Document:-

A/CN.4/SR.1925

Compte rendu analytique de la 1925e séance

sujet:

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1985, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

« 2. Le consentement à l'exercice de la juridiction visé à l'article 8 ne doit pas être interprété comme un consentement à l'exercice de mesures judiciaires de contrainte aux termes de la quatrième partie des présents articles, lequel exige une renonciation séparée. »

Ce nouveau paragraphe tiendrait compte de la proposition de M. Francis (1921e séance) et de sir Ian Sinclair (1922e séance) tendant à l'introduction d'un nouvel article après l'article 21. Le Rapporteur spécial approuve la proposition quant au fond, mais pense qu'elle trouverait mieux sa place au paragraphe 2 de l'article 23.

42. Le Rapporteur spécial a remanié l'article 24, en remplaçant, au paragraphe 1, les mots « même en présence d'un consentement ou d'une renonciation à l'immunité » par les mots « A moins que l'Etat concerné n'y ait expressément et spécialement consenti, ». Cette modification devrait répondre aux préoccupations des membres qui craignent que cette disposition ne contienne une règle de *jus cogens*.

43. Dans la liste des catégories de biens d'Etat qui sont exempts de saisie et de saisie-exécution, le Rapporteur spécial est disposé à inclure, à l'alinéa *a* du paragraphe 1, les biens des organisations internationales de caractère régional. Il n'en reste pas moins que les organisations régionales ne relèvent pas de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats. De plus, il arrive que des organisations régionales disparaissent après une existence assez brève. Un autre problème tient au fait que la personnalité morale et la capacité des organisations régionales ne sont pas toujours reconnues en droit interne. Ainsi, le droit japonais et le droit thaïlandais reconnaissent la Communauté économique européenne en tant que « personne », alors que la personnalité morale de la Communauté n'est pas pleinement reconnue en droit français.

44. A propos des biens de nature militaire, visés à l'alinéa *b* du paragraphe 1, le Rapporteur spécial a employé les termes « organisme de défense de l'Etat », pour ménager le cas d'un pays qui, tel le Japon, ne peut, de par sa Constitution, avoir d'autorité militaire. Les biens visés aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 pourraient faire l'objet d'une disposition unique. Le Rapporteur spécial reconnaît qu'à l'alinéa *e* du paragraphe 1 les termes « patrimoine culturel propre de la nation » devraient comprendre les biens religieux, qui sont insaisissables en droit interne.

45. Le commentaire de l'article 24 précisera que les catégories de biens d'Etat qui sont énumérées ne comprennent pas certains biens insaisissables en droit interne. C'est ainsi que, dans la plupart des pays, certains biens personnels ne peuvent pas être saisis et vendus pour satisfaire un créancier, et, cela, pour des raisons humanitaires.

46. En terminant, le Rapporteur spécial tient à remercier les membres de la Commission de leurs contributions et suggestions des plus utiles. Il soumettra le texte révisé des articles 21 à 24 au Comité de rédaction et suggère que ces articles soient renvoyés au Comité de telle sorte que celui-ci puisse les examiner au début de la session suivante.

47. M. CALERO RODRIGUES (Président du Comité de rédaction) suggère que le texte remanié des articles 21 à 24 proposé par le Rapporteur spécial soit distribué officieusement à tous les membres de la Commission. Le travail du Comité de rédaction en serait grandement facilité.

48. Sir Ian SINCLAIR appuie cette suggestion et suggère, en outre, d'inclure les articles remaniés dans le rapport de la Commission sur les travaux de la présente session, en indiquant qu'ils n'ont encore été examinés ni par le Comité de rédaction ni par la Commission elle-même.

49. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) approuve les suggestions du Président du Comité de rédaction et de sir Ian Sinclair.

50. M. YANKOV demande au Rapporteur spécial d'envisager la possibilité de donner une définition appropriée de la formule « mesures judiciaires de contrainte emportant dessaisissement, y compris la saisie conservatoire et les saisies-exécutions ». Le sens de ces termes varie considérablement d'un système juridique à l'autre. Il n'existe en fait aucun dénominateur commun pour nombre de termes utilisés dans la quatrième partie du projet.

51. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 21 à 24 au Comité de rédaction pour qu'il les examine, compte tenu des suggestions qui ont été faites et des remaniements qui seront soumis par le Rapporteur spécial. Cette décision serait prise étant entendu que le texte révisé des articles 21 à 24 proposé par le Rapporteur spécial figurerait dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-septième session et qu'il serait précisé qu'il n'a été examiné ni par le Comité de rédaction ni par la Commission elle-même.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 15.

1925e SÉANCE

Lundi 15 juillet 1985, à 15 h 5

Président : M. Satya Pal JAGOTA

Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [A/CN.4/370[1], A/CN.4/391 et Add.1[2], A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3[3]]

[Point 9 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son deuxième rapport sur la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales (A/CN.4/391 et Add.1).

2. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Rapporteur spécial) rappelle que le 26 juin 1945, de San Francisco, les médias ont lancé aux quatre points cardinaux un cri d'espoir: «Nous, peuples des Nations Unies, [...]»: ce sont les premiers mots du préambule de la Charte des Nations Unies. Les peuples, encore sous le choc psychologique produit par le «fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances», cherchaient un moyen de préserver les générations futures de ce fléau. Jamais, jusqu'alors, l'humanité n'avait été le témoin d'une destruction du genre humain aussi massive, technique et systématique, perpétrée avec une cruauté inimaginable: communautés et peuples entiers poursuivis et voués à la destruction programmée, villes rasées; des milliers de civils, pour la plupart des enfants innocents, victimes du plus inhumain des moyens de destruction inventés par l'homme pour sa propre destruction — la bombe atomique. Pour éviter que ce cauchemar ne se reproduise, les peuples des Nations Unies se sont déclarés résolus «à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage; à unir [leurs] forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales; à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun».

3. En d'autres termes, il s'agissait de préserver la paix et la sécurité par la compréhension et la coopération entre les peuples. Or, la paix, la sécurité, la liberté, la justice, l'équité ne peuvent exister que dans un cadre juridique approprié régissant les relations entre les Etats et canalisant et coordonnant la coopération entre eux. C'est pourquoi les gouvernements — et malheureusement pas les peuples — «ont adopté la présente Charte des Nations Unies» et établi «une organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies».

4. C'est ainsi qu'il y a quarante ans la création de l'Organisation des Nations Unies donne une impulsion vitale à ce nouveau sujet de droit international qu'est l'organisation internationale. C'est à partir de ce moment que prolifèrent, avec plus ou moins de succès, de nouvelles organisations internationales. En même temps que les 51 Etats signataires de la Charte des Nations Unies vont voir leur nombre plus que tripler pour atteindre aujourd'hui 159, les organisations internationales se multiplient: il existe aujourd'hui plus de 250 organisations intergouvernementales, qui opèrent dans des domaines extrêmement divers et se sont fixé des objectifs distincts à réaliser dans le cadre de la coopération internationale, et environ 2500 organisations non gouvernementales.

5. Ce phénomène, dont on peut dire qu'il constitue une des caractéristiques fondamentales de la seconde moitié du XX[e] siècle, a acquis une ampleur et une importance telles qu'il n'est point besoin d'avancer des arguments puissants pour se convaincre que la CDI ne pouvait trouver meilleur moyen de rendre hommage à l'ONU pour l'œuvre accomplie au cours de ses quarante premières années d'existence que d'entreprendre l'étude du statut juridique, des privilèges et des immunités des organisations internationales, dont l'ONU est le chef de file en raison de l'importance de ses fonctions, de son universalité et de l'ampleur de son œuvre.

6. Certes, les organisations internationales existaient déjà avant 1945, et l'évolution dans ce domaine a été constante depuis le milieu du XIX[e] siècle. Mais ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que le phénomène prend, sur le plan tant régional qu'universel, une dimension extraordinaire, revêtant des caractéristiques précises et s'inscrivant dans le cadre d'instruments techniques de plus en plus perfectionnés. Les tentatives faites pour assurer la coopération interétatique ou privée dans la presque totalité des domaines de l'activité humaine ont abouti à la création d'organisations internationales extrêmement diverses, aux fonctions et aux buts bien définis.

7. Dès 1826, après avoir mené à bonne fin la lutte pour l'indépendance de l'Amérique latine avec la victoire d'Ayacucho, le 9 décembre 1824, Simon Bolívar, imprégné des idées de l'abbé de Saint-Pierre, convoque le Congrès de Panama en vue de créer l'union des nouvelles républiques. Pour diverses raisons, le Congrès échoue dans son but premier, mais il n'en est pas moins resté une des étapes fondamentales qui ont conduit à la création de l'actuelle Organisation des Etats américains. Tout au long du XIX[e] siècle, les Etats réunissent conférences et congrès — politiques, économiques, diplomatiques et techniques — qui débouchent de plus en plus fréquemment sur la conclusion de traités multilatéraux. Toute une technique se développe progressivement et se perfectionne, jusqu'à la tenue des Conférences de La Haye de 1899 et 1907, lesquelles marquent une étape importante dans l'avènement de l'organisation internationale à vocation universelle.

8. La longue période de paix qui suit les guerres napoléoniennes en Europe contribue à resserrer la coopération entre les Etats et à parfaire le fonctionnement de l'appareil de la conférence ou du congrès. Le secrétariat de la conférence périodique devient un organe permanent qui, outre ses fonctions de secrétariat en tant que tel, est chargé parfois de veiller à l'application des conventions adoptées. L'apparition de cet appareil institutionnel et permanent marque le passage de la conférence à l'organisation internationale. Les deux catégories d'organisations internationales à partir desquelles le phénomène se développe sont d'une part les commissions fluviales — la Commission centrale pour la navigation du Rhin, envisagée dans l'Acte final du Congrès de Vienne (1815) et créée par la Convention de 1831 relative à la navigation du Rhin; la Commission européenne du Danube, établie par le Traité de Paris de 1856 — et d'autre part les unions administra-

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

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1re partie).

[3] *Idem*.

tives de caractère technique telles que l'Union télégraphique internationale (1865), le Bureau international des poids et mesures (1875), l'Union postale universelle (1878).

9. On sait que le nombre des organisations internationales a beaucoup augmenté, en particulier depuis 1945, et avec lui les effectifs du personnel dont elles ont besoin pour la bonne marche de leurs organes permanents. A leur tour, ce personnel, cette fonction publique internationale font naître toute une série de relations de caractère juridique et institutionnel et des règles de droit qui leur sont applicables. L'Assemblée générale des Nations Unies ne pouvait demeurer indifférente devant l'ampleur et l'importance de ce phénomène international, qui a donné naissance progressivement, et en assez peu de temps, à ce que l'on appelle maintenant le droit des organisations internationales. C'est à ce souci de l'Assemblée générale que répond l'étude, confiée par la CDI, du «statut et des privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et experts et des autres personnes participant à leurs activités qui ne sont pas des représentants d'Etats», et le Rapporteur spécial a l'honneur de présenter sur ce sujet son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1).

10. Le Rapporteur spécial juge inutile de répéter ce qui est dit dans ce rapport et se contentera de parler de ce qui, pour une raison ou pour une autre, n'y figure pas, en essayant d'expliquer pourquoi. Comme les membres de la Commission peuvent le constater, il s'est efforcé de suivre, de la façon la plus stricte possible, les directives et instructions de la Commission exposées dans son rapport sur sa trente-cinquième session[4]. En particulier, il a cherché à respecter les consignes de prudence et de pragmatisme.

11. Il eût été logique de commencer par définir l'expression «organisation internationale», ce qui aurait permis d'élaborer dès à présent une introduction et de définir les termes employés. Le Rapporteur spécial a préféré ne pas le faire, pour ne pas ouvrir la voie à des discussions interminables sur des questions de théorie et de doctrine au sujet desquelles, et cela est naturel, il existe des courants d'opinion opposés à la Commission et à l'Assemblée générale. Certes, il ne fait là que différer la discussion sur cette question. Bien entendu, la Commission a déjà essayé, en d'autres occasions, d'élaborer une définition acceptable pour tous. Lors de l'examen des projets d'articles sur la première partie du sujet, et de l'examen, en première lecture, des projets d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, elle a longuement débattu de la question (*ibid.*, par. 23 à 25). Dans les deux cas, elle a remis à plus tard la recherche d'une définition. Diverses définitions possibles ont été mises au point et proposées, à la Commission ou ailleurs, certaines plus complètes que d'autres.

12. De toute façon, la Commission devra élucider cette question lorsqu'elle en viendra aux privilèges et immunités proprement dits, car ceux-ci sont accordés en fonction des caractéristiques propres à chaque organisation. Il faudra que la Commission établisse une classification générale des organisations internationales selon leur composition (universelle ou régionale), selon l'objet de leurs activités (politiques, techniques, etc.; générales ou spécialisées), selon leurs pouvoirs (pouvoir consultatif, pouvoir normatif ou pouvoir d'exécution) par exemple, afin que ne soient pas accordés une immunité ou un privilège qui ne seraient pas vraiment nécessaires. Le Rapporteur spécial songe notamment aux observations contenues dans la note du 10 mars 1965 du Ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni, reproduite dans le mémoire explicatif du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, du 26 septembre 1969, sur la question à l'étude. En tout état de cause, la Commission devra essayer d'établir une typologie fonctionnelle, afin de s'en tenir au critère communément exprimé que les fonctions d'une organisation internationale constituent sa véritable raison d'être.

13. Le Rapporteur spécial n'a établi aucune différence entre organisations internationales de caractère universel et organisations internationales de caractère régional, car le projet d'articles doit pouvoir s'appliquer à l'une et l'autre catégorie. D'ailleurs, la décision sur ce point a expressément été remise à plus tard.

14. S'agissant de la capacité juridique des organisations internationales, objet du deuxième rapport, la Commission notera qu'il n'est pas fait mention du «droit interne» des organisations internationales. En effet, les organisations internationales doivent, comme tout sujet de droit, opérer à l'intérieur d'un cadre juridique déterminé, qui selon les cas peut relever d'une des trois catégories suivantes: *a*) le droit national des Etats; *b*) le droit international général; et *c*) le droit propre de l'organisation. C'est à l'intérieur d'une de ces trois catégories que l'organisation internationale doit ou peut exercer ses compétences. La notion d'un «droit interne» des organisations internationales a été développée en doctrine. Les organisations internationales exercent souvent leurs activités à l'intérieur d'un ordre juridique qui leur est propre et qui comprend non seulement leurs organes mais aussi les règles propres de l'organisation. Les principaux arguments avancés pour justifier cette notion sont fondés sur la procédure qui préside à l'élaboration des décisions, lesquelles excluent le consentement des Etats, ainsi que sur les objets de ces décisions, lesquels sont, en partie, des individus. Il s'agit somme toute d'établir une distinction entre le droit applicable *à* l'organisation et le droit appliqué *par* l'organisation. C'est ce dernier qui constituerait le droit interne de l'organisation.

15. Comme M. Reuter l'a noté dans un de ses ouvrages[5], la CIJ a considéré que le tribunal administratif de l'OIT n'était un tribunal international que sous certains aspects[6]. Elle a de même écarté l'application de la théorie de la nullité des sentences internationales pour excès de pouvoir à une décision du Tribunal administratif des Nations Unies[7]. Il est évident que toutes les relations entre une organisation internationale et ses fonctionnaires sont des relations du type interne. Il en est de même des relations entre les organisations et les représentants des Etats pour ce qui est des méthodes de

[4] *Annuaire... 1983*, vol. II (2e partie), p. 85 et 86, par. 277.

[5] *Institutions internationales*, 8e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1975, collection «Thémis», p. 262.

[6] *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO*, avis consultatif du 23 octobre 1956, *C.I.J. Recueil 1956*, p. 97.

[7] *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, *C.I.J. Recueil 1954*, p. 56.

travail de leurs organes (règlement intérieur, etc.). Le Rapporteur spécial n'a pas jugé bon de traiter du « droit interne » des organisations internationales, et il s'en est tenu au droit international proprement dit. Il sera toutefois amené à parler de ce « droit interne » à propos des privilèges et immunités.

16. Le Rapporteur spécial en vient enfin au questionnaire sur la pratique suivie par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique et leurs privilèges et immunités, questionnaire que le Conseiller juridique de l'ONU a adressé à ces organisations le 13 mars 1978 conformément à une décision de la Commission[8]. La première partie de l'étude que le Secrétariat a tirée des réponses à ce questionnaire est consacrée à l'ONU, et la seconde partie aux institutions spécialisées et à l'AIEA (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3).

17. Comme il est indiqué dans le deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 50 et suiv.), la capacité de l'ONU de contracter, qui découle de l'Article 104 de la Charte des Nations Unies et qui est expressément consacrée à l'article 1er, sect. 1, al. *a*, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[9], n'a rencontré aucune opposition en pratique mais a au contraire été pleinement reconnue. Il en va de même pour les institutions spécialisées et l'AIEA.

18. Il ressort des réponses au questionnaire que la capacité de contracter de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA a été reconnue aussi bien par les organes étatiques auxquels ces organisations ont dû s'en remettre pour exécuter leurs contrats que par les organes officiels, entreprises privées et particuliers avec lesquels elles ont souhaité entrer en relations contractuelles. Lorsque des difficultés ont surgi, elles ont surtout porté sur les modalités de l'application du droit, mais la capacité juridique de ces organisations n'a jamais été contestée.

19. On parvient aux mêmes conclusions en ce qui concerne la capacité d'acquérir des biens meubles et immeubles ou d'en disposer, à une exception près: lorsqu'il a adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, en 1962, le Mexique a formulé une réserve aux termes de laquelle « vu le régime de propriété établi par la Constitution politique des Etats-Unis du Mexique, l'Organisation des Nations Unies et ses organes ne pourront acquérir d'immeubles sur le territoire mexicain »[10]; dans une réserve semblable faite par l'Indonésie lors de son adhésion à cette convention, il est fait référence aux lois et règlements nationaux[11].

20. Quant au droit d'ester en justice, il n'a jamais été contesté, qu'il s'agisse de l'ONU, des institutions spécialisées ou de l'AIEA. A l'article 1er, sect. 1, al. *c*, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies fait expressément mention de la capacité de l'ONU « d'ester en justice ». Cette capacité a été amplement reconnue par les autorités judiciaires et autres des Etats. De même, l'ONU et les institutions spécialisées peuvent introduire une instance devant la CIJ, sous forme d'une demande d'avis consultatif conformément à l'Article 96 de la Charte des Nations Unies et au Chapitre IV du Statut de la Cour. Dans son avis consultatif du 11 avril 1949 relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la CIJ a déclaré à l'unanimité que, compte tenu des attributions nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions, l'ONU a qualité pour présenter une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés aux Nations Unies[12]. Par 11 voix contre 4, la Cour a aussi été d'avis que l'ONU a qualité pour présenter une réclamation en vue d'obtenir la réparation du dommage causé à ses agents ou à leurs ayants droit[13]. Enfin, par 10 voix contre 5, la Cour a déclaré qu'un conflit entre une réclamation présentée par l'ONU et une éventuelle réclamation de l'Etat dont l'agent des Nations Unies est ressortissant pourra normalement être évité étant donné que l'ONU ne peut présenter sa réclamation qu'en se fondant sur un manquement à des obligations existant envers elle. Si une conciliation des réclamations respectives est nécessaire, elle dépendra de considérations propres à chaque cas d'espèce et d'accords à conclure entre l'Organisation et les divers Etats individuellement[14].

21. S'agissant de la capacité de conclure des traités, d'innombrables accords internationaux ont été passés, soit entre l'ONU, les institutions spécialisées ou l'AIEA et d'autres sujets de droit international, c'est-à-dire des Etats, soit entre ces organisations elles-mêmes, soit entre elles et d'autres organisations intergouvernementales. Pour l'ONU, bien entendu, la capacité de l'Organisation et de ses organes de conclure des traités ou accords est inscrite dans diverses dispositions de la Charte. C'est ainsi que l'Article 43 habilite le Conseil de sécurité à conclure des accords avec les Etats Membres au sujet des forces armées, de l'assistance et des facilités nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

22. L'Article 63 de la Charte autorise l'ONU à conclure des accords avec les institutions spécialisées. Dans son avis consultatif relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la CIJ est parvenue à la conclusion que

> [...] La pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations. [...]. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, de 1946, crée des droits et des devoirs entre chacun des signataires et l'Organisation [...][15].

Comme les membres de la Commission le savent, c'est sur la base de ces considérations que sir Gerald Fitzmaurice, rapporteur spécial pour le sujet du droit des traités, avait proposé à la Commission d'adopter une disposition reconnaissant la capacité des sujets de droit international autres que les Etats de conclure des traités quand ils jouissent de cette capacité en vertu d'un traité ou de la coutume. La Commission ne l'avait pas suivi, et avait décidé, à sa onzième session, en 1959, que les

[8] Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2e partie), p. 163, par. 152 et 153.

[9] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[10] *Id., Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général. Etat au 31 décembre 1984* (numéro de vente: F.85.V.4), p. 39.

[11] *Ibid.*

[12] *C.I.J. Recueil 1949*, p. 187.

[13] *Ibid.*

[14] *Ibid.*, p. 188.

[15] *Ibid.*, p. 179.

articles du projet ne devraient viser que les accords entre Etats. Sir Humphrey Waldock, qui avait succédé à sir Gerald en tant que rapporteur spécial, avait cependant noté, dans son premier rapport, que la Commission avait

[...] parfaitement reconnu que les organisations internationales pouvaient avoir la capacité de conclure des traités et que les accords internationaux conclus par les organisations internationales ayant cette capacité relevaient du droit des traités. [...][16].

Pour le reste, le Rapporteur spécial renvoie à la documentation de la Commission relative au projet d'articles sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, pour lequel M. Reuter était rapporteur spécial.

23. En conclusion, il faut bien admettre qu'il ne suffit pas d'affirmer que les organisations internationales sont des personnes juridiques pour que soit défini leur régime juridique. Il faut déterminer aussi l'étendue de la capacité juridique des organisations internationales en tant que telles. Etant supposé que les organisations internationales sont des sujets de droit distincts des Etats, le régime juridique applicable aux Etats ne peut manifestement constituer pour elles qu'un modèle, lequel ne peut évidemment s'appliquer ni généralement sans les adaptations nécessaires, ni globalement sans les restrictions qu'impose chaque cas particulier.

24. Telle est la base de la théorie selon laquelle les organisations internationales, bien qu'étant des sujets de droit, le sont par la volonté des sujets primaires du droit international que sont les Etats, les organisations internationales n'étant que des sujets secondaires.

25. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial d'avoir présenté de façon aussi claire son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1) sur un sujet que la Commission, prise par des questions plus urgentes, n'a pas encore étudié de façon aussi approfondie qu'il le mérite.

26. Il y a lieu de rappeler qu'à la trente-cinquième session de la Commission, en 1983, le Rapporteur spécial a présenté un rapport préliminaire (A/CN.4/370); son deuxième rapport traite en détail du statut juridique, des privilèges et des immunités des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a bien fait ressortir l'importance de ces questions dans sa présentation, dans laquelle il a relié le sujet à l'examen à sa première partie et au projet d'articles sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales[17], qui sera soumis pour examen définitif à la Conférence des Nations Unies convoquée à cet effet à Vienne en février/mars 1986.

27. Le Président considère que le Rapporteur spécial, en présentant son deuxième rapport, a présenté aussi le titre Ier du projet d'articles, pour lequel il propose deux variantes. Dans la variante A, l'article 1er comprend deux paragraphes: le paragraphe 1 traite de la personnalité juridique des organisations internationales, et le paragraphe 2 de leur capacité de conclure des traités. Dans la variante B, les deux questions font l'objet de deux articles distincts. Ces dispositions sont libellées comme suit:

TITRE PREMIER

PERSONNALITÉ JURIDIQUE

VARIANTE A

Article premier

1. 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 qu'il est 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.

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

VARIANTE B

Article premier

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 qu'il est 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 2

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

28. M. SUCHARITKUL, félicitant le Rapporteur spécial de son rapport très complet (A/CN.4/391 et Add.1), fait observer qu'à l'occasion de l'examen du rapport préliminaire présenté par le précédent rapporteur spécial, le regretté Abdullah El-Erian, il avait parlé de la nécessité de se référer au droit interne, c'est-à-dire à la législation interne et à la jurisprudence[18]. Les sources documentaires qui ont été réunies sont utiles et l'analyse présentée est des plus pertinentes.

29. M. Sucharitkul approuve la conception générale du Rapporteur spécial, et en particulier sa décision de ne pas s'occuper pour le moment de définir l'organisation internationale. Il partage aussi sa façon de voir sur la nécessité de bien cerner la personnalité juridique internationale des organisations internationales. Objectivement, cette appréciation doit se faire sur la base de critères relevant du droit international. Bien entendu, la création d'une organisation internationale résulte de la volonté politique des Etats membres qui la composent. La Charte des Nations Unies ne laisse aucun doute à cet égard, ni les actes constitutifs des autres organisations internationales. La personnalité juridique internationale d'une organisation découle donc des textes qui la régissent.

30. La prolifération des organisations internationales soulève cependant certaines difficultés. Ces organisations, et leurs actes constitutifs, se présentent sous une telle variété de formes et de libellés qu'il n'est pas facile d'établir des critères bien marqués. Il n'est même pas facile d'indiquer avec exactitude le moment où une organisation internationale a pris naissance. Cela étant, le Rapporteur spécial a eu raison de se montrer souple et de ne pas limiter la portée de son étude aux organisations internationales de caractère universel. D'abord,

[16] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 35, doc. A/CN.4/144, par. 11.

[17] Pour le texte du projet d'articles, adopté par la Commission à ses trente-troisième et trente-quatrième sessions, voir *Annuaire... 1982*, vol. II (2e partie), p. 17 et suiv.

[18] Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (1re partie), p. 266, doc. A/CN.4/311 et Add.1, par. 69.

une organisation internationale peut fort bien ne pas être universelle. Ensuite, les organisations régionales constituent à n'en pas douter une catégorie d'organisations internationales et doivent être considérées en tant que telles. Le droit international n'impose aucune limite au nombre de membres que peut compter une organisation internationale. M. Sucharitkul connaît au moins une organisation internationale qui s'est créée avec seulement deux membres — l'Indonésie et le Pakistan. A l'autre extrême, on trouve l'ONU qui compte plus de 150 Membres.

31. Pour ce qui est du statut juridique des organisations internationales, leur première caractéristique est bien entendu qu'elles ont une personnalité juridique internationale, qu'elles ont une capacité juridique en droit international public. C'est cette capacité reconnue à l'organisation internationale qui lui permet d'entreprendre les activités que lui confient ses Etats membres. Cette capacité juridique de l'organisation, reflet de sa personnalité juridique, est dans une large mesure limitée aux fonctions et aux objectifs en vue desquels l'organisation a été créée. Considérée sous cet angle limité, l'organisation peut avoir la capacité de conclure des traités, et il s'agit là précisément des traités visés par le projet d'articles qui sera soumis à la Conférence des Nations Unies prévue en 1986. La capacité de conclure des traités est donc une expression de la personnalité juridique au niveau du droit international public.

32. Mais, il y a d'autres complications encore. Elles ont trait à des organisations comme l'ONU, qui compte un certain nombre d'organes: le Secrétaire général, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle et les commissions économiques régionales. Ces organes distincts peuvent chacun être investis d'une certaine capacité juridique internationale leur permettant de conclure les traités au nom de l'Organisation. Les premiers de ces traités seront conclus avec l'Etat hôte et concerneront le statut, le fonctionnement et le personnel de l'organe en question.

33. Il est donc clair que si une certaine forme de personnalité juridique internationale doit être reconnue aux organisations internationales, elle différera nécessairement de la personnalité juridique des Etats. Une différence importante tient à ce que, aux fins de la conclusion de traités et à d'autres fins du droit international, les Etats sont égaux entre eux. Les organisations internationales, en revanche, ne peuvent conclure de traités que dans les limites de leur capacité, laquelle est fonction du droit applicable à l'organisation.

34. Plus importante encore — et en particulier sur le plan pratique — est l'application du droit interne. Toute organisation a besoin d'un siège et d'un secrétariat; ses opérations sur le territoire de l'Etat hôte la mettent nécessairement en contact avec le droit interne de cet Etat. L'organisation doit avoir la capacité de conclure des contrats, la capacité de posséder des biens meubles et immeubles, et la capacité d'ester en justice, et cela n'est possible que dans le cadre du système de droit interne du pays hôte. Il est donc évident que si une organisation internationale a besoin de voir sa personnalité juridique reconnue par ses Etats membres, elle a plus besoin encore de voir sa capacité juridique reconnue dans le droit interne du pays où elle est établie.

35. Il est essentiel d'aborder la notion d'organisations internationales de façon pragmatique, et de préférence en utilisant la méthode inductive. On gagnera beaucoup à étudier la pratique des Etats qui ont accueilli des organisations internationales, par exemple les Etats-Unis d'Amérique, la Suisse, les Pays-Bas, la France et l'Italie. La Commission devra examiner cette pratique avec soin et établir la nature et la portée des privilèges et immunités qu'accordent en fait les Etats hôtes. Cet examen montrera que les privilèges et immunités reconnus aux organisations internationales et à leur personnel ne sont pas uniformes. Il ne fait pas de doute en théorie qu'une organisation internationale considérée en tant que telle, et son secrétariat en tant qu'organe de l'organisation ont droit à un certain statut et à certains privilèges et immunités. Mais ces privilèges et immunités leur sont accordés exclusivement en vue de la bonne marche de l'organisation et non pas dans l'intérêt de tel ou tel individu. Dans la pratique, la reconnaissance effective des privilèges et immunités soulève des difficultés. Comme dans la pratique diplomatique, les fonctionnaires en cause reçoivent en général de l'Etat hôte une pièce d'identité indiquant qu'ils jouissent de l'immunité d'arrestation et de détention. Cependant, l'immunité diplomatique pleine et entière n'est reconnue qu'à un très petit nombre de fonctionnaires internationaux, comme le secrétaire général ou le chef du secrétariat d'une organisation, et son adjoint.

36. L'autre question qui mérite d'être étudiée est celle du statut des divers organes de l'ONU et de leur personnel, ainsi que de la CIJ, de son greffier et de ses juges. En fait, les membres de la CDI eux-mêmes entrent dans le cadre du présent sujet.

37. M. Sucharitkul compte remettre au Rapporteur spécial divers documents concernant une organisation régionale, qui pourraient lui être utiles. Il est intéressant de noter que l'ANASE a été créée en tant qu'organisation régionale en 1967, sans avoir de siège ni de secrétariat propres. La Conférence des ministres de l'ANASE se réunit chaque année à tour de rôle dans la capitale d'un de ses cinq Etats membres, et le service de la Conférence est assuré par le Ministère des affaires étrangères de l'Etat hôte. Dès sa première année, l'ANASE avait conclu avec la CEAEO un traité concernant une étude des domaines de la coopération régionale. Il est donc établi que l'ANASE possède la capacité juridique internationale; mais il lui faut aussi une capacité juridique à l'intérieur de chacun de ses pays membres, pour les réunions de ses organes. Après une dizaine d'années d'existence, l'ANASE a établi son siège en Indonésie en 1976, et il serait intéressant de voir quelle est l'étendue des privilèges et immunités que le droit indonésien reconnaît à l'organisation et à son secrétariat. Peut-être l'ANASE n'aura-t-elle pas besoin de la capacité de posséder des biens-fonds, mais il lui faudra certainement la capacité d'occuper des locaux et de conclure des contrats valables en droit interne.

38. M. Sucharitkul juge très utiles les propositions du Rapporteur spécial touchant le titre I[er]. Il serait très utile aussi que le Rapporteur spécial trace une ligne de démarcation entre les domaines du droit international, du droit interne de l'Etat hôte et du droit des organisations, qui régissent les limitations constitutionnelles auxquelles elles sont soumises.

39. M. REUTER félicite le Rapporteur spécial de son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1) et de l'esprit dans lequel il a traité les thèmes qui y sont abordés. La Commission semble s'orienter vers une étude spécifique des privilèges et immunités des organisations internationales, encore que le Rapporteur spécial ait à juste titre évoqué divers autres aspects du droit des organisations internationales, de manière à ne pas mutiler d'emblée un aussi vaste sujet.

40. En consacrant la première partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales aux traités auxquels des organisations internationales sont parties, la Commission a commencé par la matière la plus facile. En effet, étant admis que les organisations internationales concluent des actes conventionnels régis par le droit international public, il devait nécessairement exister des règles de droit international général applicables à ces instruments, ceux-ci ne pouvant être soumis ni au droit d'une organisation particulière ni à celui d'un Etat particulier. Sauf sur certains points, ces règles étaient très semblables à celles qui régissent les traités conclus entre Etats.

41. Lors de l'étude de la première partie du sujet, la Commission ne s'est pas posé la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Elle s'est efforcée de dégager les règles applicables lorsque des organisations internationales concluent des traités, sans jamais prétendre définir cette capacité, comme elle l'avait fait à propos des Etats. En ce qui concerne la capacité juridique, chaque organisation est en quelque sorte habillée sur mesure et non en confection, comme le Rapporteur spécial l'a fait observer. Plusieurs autres questions ont été délibérément laissées de côté, soit à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités tenue à Vienne en 1968 et 1969, soit lors de l'élaboration du projet d'articles sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Y a-t-il transmission d'obligations fonctionnelles entre des Etats et des organisations internationales? *Quid* des engagements d'une organisation internationale lorsque celle-ci disparaît? L'identité d'une organisation internationale est-elle maintenue lorsque cette organisation subit des mutations importantes, comme la disparition de ses principaux membres? Une question de ce genre s'est posée au sujet de l'article 36 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, lequel concerne les traités prévoyant des droits pour des Etats tiers. Si des Etats concluent un traité contenant une offre adressée à un Etat tiers et que ce dernier y consente, cette offre continue-t-elle de lier une partie originaire à ce traité qui viendrait à le dénoncer?

42. Toutes ces questions étaient relativement faciles par rapport aux questions fondamentales que la Commission va devoir aborder maintenant. Peut-être va-t-elle être contrainte de dégager des règles générales sur la responsabilité internationale des organisations, question qu'elle a volontairement laissée de côté jusqu'à présent. Il lui faudra en tout cas établir s'il existe des règles générales applicables aux organisations internationales en matière de privilèges et immunités. Sur ce point, le Rapporteur spécial a adopté une attitude un peu réservée. Pour sa part, M. Reuter a estimé pendant longtemps que la situation variait d'une organisation internationale à une autre. Il lui a semblé que cette matière ne se prêtait qu'à des recherches de droit comparé entre privilèges et immunités des diverses organisations internationales, recherches dont aucune règle générale ne saurait évidemment être dégagée. Actuellement, M. Reuter pourrait accepter que, quel que soit le statut des organisations internationales, certains privilèges et immunités apparaissent si fondamentaux qu'ils existent dans tous les cas. En effet, indépendamment de toute théorie juridique, une organisation internationale représente un mode d'action collective des Etats. Or, les Etats jouissent de privilèges et immunités qui peuvent être essentiels pour une organisation internationale, comme le droit au secret. Toutes les organisations internationales, même celles qui n'auraient pas le droit de conclure des traités, ont droit au secret, que celui-ci soit expressément mentionné dans leur statut ou non. Plusieurs questions relatives au secret des organisations internationales sont susceptibles d'être portées devant les tribunaux nationaux. C'est ainsi que l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) a été assignée en dommages-intérêts devant les tribunaux américains pour avoir communiqué des renseignements d'ordre criminel sur des inculpés qui n'ont finalement pas été condamnés mais se sont considérés comme lésés par la communication de ces renseignements.

43. Le moment venu, il faudra que la Commission décide soit de se limiter à quelques règles extrêmement générales, voire à une seule, soit de faire porter ses investigations sur quelques organisations internationales, comme l'ONU et les institutions spécialisées, en vue d'en dégager un plus grand nombre de règles communes. C'est cette dernière méthode que la Commission a suivie lorsqu'elle a élaboré son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales.

La séance est levée à 16 h 45.

1926e SÉANCE

Mardi 16 juillet 1985, à 10 h 5

Président : M. Satya Pal JAGOTA

Présents : le chef Akinjide, M. Arangio-Ruiz, M. Balanda, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) *[suite]* (A/CN.4/370[1], A/CN.4/391 et Add.1[2], A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3[3])

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

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1re partie).

[3] *Idem.*