

Document:-
A/CN.4/SR.1926

Compte rendu analytique de la 1926e 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>)*

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.

1926^e 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. Laclea 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.4/370¹, A/CN.4/391 et Add.1², A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3³)

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie).

³ *Idem.*

[Point 9 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT
DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

TITRE I^{er} (Personnalité juridique)⁴ [*suite*]

1. Sir Ian SINCLAIR, remerciant le Rapporteur spécial d'avoir présenté un rapport particulièrement clair et succinct (A/CN.4/391 et Add.1), dit qu'il partage les doutes de M. Reuter (1925^e séance) quant à la façon d'aborder l'ensemble du sujet. Il doute aussi beaucoup qu'il faille hiérarchiser les organisations internationales de manière à donner à entendre qu'il y a différentes gammes de privilèges et d'immunités.

2. La grande variété des organisations internationales vient ajouter à la difficulté du sujet. En plus des organisations de portée universelle ou quasi universelle et qui ont des attributions politiques étendues, comme l'ONU, et des institutions spécialisées, qui sont elles aussi universelles ou quasi universelles mais dont le domaine est limité, comme l'OMS, la FAO et l'UIT, il existe un certain nombre d'organisations dont la composition n'est pas universelle et dont les fonctions intéressent tel ou tel groupe d'Etats, réunissant par exemple les producteurs ou les consommateurs d'un produit de base donné, comme le Conseil international de l'étain. On trouve en outre une série d'organisations régionales, dont certaines sont opérationnelles ou quasi opérationnelles, et divers types de banques de développement dans les diverses régions du monde. Parviendra-t-on à dégager des règles générales de droit international applicables à une aussi grande variété d'organisations internationales? La réponse ne peut venir que de la suite des travaux sur cette question et le Rapporteur spécial a eu raison de se concentrer pour le moment sur la question de la personnalité juridique internationale, où les différences entre les divers types d'organisations internationales ne sont pas aussi marquées.

3. A propos de l'article 1^{er} proposé par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport, sir Ian se demande si la première phrase de l'article ne pourrait pas donner à penser que, dans certains cas, les organisations internationales ne jouissent pas de la personnalité juridique dans le droit interne des Etats non membres. A cet égard, le Rapporteur spécial donne dans son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 52) un exemple d'Etat non membre — la Suisse — d'une organisation internationale — l'Organisation des Nations Unies — qui en a expressément reconnu la personnalité juridique. Si toutefois cette reconnaissance expresse fait défaut dans le cas d'une organisation internationale à composition limitée, par exemple d'une banque qui contracte des emprunts sur le marché privé dans des Etats non membres, il semble que ce seraient les règles du droit international privé, et non celles du droit international public, qui pourraient entrer en jeu. En pareil cas, c'est en vertu non pas du droit international public, mais du droit international privé que l'organisation internationale en cause aurait la capacité de conclure des contrats et d'ester en justice en son nom propre.

4. Peut-être conviendrait-il donc d'arrêter la première phrase de l'article 1^{er} après les mots « personnalité

juridique », pour ne pas donner à entendre qu'une organisation internationale jouissant de la personnalité juridique dans le droit interne de ses Etats membres n'en jouirait pas dans le droit interne des Etats non membres.

5. L'étude complémentaire du Secrétariat (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3) est une mine de renseignements utiles, mais on pourrait envisager de l'étendre au statut, aux privilèges et aux immunités d'organisations internationales autres que l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA.

6. M. ARANGIO-RUIZ félicite le Rapporteur spécial pour la haute qualité intellectuelle de son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1) et l'éloquence concise et claire avec laquelle il l'a présenté.

7. D'autres membres ont déjà mis en garde la Commission contre des prises de position trop générales sur le statut juridique des organisations internationales et, plus particulièrement, sur leurs privilèges et immunités; ils ont dit qu'il serait peut-être trop ambitieux d'essayer de codifier des normes applicables à toutes les organisations sans distinction. M. Arangio-Ruiz pour sa part souhaiterait que la Commission aborde avec prudence le libellé de l'article 1^{er} proposé, qui, tel qu'il se présente, semble être destiné à servir d'introduction à la question des privilèges et immunités. Ce texte pose des règles qui ont trait à la personnalité et à la capacité juridiques des organisations internationales et qui se fondent sur le libellé d'instruments internationaux existants et de décisions de la CIJ.

8. Le premier problème que pose l'article 1^{er} tient à la formule « Les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique en droit international ». Cette règle vaut certainement pour l'ONU et les institutions spécialisées, mais M. Arangio-Ruiz doute qu'il en aille de même pour les autres organisations internationales. La question de la personnalité juridique de ces autres organisations internationales devra donc être étudiée beaucoup plus en détail. De plus, cette règle soulève des problèmes du fait des incidences que le Rapporteur spécial a eu raison d'évoquer dans son deuxième rapport (*ibid.*, par. 69), où il cite le passage suivant de l'avis consultatif rendu par la CIJ le 11 avril 1949 à propos de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*:

[...] la Cour est d'avis que cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective — et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls — [...]⁵.

9. Il serait trop long d'expliquer pourquoi M. Arangio-Ruiz conteste les raisons données par la CIJ pour justifier la personnalité de l'ONU en droit international et son droit d'exiger une réparation; il se bornera à dire que la personnalité, en droit international, découle de la coutume ou, plus exactement, de ce droit non écrit qui se manifeste dans la pratique effective et dans les convictions profondes des Etats. Les organisations internationales n'échappent pas à cette vérité, si ce n'est dans l'imagination de ceux qui les créent sur la base de faux concepts quant à la nature des personnes morales de droit interne et à l'origine de leur personnalité, et sur la base d'une fausse analogie entre les organisations inter-

⁴ Pour le texte, voir 1925^e séance, par. 27.

⁵ C.I.J. Recueil 1949, p. 185.

nationales, d'une part, et les personnes morales de droit interne, d'autre part. Le plus important de ces faux concepts est l'idée que les personnes morales de droit interne seraient créées par des actes émanant de la volonté de particuliers, actes par l'effet desquels ces entités naîtraient en tant qu'organisations se situant au-dessus de leurs membres, ou de leurs bénéficiaires, et acquerraient une personnalité juridique répondant aux fonctions que l'acte des particuliers en cause attribue à la personne morale.

10. Cette idée est fautive, tout comme est fautive l'idée que le transfert d'un bien immobilier ou le transfert de l'autorité parentale sur les enfants est réalisable, en droit interne, purement et simplement sur la base d'actes de particuliers fondés sur la règle que les contrats sont la loi des parties. La vérité est que le transfert du bien ou le transfert de l'autorité parentale découle de la loi. Il en est de même pour la constitution des personnes morales ou des organisations de droit interne: l'organisation est, bien entendu, créée sur la base d'un acte d'un ou de plusieurs particuliers, mais cet acte doit être assujéti à des règles de droit qui concernent spécifiquement la création de l'entité, les pouvoirs que les organes de l'entité auront à l'égard de ses membres ou bénéficiaires, et la personnalité dont l'organisation jouira. Cela vaut aussi pour les subdivisions des Etats: la création d'une région, d'un département ou d'une municipalité implique l'autorité de l'Etat, le pouvoir législatif ou constitutionnel. Ce qui se passe en droit interne n'est donc pas simplement un acte d'autonomie fondé sur l'équivalent du principe *pacta sunt servanda*; il y a plutôt un processus d'organisation, car le droit interne est le droit d'une société d'individus qui sont régis par des institutions, de telle sorte que si les institutions existantes s'écroulaient, elles seraient spontanément remplacées par d'autres. Aussi, l'idée de l'organisation est-elle une idée immanente des sociétés nationales.

11. Il n'en va malheureusement pas de même pour la société internationale. La création d'une organisation internationale, laquelle est placée en un certain sens au-dessus de ses Etats membres en tant que personne juridique internationale, ne peut découler simplement de son instrument constitutif, car l'accord entre les Etats fondateurs ne s'adresse qu'à eux-mêmes. L'accord, en tant que tel, peut bien les obliger à concéder à l'organisation la personnalité dans leur droit interne, et il peut même les obliger à se conduire entre eux comme si l'organisation avait une personnalité en droit international, mais il ne peut, de par lui-même, déterminer l'effet *erga omnes* qu'est la personnalité de l'organisation en droit international.

12. Selon Hans Kelsen, il n'est pas exact de dire que les Etats peuvent prendre naissance *de facto* ou sur la base de traités. Il est dit parfois que tel ou tel Etat aurait été créé par un instrument juridique, mais M. Arangio-Ruiz ne croit pas que ce soit vraiment le cas. L'instrument juridique oblige simplement les Etats contractants à faire en sorte que, dans un territoire donné, un Etat soit libre, par exemple, de créer des institutions et d'adopter une constitution, comme la Constitution libyenne, élaborée sous l'égide des Nations Unies. Or, la Libye n'est pas née à l'indépendance grâce à un acte de l'ONU: elle est née à l'indépendance parce qu'elle était en fait indépendante. Il en est de même pour les organisations internationales: l'ONU a acquis sa personnalité non pas simplement parce que cinquante

Etats ont signé la Charte, mais parce que la Charte a déterminé le comportement des Etats à l'égard de l'Organisation et le respect dû à l'Organisation, car l'intérêt commun des Etats Membres est que l'Organisation soit aussi indépendante que possible pour agir sur le plan des relations internationales.

13. M. Arangio-Ruiz ne croit pas qu'il existe une quelconque analogie entre le Saint-Siège, d'une part, et l'ONU, de l'autre. Le Saint-Siège n'est pas une organisation internationale, c'est un Etat comme un autre, un des sujets primaires du droit international. Il est vrai que, de 1870 à 1929, le Saint-Siège a joui de l'hospitalité de l'Etat italien et de son respect, et qu'il était en territoire italien. De même, l'ONU se trouve sur le territoire des Etats-Unis d'Amérique et jouit du respect de l'Etat hôte, ainsi que de la personnalité juridique. Mais cela procède d'une règle de droit non écrite, de l'attitude des Etats, et non de la Charte des Nations Unies. Si un simple instrument juridique suffisait pour créer une organisation internationale, il serait trop facile d'en créer une et d'obtenir qu'elle acquière la personnalité sur le plan des relations internationales.

14. M. Arangio-Ruiz partage donc la conclusion à laquelle la CIJ est parvenue dans l'avis consultatif susmentionné et selon laquelle l'ONU est en droit, en tant que personne juridique distincte de l'Etat national de la victime, d'exiger réparation du fait illicite qui a donné naissance à la responsabilité⁶; mais il ne souscrit pas aux motifs qui l'ont amenée à cette conclusion.

15. M. Arangio-Ruiz évoque ensuite le problème de la responsabilité des organisations internationales, soulevé à la séance précédente par M. Reuter. Il pense que, dans ce cas, il s'agit plutôt de la responsabilité à l'égard d'une organisation internationale et, pas plus que M. Reuter, il ne se prononcera sur un point aussi délicat. Il s'agit de voir s'il ne serait pas possible d'imputer des responsabilités à une organisation internationale en tant qu'ensemble d'Etats, et donc de partager entre ces Etats les conséquences du fait illicite de l'organisation internationale. La prudence s'impose là aussi. Dans l'état actuel des choses, M. Arangio-Ruiz se bornera à dire que les organisations internationales jouissent d'une personnalité qui n'est pas aussi fonctionnelle que celle des personnes juridiques de droit interne: c'est une personnalité primaire du type de celle des Etats, car c'est la pratique des Etats qui fait que l'organisation acquiert sa position et sa capacité.

16. Quant à savoir s'il existe ou non une règle générale de droit international qui attribue la personnalité à certaines organisations, M. Arangio-Ruiz est enclin à avancer que la règle non écrite, la coutume, se forme pour chaque organisation au moment où cette dernière atteint un certain degré d'indépendance, et surtout d'universalité.

17. M. Arangio-Ruiz, pour toutes ces raisons, pense que la Commission devra procéder avec circonspection et limiter sa tâche à l'essentiel, c'est-à-dire aux privilèges et immunités, sans prendre une position par trop explicite sur la manière dont les organisations internationales acquièrent la personnalité et sur l'existence ou l'absence de règles générales en la matière. Il en est, naturellement, tout autrement de la personnalité d'une organisation internationale en droit interne: non seule-

⁶ *Ibid.*, p. 187.

ment cette personnalité fait partie intégrante du sujet des privilèges et immunités, mais encore elle soulève des problèmes moins complexes que ceux de la personnalité en droit international.

18. Le deuxième problème que pose l'article 1^{er} est qu'il établit un lien étroit entre la personnalité en droit international et la personnalité dans le droit interne. Il semblerait, à la lecture des deux phrases de l'article, que la capacité visée soit la capacité en droit international aussi bien que dans le droit interne. Ce sentiment est confirmé à la seconde phrase par la formule «pour autant qu'il est compatible avec l'instrument qui les a créées», qui établit un lien encore plus étroit peut-être que celui découlant du fait que les deux types de personnalité sont mentionnés ensemble dans la première phrase. Il est évident, en tout état de cause, qu'il est question là non pas de capacité en droit international, mais bien de capacité en droit interne, et qu'il s'agit de deux personnalités et de deux capacités tout à fait distinctes et séparées: la personnalité et la capacité en droit international découlent du droit international coutumier, la personnalité et la capacité en droit interne peuvent certes faire l'objet d'une obligation internationale des Etats qui ont fondé l'organisation, mais sont essentiellement affaire de droit interne, donnant lieu à des obligations en vertu du droit interne ou de règles internationales non écrites. C'est là le domaine du droit international privé, et, s'agissant du droit d'ester en justice, le domaine du droit procédural civil international.

19. Il faut tenir compte aussi de la personnalité des organisations internationales dans leur propre ordre juridique interne — élément très important sur lequel le Rapporteur spécial a insisté (1925^e séance) à propos des fonctionnaires internationaux et du système juridique qui régit les relations entre les membres du secrétariat d'une organisation. Il se pourrait qu'il y ait entre M. Arangio-Ruiz et le Rapporteur spécial des différences en ce qui concerne la situation des représentants des Etats. Les membres de la Commission, siégeant à titre individuel, font dans un certain sens partie de l'Organisation et sont dans un certain sens soumis à son ordre juridique interne, mais s'agissant des représentants d'Etats, M. Arangio-Ruiz a quelques doutes.

20. Le troisième problème que soulève le titre I^{er} concerne la capacité de conclure des traités, visée au paragraphe 2 de l'article 1^{er} (variante A), ou à l'article 2 (variante B). En principe, cette capacité est, sauf disposition contraire la restreignant ou la limitant, une situation *erga omnes* elle aussi. Que signifie alors le fait qu'elle «est régie par les règles pertinentes» de l'organisation? Il s'agit là des règles qui président à la détermination de l'organe ou des organes compétents pour lier l'organisation, et la situation est exactement la même s'agissant des Etats. Mais les règles pertinentes de l'organisation sont inopérantes pour ce qui est du droit de conclure des traités avec les Etats tiers. Abstraction faite de la liberté qu'a tout Etat tiers de conclure ou non un traité avec une organisation internationale, à moins qu'une règle de *jus cogens* ne l'y oblige, ce droit dépend de l'existence d'une règle de droit international général. Il ne suffit pas de se référer à l'instrument constitutif, sauf en ce qui concerne le pouvoir de contracter.

21. M. MALEK félicite le Rapporteur spécial pour son excellent rapport (A/CN.4/391 et Add.1), particu-

lièrement clair et concis et où figurent des données et des renseignements précieux qui devraient permettre à la Commission de dégager et de formuler la règle qui régira la capacité juridique des organisations internationales. Il tient à remercier le Secrétariat pour son étude complémentaire (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3), qui facilitera les travaux de la Commission sur le statut juridique, les privilèges et les immunités des organisations internationales.

22. Le Rapporteur spécial a souligné que les débats de la Commission devront porter sur le statut juridique, les privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et experts et des autres personnes participant aux activités qui ne sont pas des représentants d'Etats. Dans son rapport, il note (A/CN.4/391 et Add.1, par. 14) que, selon un avis exprimé à la Commission, «il conviendrait de sélectionner quelques problèmes pouvant être examinés dans un premier temps, comme ceux qui concernent les organisations internationales, et de laisser pour plus tard les problèmes beaucoup plus délicats, comme ceux qui intéressent les fonctionnaires internationaux», mais il ne semble pas avoir donné d'indication précise sur les limites du sujet. Etant donné la complexité des questions en jeu, le Rapporteur spécial paraît en outre résolu à procéder avec une extrême prudence. Peut-être est-ce là la raison pour laquelle il recommande (*ibid.*, par. 27) d'attendre la fin de l'étude pour décider s'il faut traiter aussi des organisations internationales de caractère régional.

23. Le rapport à l'examen traite essentiellement de la capacité juridique des organisations internationales. Après avoir indiqué (*ibid.*, par. 54) les cinq catégories d'instruments qui accordent ou reconnaissent la personnalité et la capacité juridiques aux organisations internationales, et analysé (*ibid.*, par. 55) les réponses au questionnaire adressé aux diverses organisations internationales, le Rapporteur spécial conclut (*ibid.*, par. 56) que «les Etats reconnaissent aux organisations internationales, avec parfois certaines restrictions, la personnalité et la capacité juridiques, et qu'en pratique, dans le domaine international comme dans le domaine interne, aucune difficulté majeure n'entrave l'usage des facultés ainsi reconnues». Le titre I^{er} relatif à la personnalité juridique des organisations internationales, proposé par le Rapporteur spécial, ne devrait donc pas soulever de difficultés et pourrait être renvoyé au Comité de rédaction sous ses deux variantes. Les renseignements contenus dans le deuxième rapport à propos de la personnalité juridique des organisations internationales, ainsi que ceux fournis par le Rapporteur spécial dans sa présentation orale (1925^e séance), pourraient en outre servir de base au commentaire de cette disposition.

24. M. CALERO RODRIGUES tient à féliciter le Rapporteur spécial pour la clarté et la concision de son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1), qui donne un tableau complet de la pratique internationale, de la doctrine et de la jurisprudence.

25. Le titre I^{er} proposé par le Rapporteur spécial constituera une introduction utile au projet d'articles en établissant les bases de l'octroi et de la reconnaissance des privilèges et immunités des organisations internationales. Les organisations internationales et leurs fonctionnaires doivent se voir accorder des privilèges et immunités parce qu'ils jouissent de la personnalité

juridique et parce qu'ils ont la capacité d'accomplir certains actes.

26. Toutefois, il reste à étudier si le titre I^{er} est applicable à toutes les organisations internationales. Il faudra par exemple déterminer si les organisations créées par un petit nombre d'Etats, dont les actes constitutifs ne sont pas très clairs et qui ne sont pas reconnues par tous les Etats, jouissent elles aussi de la personnalité juridique et ont droit aux privilèges et immunités. M. Calero Rodrigues est persuadé que le Rapporteur spécial indiquera en temps utile à la Commission si les privilèges et immunités dont il traitera doivent s'appliquer de manière égale à toutes les organisations internationales.

27. A son avis, la première phrase de l'article 1^{er}, commençant par les mots: « Les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique... », est quelque peu excessive, et il serait préférable de dire que « Les organisations internationales peuvent jouir de la personnalité juridique... ». Il serait alors clair que certaines organisations internationales ne jouissent peut-être pas de la personnalité juridique.

28. Faut-il consacrer un article distinct à la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités? Cela dépendra du nombre d'articles que le Rapporteur spécial entend proposer. A cet égard, M. Calero Rodrigues ne peut suivre M. Arangio-Ruiz lorsqu'il affirme que la formule « La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation » signifie que ces règles sont déterminantes pour savoir si une organisation peut ou non conclure un traité. Ce sont les Etats qui négocient le traité qui en décideront, et le traité renfermera d'ailleurs des dispositions indiquant si une organisation peut ou non y devenir partie. La disposition proposée par le Rapporteur spécial signifie tout simplement qu'une organisation internationale ne peut conclure des traités que si ses règles internes l'autorisent à le faire. La Commission, qui a déjà passé beaucoup de temps en considérations théoriques, devrait donner une orientation pratique à ses travaux et accepter soit le paragraphe 2 de l'article 1^{er} (variante A), soit l'article 2 (variante B).

29. M. YANKOV remercie le Rapporteur spécial de son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1) fort concis, et des efforts qu'il fait pour placer sur le plan législatif un sujet passablement théorique.

30. Ce sujet, qui tient une grande place dans le droit international moderne, a connu deux grandes étapes historiques. La première correspond à la période d'avant la première guerre mondiale. La seconde, qui a commencé en 1945 avec la création de l'ONU, se caractérise par une pratique très riche et de nombreuses études de doctrine. M. Yankov ne croit toutefois pas que l'on puisse dégager de ces études, sur le sujet, un ensemble de règles propres à régir les fonctions des organisations internationales, leurs relations avec les Etats et leurs relations entre elles.

31. S'agissant d'organisations internationales, la Commission doit procéder avec prudence, car il y a toute une gamme d'organisations et chacune a ses caractéristiques propres, qu'il s'agisse de capacité juridique, de statut international ou de personnalité juridique. Le Rapporteur

spécial lui-même a abordé avec prudence la question de la définition du champ d'application du sujet et de la détermination des organisations à y englober.

32. Tout comme M. Calero Rodrigues, M. Yankov considère que la Commission ne pourra évidemment pas éviter les questions générales et théoriques, mais que sa tâche principale sera d'étudier les problèmes pratiques que posent la personnalité et la capacité juridiques des organisations internationales, leurs privilèges et immunités et leurs droits et obligations tant en droit international que dans les systèmes juridiques avec lesquels elles seront appelées à entrer en contact.

33. Pour ce qui est de la capacité juridique des organisations internationales, M. Yankov partage la conception d'ensemble du Rapporteur spécial. Il faudra toutefois tenir compte de certaines caractéristiques de ces organisations, comme le droit de représentation. Certaines organisations internationales n'ont qu'un droit de légation très limité, alors que d'autres, comme l'ONU, jouissent de ce droit sans réserve aucune. C'est ainsi que le Siège de l'ONU a le corps diplomatique le plus nombreux qui soit.

34. Il faudra tenir compte aussi de la responsabilité vis-à-vis des organisations internationales et de la responsabilité de ces organisations pour les dommages causés aux tiers. Il existe déjà un certain nombre de cas de jurisprudence et de traités sur cette question, et par exemple la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux⁷. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982⁸ contient elle aussi (art. 139) des clauses sur la responsabilité pour les dommages causés par des activités menées dans les océans, y compris les activités de recherche marine menées par une organisation internationale. Il y aurait de toute évidence une lacune dans le projet à l'étude s'il ne traitait pas de la responsabilité des organisations internationales.

35. Pour ce qui est de l'article 1^{er} présenté par le Rapporteur spécial, la Commission n'a pas encore étudié la question de la capacité juridique en droit interne, ce qu'elle devra faire du point de vue non seulement du droit interne des Etats membres d'une organisation, mais aussi du point de vue du droit interne des Etats non membres. M. Yankov suggère donc d'étendre la portée de l'article 1^{er}, car les alinéas *a*, *b* et *c* ne vont sans doute pas assez loin.

36. Quant à la prochaine étape des travaux sur le sujet, M. Yankov pense que le Rapporteur spécial devrait présenter un aperçu de l'ensemble du projet d'articles. L'expérience montre qu'il est toujours bon d'avoir une idée d'ensemble d'un projet.

37. M. McCaffrey, félicitant le Rapporteur spécial de son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1), clair et concis, dit que le sujet est particulièrement difficile, surtout si l'on doit tenter d'harmoniser des règles qui soient applicables à toutes les organisations internationales. Il existe une grande variété d'organisations et chacune est, à sa façon, unique; il faut donc agir avec prudence et adopter une approche fonctionnelle, ce qui

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 961, p. 187.

⁸ *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), p. 182, doc. A/CONF.62/122.

n'a d'ailleurs pas échappé au Rapporteur spécial. De plus, sir Ian Sinclair (1925^e séance) a fait observer que l'on ne pourrait peut-être pas dégager de règles générales qui soient applicables à toutes les organisations internationales. Il faut donc qu'une organisation internationale ait une capacité juridique qui lui permette de donner effet aux objectifs en vue desquels ses Etats membres l'ont créée.

38. Pour ce qui est de la personnalité juridique internationale, M. McCaffrey pense, comme M. Arangio-Ruiz, que si l'ONU, et peut-être ses institutions spécialisées, bénéficient à n'en pas douter d'une personnalité juridique pleine et entière, il n'en va pas nécessairement de même pour les autres organisations internationales.

39. Concernant le paragraphe 1 de l'article 1^{er} (variante A), il appuie M. Calero Rodrigues qui a proposé de remplacer les mots de la première phrase: « Les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique... » par la formule moins catégorique « Les organisations internationales peuvent jouir de la personnalité juridique... ». Cette formule couvrirait le cas des organisations qui ne jouissent pas de la personnalité internationale de par leurs instruments constitutifs.

40. M. McCaffrey suggère aussi de modifier le paragraphe 2 de l'article 1^{er} comme suit: « Une organisation internationale ne peut conclure de traité que pour autant que son instrument constitutif l'y autorise ». Le présent texte, qui dispose que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités « est régie par les règles pertinentes de cette organisation », pourrait être interprété comme signifiant que la participation d'une organisation internationale à un traité n'a pas à être décidée par les parties à ce traité, alors que ce sont en fait les parties à un traité qui décident si elles souhaitent ou non permettre à une organisation internationale d'y être partie elle aussi.

41. M. BALANDA félicite le Rapporteur spécial de son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1) et remercie le Secrétariat de son étude complémentaire (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3), fort utile. Il craint que, faute de temps pour débattre des importantes questions en jeu, la Commission ne parvienne sans doute pas à donner au Rapporteur spécial toutes les directives voulues pour l'élaboration de son prochain rapport.

42. Bien que la tendance soit à demander aux rapporteurs spéciaux de se montrer prudents et pragmatiques et de se garder de tout dogmatisme ainsi que de longs développements doctrinaux, M. Balanda considère que la Commission devrait définir d'entrée de jeu ce qu'est une organisation internationale, sans remettre cette tâche à plus tard comme le suggère le Rapporteur spécial. Certes celui-ci indique dans son rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 20 et 21) comment certains auteurs définissent la notion d'organisation internationale, mais il pourrait lui-même essayer de mieux cerner les contours de cette institution.

43. C'est avec raison que le Rapporteur spécial entend accorder une place prépondérante à la pratique. A cet égard, il y a lieu de souligner l'importance des relations entre une organisation internationale et ses Etats membres, car la question de la personnalité juridique de l'organisation peut se poser dans ce contexte. Quant aux organisations dont il convient de s'occuper, le Rapporteur

spécial rappelle (*ibid.*, par. 27) que la Commission a décidé provisoirement de prendre en considération toutes les organisations internationales, qu'elles soient universelles ou régionales. Il propose en outre de se limiter aux organisations intergouvernementales (*ibid.*, par. 26). Mais il y a là un écueil possible: certains traités ne donnent pas naissance à de véritables organisations internationales. Tel est le cas de l'accord intergouvernemental portant création du Conseil de l'entente, organisation africaine qui ne constitue qu'un simple lieu de réunion et de discussion pour les chefs d'Etat et de gouvernement, et non une organisation internationale, faute d'être dotée d'organes susceptibles d'exprimer une volonté distincte de celle des Etats membres.

44. Dans son deuxième rapport (*ibid.*, par. 6), le Rapporteur spécial évoque la difficulté d'appliquer les règles générales des immunités internationales aux organisations internationales créées pour exercer des activités commerciales. M. Balanda fait observer, à cet égard, que chaque fois que des Etats s'unissent en une organisation internationale pour réaliser une activité sur le plan international, leur démarche est motivée par un intérêt général déterminant, qui peut se doubler d'un intérêt lucratif. Mais le fait qu'une organisation internationale exerce des activités lucratives ne lui ôte pas son caractère de service public international; or, c'est en tant que service public international qu'une organisation mérite d'être protégée.

45. Le Rapporteur spécial mentionne aussi (*ibid.*) la « responsabilité incombant aux Etats de veiller à ce que leurs ressortissants respectent leurs obligations en tant que fonctionnaires internationaux ». Il ne paraît guère possible d'interpréter ces termes comme signifiant que les Etats ont l'obligation de veiller au comportement de leurs ressortissants à l'égard des organisations internationales qui les emploient. Ils devraient plutôt s'interpréter à la lumière de l'Article 100, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel chaque Membre de l'Organisation s'engage à ne pas chercher à influencer les fonctionnaires internationaux dans l'exécution de leur tâche.

46. Plusieurs membres de la Commission se sont demandé s'il était possible de codifier des règles générales sur le statut juridique des organisations internationales, alors que celles-ci sont d'une infinie variété. D'aucuns ont lancé un appel à la prudence, tandis que d'autres ont même émis des doutes sur les chances de succès de l'entreprise. Or quelques auteurs, dont Flory, ont réussi à dégager certains traits communs aux organisations internationales, après s'être livrés à des recherches comparatives approfondies. A leur suite, il devrait être possible d'essayer de codifier le droit commun des organisations internationales, abstraction faite du but pour lequel chacune d'elles a été créée.

47. La personnalité juridique constitue l'un des éléments communs aux organisations internationales. Pour M. Balanda, ce serait aller trop loin que de considérer comme dépourvue de personnalité juridique toute organisation internationale dont l'acte constitutif ne lui reconnaîtrait pas expressément cet attribut essentiel. En effet, lorsque des Etats créent une organisation internationale, c'est pour réaliser en commun une activité bien déterminée sur le plan international; en l'absence de personnalité et de capacité juridiques, une

organisation se trouve empêchée d'accomplir les activités pour lesquelles elle a été créée. La priver de sa personnalité juridique reviendrait à en faire un être mort-né. A cet égard, les deux variantes du titre I^{er} proposées par le Rapporteur spécial permettent de régler la question de manière satisfaisante.

48. Dans plusieurs passages de son deuxième rapport, le Rapporteur spécial se réfère au « pouvoir réglementaire » des organisations internationales, expression qui risque de ne pas être généralement acceptable, car elle a des acceptions différentes. Dans le droit des Communautés européennes, le pouvoir réglementaire s'oppose aux directives, tandis que, pour certains auteurs, le pouvoir réglementaire est le pouvoir administratif général qu'exercent les organes des organisations internationales dans l'accomplissement de leurs activités.

49. C'est à la variante B, celle qui prévoit de consacrer l'article 1^{er} à la personnalité juridique des organisations internationales et l'article 2 à leur capacité de conclure des traités, que vont les préférences de M. Balanda. S'agissant de la capacité de contracter, d'acquérir des biens meubles et immeubles et d'en disposer, et d'ester en justice, peut-être conviendrait-il de préciser qu'elle doit s'exercer « conformément au droit interne » puisqu'elle ne peut s'exercer que sur le territoire d'un Etat; or les Etats ne sauraient être amenés à modifier leur législation en raison de l'existence d'organisations internationales. C'est ainsi qu'au Zaïre la règle selon laquelle le sol ne peut appartenir qu'à l'Etat devrait s'imposer aux organisations internationales.

50. En outre, pour protéger davantage les organisations internationales, il semble qu'il y aurait lieu de rédiger une disposition particulière sur la question des dons ou legs que peut recevoir une organisation internationale. Enfin, il faudra affronter aussi le délicat et épineux problème de la responsabilité internationale des organisations; la Commission devra alors opter soit pour le régime de la responsabilité applicable aux Etats, soit pour le régime prévu par le droit interne de l'Etat sur le territoire duquel l'organisation internationale exerce ses activités, soit pour un régime *sui generis*.

La séance est levée à 13 h 10.

1927^e SÉANCE

Mercredi 17 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. Illueca, M. Jacovides, M. Koroma, M. Laclata 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.4/370¹, A/CN.4/391 et Add.1², A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3³)

[Point 9 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

TITRE I^{er} (Personnalité juridique)⁴ [suite]

1. M. OUCHAKOV se déclare opposé aux deux projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial, qui lui paraissent inutiles, voire nuisibles. La disposition proposée comme paragraphe 2 de l'article 1^{er}, dans la variante A, et comme article 2 dans la variante B est reprise textuellement de l'article 6 du projet d'articles sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales⁵. D'abord, il convient de relever que cette disposition, aux termes de laquelle « la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation », ne peut être reprise telle quelle sans la définition des « règles pertinentes » qui figure elle aussi dans ledit projet d'articles. Ensuite, il est évident qu'une telle disposition n'apporte rien au projet en cours d'élaboration, et que les discussions auxquelles elle pourrait donner lieu maintenant risqueraient de remettre inutilement en cause un projet d'articles que la Commission a adopté par consensus et qui servira de base à la Conférence des Nations Unies prévue en 1986. Les membres de la Commission qui expriment maintenant des avis nuancés sur la disposition reprise de cet article 6 se prononcent en réalité sur un texte qui a déjà été adopté. Ceux qui n'étaient pas encore membres de la Commission lors de l'élaboration de l'article 6 pourront, s'ils le désirent, exprimer leur avis à la Conférence. En tout cas, il ne semble pas dans l'intention du Rapporteur spécial de proposer un contre-projet au projet d'article déjà adopté.

2. Il est tout à fait faux d'affirmer, comme cela est fait dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, que les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique dans le droit interne de leurs Etats membres. En effet, chaque Etat est entièrement libre d'admettre ou non dans son droit interne la capacité juridique des autres Etats et des organisations internationales. La reconnaissance par un Etat de la capacité juridique des organisations internationales, ou de certaines d'entre elles, peut découler soit d'actes législatifs adoptés par cet Etat, soit de l'engagement pris par lui envers d'autres Etats de reconnaître cette capacité juridique dans son droit interne. Mais le droit international n'impose pas une telle reconnaissance aux Etats.

3. Pour le Rapporteur spécial, la nécessité de reconnaître la capacité juridique aux organisations internationales, notamment à celles qui ont des activités opérationnelles, voire commerciales, dériverait de

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie).

³ *Idem*.

⁴ Pour le texte, voir 1925^e séance, par. 27.

⁵ Voir 1925^e séance, note 17.