Document:-
A/CN.4/SR.1927

Compte rendu analytique de la 1927e 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

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 Ier 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 1er 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.

1927e 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. 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])

[Point 9 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

TITRE Ier (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 1er, 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 internationales[5]. 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 1er, 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 (1re partie).

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

[3] *Idem.*

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

[5] Voir 1925e séance, note 17.

l'Article 104 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel « L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts ». Il est à noter que la capacité juridique qui doit être reconnue à l'Organisation, conformément à cette disposition, est limitée à ce qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. Dans la plupart des Etats Membres, l'ONU n'a pas d'activités qui exigent la reconnaissance de sa capacité juridique dans le droit interne. C'est ainsi que l'Union soviétique, en tant que partie à la Charte des Nations Unies, ne serait tenue de reconnaître la capacité juridique de l'ONU que dans la mesure où cela pourrait être nécessaire à l'Organisation pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts au niveau du droit civil soviétique, ce qui n'est pas le cas en pratique. En définitive, ce serait éluder les vrais problèmes que de faire porter le débat sur le point de savoir si le droit international oblige les Etats à reconnaître la capacité juridique des organisations internationales dans leur droit interne et s'il est systématiquement nécessaire de reconnaître cette capacité aux organisations internationales.

4. Ce qu'il reste alors de la phrase liminaire du projet d'article 1er, c'est que les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique en droit international, affirmation qui n'est qu'un truisme et qui ne fait aucunement progresser la Commission. En effet, si les organisations internationales ne jouissaient pas de la personnalité juridique en droit international et si elles n'étaient donc pas des sujets du droit international, la question des relations entre les Etats et les organisations internationales ne relèverait pas du droit international et les travaux de la Commission sur cette question n'auraient pas de sens. Réaffirmer que les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique en droit international et sont des sujets du droit international, alors que cela a été expressément spécifié dans des projets d'articles de la Commission devenus des conventions internationales, ne peut qu'engendrer des discussions stériles, notamment sur le point de savoir si toutes les organisations internationales ont cette qualité.

5. De même, il faut se garder de débattre de questions étrangères au sujet, comme celle de la responsabilité des organisations internationales. Il importe que la Commission se limite au statut juridique des organisations internationales et de leurs fonctionnaires sur le territoire des Etats hôtes. En effet, une organisation internationale n'est pas une abstraction; la question de son statut juridique se pose dès l'instant où elle exerce des activités sur le territoire d'un « Etat hôte » au sens où cette expression est définie à l'article 1er, par. 1, al. 15, de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats, c'est-à-dire de l'Etat dans lequel l'organisation a son siège ou un bureau, ou dans lequel se réunit un organe ou une conférence de cette organisation. Le débat doit porter non pas sur la personnalité juridique que le droit international reconnaît aux organisations internationales, mais sur le statut juridique des organisations sur le territoire des Etats hôtes, autrement dit sur les droits et obligations qui sont les leurs. A cet égard, un certain nombre de questions, notamment celles du statut des diverses missions et délégations, ont déjà été réglées dans le projet d'articles sur la première partie du sujet, qui est devenu la Convention de Vienne de 1975.

6. Enfin, M. Ouchakov met en garde les membres de la Commission contre toute tentative de définition de l'expression « organisation internationale ». Si la Commission se départait de l'attitude prudente qu'elle a adoptée jusqu'à présent, et qui l'a conduite à définir cette expression comme s'entendant d'une organisation intergouvernementale, elle risquerait finalement de donner une définition juridique de l'Etat.

7. M. LACLETA MUÑOZ félicite le Rapporteur spécial de son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1) et de son brillant exposé oral (1925e séance).

8. Les règles que la Commission tente maintenant de mettre en forme sont pour la plupart apparues après la seconde guerre mondiale, à la suite de la multiplication des organisations internationales et du fait de l'importance croissante de leurs engagements internationaux. Comme le recommande le Rapporteur spécial, la matière doit être abordée avec prudence et pragmatisme. C'est ainsi que l'expression « organisation internationale » ne devrait pas être définie pour le moment. Bien que difficile à élaborer, une telle définition ne serait sans doute pas inutile; il faudra en tout cas préciser quelles sont les organisations internationales visées dans le projet d'articles.

9. Cette question est évidemment liée à celle de la personnalité juridique des organisations internationales et au problème de savoir si certaines entités, qui se définissent elles-mêmes comme des organisations internationales, ont vraiment cette qualité. Nombreuses sont les conférences internationales qui créent des organes permanents qui ne sont parfois que de simples secrétariats. Tel pourrait être le cas de la Commission préparatoire de l'Autorité internationale des fonds marins, créée par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer[6]. Le critère de base permettant de distinguer une organisation internationale d'autres entités devrait être l'existence d'une volonté propre de l'organisation, et d'organes permanents habilités à exprimer cette volonté.

10. Le problème de la personnalité juridique des organisations internationales et le problème plus vaste des organisations internationales qu'il convient de prendre en considération dans le projet soulèvent de nombreuses difficultés. La Commission doit-elle se limiter aux organisations internationales de caractère universel ou doit-elle étendre le projet d'articles aux organisations internationales régionales? Si elle limite le cercle des organisations prises en considération, il lui sera peut-être plus facile d'identifier un certain nombre de règles communes. Une autre question délicate à régler est celle de la prise en compte des organisations internationales opérationnelles, notamment celles qui ont des activités commerciales. D'autre part, le projet d'articles ne devra pas se limiter au statut juridique, aux privilèges et aux immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires; il devra régler des questions comme celle du droit de représentation active et passive des organisations internationales, celle de leur responsabilité et celle des accords de siège.

---

[6] Voir Acte final de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, adopté le 10 décembre 1982, annexe I, résolution I (*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. 151, doc. A/CONF.62/121).

11. Des deux variantes proposées par le Rapporteur spécial, M. Lacleta Muñoz préfère la variante B qui prévoit deux articles, consacrés l'un à la personnalité juridique des organisations internationales en droit international et dans le droit interne de leurs Etats membres, et l'autre à leur capacité de conclure des traités. L'alinéa *b* de l'article 1er semble trop général étant donné que certains Etats ne reconnaissent pas la faculté d'acquérir des biens meubles et immeubles aux étrangers et donc aux organisations internationales, quelles que soient leur personnalité juridique en droit international et leur capacité d'agir par ailleurs en droit interne. Peut-être chacun des trois alinéas *a*, *b* et *c* de l'article 1er pourrait-il faire l'objet d'un article distinct.

12. Enfin, M. Lacleta Muñoz exprime l'espoir que le Rapporteur spécial soumettra à la Commission un plan général du projet d'articles.

13. M. REUTER fait observer que M. Ouchakov a soulevé la question très importante des rapports éventuels entre le projet d'articles à l'examen et le projet d'articles sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, qui a déjà été adopté par la Commission[7] et qui sera soumis pour examen définitif à la Conférence des Nations Unies prévue en 1986, à laquelle M. Reuter doit participer en tant qu'expert consultant. M. Reuter considère qu'il sera de son devoir d'exposer fidèlement à cette conférence les raisons pour lesquelles la Commission a adopté le projet d'articles sous sa forme actuelle. Il ressort des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale que les Etats interprètent de manière assez divergente les dispositions de ce projet. Lorsqu'il sera amené à rappeler la position de la CDI devant la Conférence de plénipotentiaires, M. Reuter s'efforcera d'exposer les vues de tous les membres de la Commission. Si on lui en fait la demande, il exposera aussi son point de vue personnel, mais il estime ne pas avoir à s'exprimer maintenant sur des questions aussi délicates que celle de la définition de l'expression « organisation internationale » ou celle de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Son silence en tant que membre de la Commission ne devra donc pas être interprété comme un manque d'intérêt de sa part.

14. M. FRANCIS félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport (A/CN.4/391 et Add.1), dont la présentation orale a été très claire (1925e séance). A son avis, le sujet en soi n'est pas difficile; la difficulté vient de ce que le Rapporteur spécial devra le traiter avec beaucoup de précautions.

15. Pour ce qui est des organisations internationales de caractère universel, il existe suffisamment d'instruments pour que la communauté mondiale puisse se passer d'un ensemble codifié de règles. Mais il y a — et plus particulièrement en dehors du système des Nations Unies — une telle variété d'autre organisations qu'une codification du droit relatif à ce sujet s'impose d'urgence. Les instruments constitutifs de l'ONU et des institutions spécialisées présentent suffisamment de points communs, et les organisations en dehors du système des Nations Unies, malgré la diversité des pratiques, suffisamment d'analogies pour que l'on puisse établir un projet harmonieux susceptible d'application générale. La Commission devra aborder cette tâche sans craindre de faire de l'élément développement progressif un moyen de parvenir à un produit fini acceptable.

16. M. Yankov (1926e séance) a eu l'excellente idée de suggérer au Rapporteur spécial de soumettre à la prochaine session de la Commission un aperçu de l'ensemble du projet, pour indiquer dans quel sens s'orienteront ses travaux. Cet aperçu sera fort utile à la Commission et M. Francis est persuadé que le Rapporteur spécial ne manquera pas de tenir compte de la suggestion constructive de M. Yankov. M. Francis est favorable aussi à l'idée de traiter, dans le projet d'articles, du droit de représentation des organisations internationales.

17. Notant que le rapport insiste sur les limites générales du sujet (A/CN.4/391 et Add.1, par. 2), M. Francis exprime l'espoir que le Rapporteur spécial envisagera de repousser ces limites. D'autre part, le Rapporteur spécial énumère (*ibid.*, par. 33) trois catégories de sujets du droit international autres que les Etats, en les introduisant par les mots: « Ces nouveaux sujets sont ». Cette formule donne l'impression que l'énumération est exhaustive, ce qu'elle n'est pas. M. Francis relève par exemple que le Saint-Siège, par opposition à l'Etat de la Cité du Vatican, ne tombe dans aucune de ces trois catégories; peut-être vaudrait-il mieux dire: « Certains de ces nouveaux sujets sont: ».

18. Malgré la force persuasive des arguments avancés par M. Ouchakov, M. Francis peut accepter que l'examen du sujet englobe la responsabilité des organisations internationales. Du point de vue du développement progressif, il y a matière à traiter de la responsabilité des organisations internationales, à tout le moins vis-à-vis des Etats, et le moment viendra où la Commission se rendra compte qu'elle ne peut éluder la question. De plus, la responsabilité des organisations peut difficilement faire l'objet d'une étude distincte et se prête donc à être englobée dans le présent sujet.

19. Pour ce qui est du projet d'article 1er proposé par le Rapporteur spécial, M. Francis pense lui aussi que la clause énoncée dans la phrase liminaire, disant que « Les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique... dans le droit interne de leurs Etats membres », affecterait aussi les Etats non membres. Il est sur ce point partisan de la formule proposée par sir Ian Sinclair (1926e séance). Il est partisan aussi de consacrer des articles distincts aux dispositions de fond, comme l'ont proposé M. Balanda *(ibid.)* et M. Lacleta Muñoz.

20. On a suggéré au cours du débat de fixer des limites à la capacité des organisations internationales, par référence au droit interne de l'Etat considéré. Le problème principal est celui de la propriété de biens immobiliers, à laquelle les non-nationaux, par conséquent les organisations internationales, ne peuvent accéder en vertu des lois de certains pays, dont plusieurs ont accueilli des organisations internationales. Sans faire de proposition formelle, M. Francis suggère, à l'article 1er (variante A), de remplacer à l'alinéa *b* du paragraphe 1 les mots « acquérir des biens meubles et immeubles » par la formule plus générale « acquérir des biens ». Il faut de toute évidence parvenir à une formule qui évite de désavantager les organisations internationales mais qui en même temps ne crée pas de difficultés

[7] Voir 1925e séance, note 17.

aux Etats dont la loi nationale — et parfois la Constitution même — interdit aux étrangers de posséder des biens immobiliers.

21. Quant au paragraphe 2 de l'article 1er, de la variante A, qui se retrouve comme article 2 dans la variante B, et qui traite de la capacité des organisations internationales de conclure des traités, il est à n'en pas douter utile et a sa place dans le projet d'articles. On trouve dans l'article 1er de la variante A tous les éléments essentiels que doit contenir un article de ce genre.

22. M. TOMUSCHAT dit que le Rapporteur spécial, dans son excellent rapport (A/CN.4/391 et Add.1), est allé directement au cœur des problèmes. Il pense comme le Rapporteur spécial que la Commission doit éviter les querelles académiques car son rôle est de fournir des réponses et non pas de se demander si des réponses sont possibles.

23. Il faut commencer par déterminer les besoins réels, en d'autres termes les lacunes de la situation actuelle en droit international. Il ne suffit pas de déclarer que la première partie du sujet est couverte par la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats, et que, logiquement, la deuxième partie devrait maintenant suivre. Concernant le statut des missions accréditées auprès des organisations internationales de caractère universel — l'objet essentiel de la Convention de Vienne de 1975 — il y a une lacune manifeste dans les instruments qui régissent leurs privilèges et immunités, mais il n'en va pas de même, ou du moins pas au même degré, des privilèges et immunités des organisations internationales elles-mêmes.

24. Normalement, le statut d'une organisation internationale vis-à-vis de ses Etats membres et de l'Etat hôte est clairement défini dans les instruments constitutifs. On a en général pris grand soin d'énoncer les règles en vertu desquelles l'organisation bénéficiera d'un traitement spécial. La question se pose donc de savoir quels seront les bénéficiaires des règles qui figureront dans le projet d'articles, quel sera le domaine visé par ce projet. Peut-être subsiste-t-il quelques lacunes dans les actes constitutifs dont il s'agit. M. Tomuschat pense cependant que, sur le plan universel, la Commission risquerait presque à coup sûr de créer des problèmes de conflits de lois.

25. Peut-être faut-il conclure que les principaux bénéficiaires seraient les organisations internationales, dont les actes constitutifs ne réglementent pas suffisamment les questions fort complexes de statut, de privilèges et d'immunités. Mais on sera alors amené à se demander à quel niveau il faut situer ces privilèges et immunités. On pourra bien entendu établir une typologie sur des bases empiriques. Cette tâche sera facilitée par l'excellente étude établie par le Secrétariat (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3). On pourra se référer aussi aux travaux de M. Reuter et à l'étude de Flory mentionnée par M. Balanda (1926e séance). Mais il y aura nécessairement des divergences, car la définition des privilèges et immunités est affaire hautement politique. Ce qui est accordé à une organisation risque d'être refusé à une autre. Les organisations internationales ne sont pas toutes également attrayantes pour les Etats hôtes, notamment sur le plan financier. Pour toutes ces raisons, la seule solution viable et utile est de se borner à rechercher une norme minimale.

26. Pour ce qui est de l'article 1er proposé, M. Tomuschat relève, à propos de l'aspect international de la personnalité juridique, que le Rapporteur spécial suggère de s'écarter des termes prudents employés par la CIJ (A/CN.4/391 et Add.1, par. 69 et 70). Le Rapporteur spécial considère que, dans l'état actuel du droit international, toutes les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique. Cette thèse risque toutefois de ne pas être compatible avec la règle fondamentale du droit des traités qui veut qu'aucune obligation ne puisse être imposée à des Etats tiers. C'est pourquoi la plupart des auteurs contemporains considèrent que la personnalité juridique des organisations internationales vis-à-vis des Etats non membres est affaire de reconnaissance. M. Tomuschat se demande si énoncer un principe général concernant la personnalité juridique objective des organisations internationales ne serait pas imposer une lourde charge aux Etats tiers, et il appuie donc l'idée de remplacer, dans la phrase liminaire de l'article 1er, les mots « Les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique... » par « Les organisations internationales peuvent jouir de la personnalité juridique... ».

27. Quant à la capacité en droit privé, il n'est peut-être pas juste de parler de la personnalité juridique « dans le droit interne » des Etats membres. On peut évidemment soutenir que la personnalité juridique d'une organisation internationale ressort du droit interne de chacun de ses Etats membres. Mais il vaudrait mieux définir cette personnalité juridique dans le projet d'articles lui-même en fixant par la même occasion le contenu minimal de cette personnalité et en imposant aux Etats l'obligation de reconnaître à l'organisation la capacité effective d'agir en tant que sujet de droit dans le cadre de l'ordre juridique national. M. Tomuschat propose donc de remplacer les mots « dans le droit interne » par « aux fins du droit interne ». Ce libellé serait conforme aux dispositions conventionnelles de la Communauté économique européenne, qui établissent une distinction entre la personnalité internationale d'une part et la capacité en droit privé de l'autre. Il convient d'établir la même distinction dans le projet d'article à l'étude.

28. Comme dans la variante B proposée par le Rapporteur spécial, le titre Ier devrait comporter deux articles. L'article 2 préciserait le contenu de la capacité juridique internationale, notamment la capacité de conclure des traités. Quant aux « règles pertinentes » de l'organisation, elles fixent une limite générale qui vaut pour toutes ses activités; il faut éviter de stipuler cette limite uniquement à propos du pouvoir de conclure des traités, car elle s'applique aux autres actes, y compris les actes unilatéraux.

29. Pour M. Tomuschat, le projet d'articles confère la personnalité juridique aux organisations internationales, mais la reconnaissance générale de cette personnalité est toujours fonction des règles et pratiques internes de l'organisation considérée. Il ne peut être question d'inscrire dans le projet d'articles une norme qui permettrait à une organisation internationale d'outrepasser les limites que lui ont fixées ses fondateurs.

30. En conclusion, M. Tomuschat s'associe à M. Yankov (1926e séance) pour demander au Rapporteur spécial de présenter, à la prochaine session, un aperçu provisoire de l'ensemble du projet d'articles.

31. M. THIAM félicite le Rapporteur spécial pour son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1) en l'encourageant à poursuivre dans la voie de la prudence et de la modération qu'il a choisie dans une matière extrêmement complexe et délicate.

32. La Commission a déjà longuement débattu du problème des organisations internationales, à propos de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, et elle se heurte toujours aux mêmes difficultés. Les Africains sont très sensibles à ce problème: en effet, les organisations internationales sont un instrument privilégié de coopération dans un continent où le sous-développement et l'exiguïté de certains territoires font de la coopération un impératif catégorique. Les difficultés sont nombreuses, et M. Thiam n'en citera que quelques-unes.

33. La première difficulté tient naturellement à la diversité des organisations internationales. Le Rapporteur spécial devra sans aucun doute indiquer quelles sont les limites qu'il entend à cet égard imposer à son sujet, car suivant la nature de l'organisation, son objet, l'étendue de ses activités, le problème est plus ou moins complexe. La deuxième difficulté tient au fait que la matière est vivante, qu'elle est en pleine mutation, et qu'il est difficile de savoir ce qui peut être codifié dès à présent et ce qui doit être encore laissé à l'évolution. Il est une troisième difficulté, que reflète en fait le titre même du sujet à l'étude: « Relations entre les Etats et les organisations internationales ». Ces relations ont toujours été heurtées, faites à la fois de réserves, de suspicions et de méfiance, en même temps qu'elles sont rendues nécessaires par la vie internationale elle-même et ses développements. Les Etats ont ainsi tendance à considérer les organisations internationales comme un mal nécessaire: il faut les accepter, et il faut les contrôler; il faut leur reconnaître chichement les attributions et les compétences que leur mission exige. Il faudra donc procéder sans trop d'audace ni trop de timidité, avec beaucoup de réalisme et un peu d'idéalisme.

34. Passant à l'article 1er (variante A) proposé par le Rapporteur spécial, M. Thiam note que le paragraphe 1 — qui traite de la personnalité des organisations internationales — comporte deux aspects: un aspect international et un aspect interne. Il voit mal comment on pourrait distinguer ces deux aspects, sinon en théorie. L'aspect international, c'est tout simplement ce qui est énoncé dans ce paragraphe. En ce qui concerne le droit interne, M. Thiam croit qu'il est quand même extrêmement difficile de ne pas reconnaître à une organisation internationale une capacité interne, même limitée: en effet, l'organisation internationale est censée agir, remplir ses obligations et disposer des moyens de mener à bien sa mission.

35. En revanche, il comprend que, dans certains pays, comme M. Ouchakov l'a fait observer, le droit interne puisse être en conflit avec les activités requises d'une organisation internationale. Par exemple, s'agissant de la capacité de contracter, d'acquérir des biens meubles et immeubles et d'en disposer, il est certain que si le système juridique d'un pays donné est tel qu'un étranger ne puisse pas être propriétaire ou ne puisse pas passer des contrats de droit privé, un problème se pose, et il faudra voir comment il a été réglé. Mais M. Thiam s'interroge à propos de la capacité d'ester en justice, car il y a des cas où une organisation internationale est tenue d'aller devant un tribunal, par exemple dans le cas d'un accident de circulation où un de ses véhicules est impliqué. Si l'organisation internationale ne peut même pas demander réparation pour le préjudice subi, que peut-elle faire?

36. M. Thiam se demande comment une organisation internationale pourrait se trouver dépourvue de tous moyens d'agir sur le plan interne, dès lors qu'on lui reconnaît le droit d'exister et d'avoir un siège. A cet égard, il n'établit aucune distinction entre le siège du secrétariat général d'une organisation internationale et ses bureaux extérieurs. Ce problème exige plus ample réflexion, mais on voit mal comment il serait possible de déclarer d'emblée qu'une organisation internationale ne peut ester en justice dans un pays si elle a des intérêts à y défendre. En conclusion sur ce point, M. Thiam déclare souscrire au principe qui sous-tend le paragraphe, quitte à ce que le texte soit élagué. En tout état de cause, il y a un minimum nécessaire qu'il faut essayer de préserver.

37. Le paragraphe 2 de l'article 1er, ou l'article 2 selon la variante B, ne fait que reproduire une disposition que la Commission a déjà adoptée. A moins que cette disposition ne soit remise en cause à une autre conférence, il est presque inutile que la Commission en débatte: c'est son enfant.

38. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, tient à féliciter le Rapporteur spécial de son excellent rapport (A/CN.4/391 et Add.1).

39. La Commission en a terminé avec les autres aspects du sujet, mais il lui reste à traiter des privilèges et immunités des organisations internationales, question sur laquelle elle a un gros retard. Avant d'aborder ces privilèges et immunités quant au fond, il faudra étudier les questions techniques de personnalité juridique et de capacité, et déterminer avec précision le champ d'application du sujet. Pour ce dernier point, il importe d'avoir présente à l'esprit la grande variété des organisations internationales: organisations de caractère universel et organisations régionales, organisations à composition restreinte et organismes consultatifs sans organes permanents.

40. Il est une question qui vient ajouter à la complexité du sujet: les privilèges et immunités d'une organisation sont-ils affectés par son objet et ses buts, lesquels peuvent être politiques, culturels, économiques, scientifiques ou opérationnels? Le Rapporteur spécial a donc été bien inspiré en suggérant de s'en tenir pour le moment aux organisations internationales de caractère universel (*ibid.*, par. 27), comme le fait la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats. Si cette suggestion est retenue, on ne manquera ni de données documentaires ni d'exemples tirés de la pratique, d'où pourront se dégager certains grands principes applicables aux privilèges et immunités.

41. Quant à l'utilité du sujet — même si, comme on le sait, il est déjà en partie couvert par les conventions existantes —, le projet d'articles ne traitera pas d'une organisation déterminée mais énoncera des principes généraux touchant les privilèges et immunités des organisations internationales de caractère universel, principes dans lesquels les organisations internationales régionales et autres organes nouveaux pourront trouver

d'utiles directives. Etant donné l'interdépendance croissante des nations du monde, le rythme du développement économique et l'accroissement inévitable du nombre des organisations internationales, il est bon d'avoir une norme dont on puisse s'inspirer, et M. Jagota, pour sa part, n'a pas le moindre doute quant à l'utilité de l'étude; il ne pense pas non plus qu'elle dépasse les possibilités de la Commission.

42. Il a été impressionné par la richesse des sources documentaires mentionnées dans le rapport (*ibid.*, par. 54), et note que le Rapporteur spécial s'est appuyé aussi sur les réponses aux questionnaires envoyés par le Secrétariat et sur l'étude faite en 1967 et mise à jour en 1985 (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3). Pour ce qui est des institutions de caractère universel, il tient à mentionner la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982[8], et en particulier les articles 4 et 5 de son annexe IX. L'historique de cette convention intéresse au plus haut point le sujet à l'étude, car les questions de privilèges, d'immunités et de capacité juridique ont été soigneusement étudiées à la troisième Conférence sur le droit de la mer, à propos surtout de la question de savoir quelles organisations internationales pourraient devenir parties à la Convention. L'annexe IX concerne tout spécialement la compétence des organisations internationales pour devenir parties à la Convention. De plus, la Conférence a créé une organisation internationale de caractère universel, l'Autorité internationale des fonds marins, qui compte elle-même parmi ses organes une Entreprise dont les fonctions sont essentiellement économiques. Les privilèges et immunités de l'Autorité et de l'Entreprise font l'objet des articles 176 à 183 de la Convention et de l'article 13 de l'annexe IV.

43. Pour M. Jagota, il n'y a pas lieu de trop s'inquiéter de la portée, quant au fond, du projet d'articles, qui devra traiter essentiellement de questions d'intérêt général qui concernent toutes les organisations internationales. C'est ainsi que la question de la capacité juridique de conclure des traités et les questions de responsabilité et de succession ne devraient être abordées que dans la mesure où elles ont directement trait aux privilèges et immunités des organisations internationales, et là aussi il pourra être utile de se référer à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

44. Le Rapporteur spécial a pris un bon départ mais il devrait, comme on l'a suggéré, préparer un bref aperçu du projet, indiquant les domaines qu'il compte aborder.

45. Les deux variantes proposées par le Rapporteur spécial pour le titre Ier du projet d'articles sont l'une et l'autre acceptables, mais, par souci de clarté, M. Jagota préfère la variante B, qui consacre à la personnalité juridique de l'organisation internationale et à sa capacité de conclure des traités deux articles distincts. L'article 2 proposé dans la variante B se borne à reconnaître la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités, capacité sans laquelle il ne peut y avoir d'accord de siège; il reprend les termes mêmes de l'article 6 du projet d'articles sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales[9]. M. Jagota n'a rien contre, mais il considère qu'il faudra, avant de modifier éventuellement l'article, attendre les résultats de la Conférence des Nations Unies qui sera consacrée en 1986 à ce dernier sujet.

46. L'article 1er de la variante B pose deux grandes questions: celle de la personnalité et de la capacité juridiques des organisations internationales, par opposition aux sources de cette personnalité et de cette capacité, et la question de savoir si ces sources doivent être précisées dans le projet. La personnalité juridique internationale d'une organisation internationale, qui est réputée être distincte de celle de ses Etats membres, est généralement énoncée par les Etats dans les statuts de l'organisation ou dans un traité. Quant à la capacité juridique de l'organisation internationale, elle dépend de son objet et de ses buts. Pour bien le faire ressortir, M. Jagota pense donc que l'on pourrait, en s'inspirant du libellé de l'Article 104 de la Charte des Nations Unies, modifier comme suit l'article 1er: « L'organisation internationale a la personnalité juridique internationale et jouit de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts, et en particulier de la capacité de: [...] ». On pourrait, si besoin est, modifier l'alinéa *c* et dire « être partie à une procédure judiciaire ». Il n'y aurait alors plus lieu de parler de droit international et de droit interne puisque le droit international serait couvert par la formule « personnalité juridique internationale », et que les effets du droit interne dépendraient de la mesure dans laquelle il serait applicable. Le droit interne pourrait par exemple intervenir indirectement comme moyen de régler la capacité juridique, qui a pour source un traité ou l'acte constitutif de l'organisation internationale en cause. En pareil cas, les Etats membres seraient tenus d'appliquer ces instruments et pourraient adopter à cette fin des lois d'habilitation. L'autre solution consisterait à disposer que ces droits seraient exercés conformément au droit local, lequel interviendrait alors mais ne serait pas la source directe de la capacité ni de la personnalité.

La séance est levée à 12 h 45.

1928e SÉANCE

Mercredi 17 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. Francis, M. Illueca, M. Jacovides, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, M. Roukounas, sir Ian Sinclair, M. Sucharitkul, M. Yankov.

Séminaire de droit international

1. Le PRÉSIDENT invite M. Giblain, directeur du Séminaire de droit international, à prendre la parole devant la Commission.

---

[8] Voir 1926e séance, note 8.

[9] Voir 1925e séance, note 17.