

Document:-
A/CN.4/SR.2025

Compte rendu analytique de la 2025e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1987, vol. I

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

immunités, les dérogations aux dispositions législatives et réglementaires internes, la protection juridique particulière et le traitement de faveur accordés aux organisations internationales et à leur personnel. Pour ce qui est des différences, dans la diplomatie traditionnelle, les rapports entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception sont fondés sur l'égalité souveraine et le grand principe de la réciprocité, qui pourraient aussi servir de mécanisme de base de la protection juridique. M. Bennouna a demandé, à ce propos, par quel moyen une organisation internationale pouvait faire valoir la protection juridique contre un Etat hôte qui aurait porté atteinte à son statut. Le principe de l'égalité souveraine n'a pas sa place dans les relations entre un Etat et une organisation internationale, et il faudra évidemment trouver un équilibre dans les rapports triangulaires qui s'établissent parfois entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation.

26. Dans son rapport (*ibid.*), le Rapporteur spécial a soulevé deux questions décisives à propos de la portée des privilèges et immunités et de l'uniformité ou de l'adaptation des immunités internationales. Il s'agit de déterminer, d'une part, la catégorie d'organisations internationales à prendre en considération, autrement dit, la portée *ratione personae* du projet, et, d'autre part, le type de privilèges, de facilités et d'immunités à accorder, autrement dit, le champ *ratione materiae* du projet. Les débats précédents de la Commission montrent clairement que, de l'avis général, il faut éviter, pour le moment, de distinguer entre les divers types d'organisations; cette analyse pourra se faire éventuellement plus tard, quand on saura mieux si le régime envisagé devra être réservé ou non aux seules organisations de caractère universel du système des Nations Unies. Pour M. Yankov, la Commission ne devrait pas viser trop haut, mais se borner au contraire aux organisations de caractère universel, car plus la liste des entités à couvrir sera longue, plus épineuses seront les situations à régler. En tout état de cause, les organisations d'un type particulier, par exemple les organisations financières, sont davantage régies en vertu de dispositions du droit national et par leurs règlements internes que par le droit international général.

27. En ce qui concerne les privilèges, les immunités et les facilités, c'est la nécessité fonctionnelle qui devrait être le principe directeur. D'une manière générale, M. Yankov serait disposé à adopter le plan proposé par le Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 34). Au stade où en sont les travaux, ce plan ne devrait pas être trop détaillé, tout en restant assez précis pour délimiter le cadre général de la matière et en faire ressortir les principales questions. Cependant, il devrait expressément faire place au cas de la renonciation à l'immunité de juridiction dans le cas de l'organisation internationale et de son personnel. Il semble, d'autre part, que les représentants résidents et les observateurs envoyés par les organisations internationales auprès d'autres organisations internationales ou des Etats doivent être couverts par le régime tout comme les fonctionnaires en poste au siège; ce point devrait être éclairci. Peut-être faudrait-il prévoir une rubrique concernant l'obligation qu'ont l'organisation internationale et ses fonctionnaires de respecter les dispositions législatives et réglementaires du pays hôte. Une disposition inspirée de l'article 41 de la Convention

de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, de l'article 55 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, ou encore de l'article 77 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats pourrait convenir. Il conviendrait, enfin, d'incorporer dans le projet d'articles une disposition générale concernant les obligations de l'Etat hôte à l'égard de la protection juridique de l'organisation internationale et de ses fonctionnaires et du bon déroulement de leurs activités. Pour terminer, M. Yankov note que, devant la multiplicité des traités et des arrangements déjà conclus, il sera particulièrement important d'élucider les rapports entre le projet d'articles et les conventions internationales en vigueur, point qu'il conviendra également de prévoir dans le projet.

La séance est levée à 11 h 35.

2025^e SÉANCE

Jeudi 2 juillet 1987, à 10 heures

Président : M. Stephen C. McCaffrey

puis : M. Riyadh Mahmoud Sami AL-QAYSI

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Koroma, M. Mahiou, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [suite] (A/CN.4/391 et Add.1¹, A/CN.4/401², A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3³, ST/LEG/17)

[Point 8 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. M. TOMUSCHAT rappelle avoir été de ceux qui, à la trente-cinquième session de la Commission, en 1983, avaient demandé au Rapporteur spécial de fournir de plus amples informations sur l'économie générale du projet d'articles dont il entendait saisir la Commission. Aussi se félicite-t-il du plan fort utile que le Rapporteur spécial présente en la matière dans son troisième rapport (A/CN.4/401, par. 34). Il constate en outre que les conventions existantes sur les privilèges et immunités des

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1^{re} partie).

³ Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie)/Add.1.

Nations Unies et des institutions spécialisées offrent des orientations utiles au Rapporteur spécial, et que celui-ci peut aussi s'inspirer des précieux éléments d'information rassemblés dans l'étude du Secrétariat (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3) et dans le recueil des réponses au questionnaire adressé aux organisations régionales (ST/LEG/17).

2. A la session de 1983, la question de savoir quelles étaient les organisations internationales qui seraient prises en considération était restée en suspens. Pour sa part, M. Tomuschat préférerait que, à l'instar de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats, la Commission s'intéresse d'abord aux organisations de caractère universel. Le premier argument en faveur de cette solution est le caractère souvent éphémère des organisations régionales. La situation des organisations universelles est moins incertaine. Car, malgré les difficultés financières des institutions spécialisées, aucune d'entre elles n'est entrée dans la zone crépusculaire qui enveloppe un grand nombre d'institutions régionales.

3. Par ailleurs, le sujet examiné présente plus de similitudes avec la Convention de Vienne de 1975, dont l'application est limitée aux organisations internationales de caractère universel, qu'avec la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, dont les règles concernent les traités conclus par toute organisation internationale, quelle qu'elle soit. Ces règles partent de la prémisse que les deux parties à un traité doivent être sur un plan de parfaite égalité, le statut même des organisations visées n'est donc pas en jeu. La situation est entièrement différente dans le cas du sujet à l'examen, où c'est le statut même des organisations internationales qui est l'objet des travaux. En l'espèce, la Commission devra faire face à l'éternelle tension entre, notamment, les intérêts des Etats hôtes, d'une part, et ceux des organisations internationales, d'autre part.

4. Une autre considération importante est que tout effort de la Commission pour s'engager dans un domaine dépassant celui de l'ONU serait perçu comme une ingérence de l'ONU dans les systèmes régionaux. Chaque région dispose, en effet, d'organismes juridiques propres; et les questions juridiques qui intéressent les organisations régionales portent exclusivement sur la relation entre l'Etat hôte et l'organisation elle-même. Pour ces questions, qui ne relèvent aucunement du droit international universel, il faut donc s'en remettre au libre arbitre des Etats intéressés.

5. De surcroît, il serait plus facile d'élaborer des règles limitées aux organisations de caractère universel appartenant à la famille des Nations Unies, car ces institutions présentent des points communs à maints égards, ne serait-ce que par le nombre d'Etats participants et en raison de la présence d'Etats appartenant à des camps politiques différents. En revanche, il serait extrêmement difficile, en raison de l'hétérogénéité des organisations régionales, d'établir des règles s'appliquant à toutes. Par exemple, une organisation instituée par deux Etats seulement serait beaucoup moins détachée de l'ordre juridique interne de ces deux Etats que le système juridique de l'ONU ne l'est des règles internes de ses divers

Etats Membres. D'ailleurs, connaît-on seulement le nombre exact des organisations internationales régionales ? Les difficultés auxquelles on s'est heurté pour établir la liste des organisations internationales qui devaient être invitées à la Conférence de Vienne de 1986 sont symptomatiques à cet égard. Il est tout aussi symptomatique que dix-huit organisations régionales seulement aient répondu au questionnaire du 5 janvier 1984, que sept autres se soient contentées de soumettre des documents, et que de nombreuses organisations n'aient même pas répondu (v. ST/LEG/17). Etendre le champ d'application du projet d'articles à toutes les organisations internationales serait s'engager dans une jungle où l'on pourrait facilement s'égarer.

6. M. Tomuschat rappelle que M. Yankov (2024^e séance) a recommandé à la Commission de s'abstenir de tout exercice spéculatif et de s'attacher surtout à cerner les lacunes des instruments existants. Le fait est que les deux conventions qui traitent des privilèges et immunités, l'une de l'ONU et l'autre des institutions spécialisées, ont été dépassées par les événements, du moins dans certains domaines. Comment les auteurs de ces textes, qui datent de 1946 et de 1947, auraient-ils pu imaginer l'ampleur des questions qui se poseraient quarante ans plus tard ? C'est bien pour cela qu'il a été jugé nécessaire d'élaborer la Convention de Vienne de 1975 afin de régler le statut des délégations auprès des organisations internationales, et ce sont des raisons analogues qui justifient l'effort actuel de la Commission. Encore faut-il préciser ces raisons, en se fondant pour cela sur l'excellente documentation qu'a réunie le Secrétariat.

7. M. Tomuschat cite deux exemples pour illustrer son argumentation. Le premier a trait au statut des fonctionnaires des organisations internationales — lesquels, aux termes des deux conventions en vigueur, ne peuvent se voir refuser le droit d'entrer dans l'Etat hôte et ne sont pas soumis aux restrictions à l'immigration. La nécessité de cette règle est évidente, car, si elle n'existait pas, l'Etat hôte pourrait paralyser l'activité de l'organisation installée sur son territoire. Les fonctionnaires internationaux ont également le droit de quitter le pays hôte. Par contre, ils ne semblent pas jouir du droit de se déplacer librement sur le territoire du pays hôte. S'il est bien évident que de tels déplacements peuvent ne pas être nécessaires à l'exercice de leur fonction, il paraît cependant indispensable, d'un point de vue humain, de les autoriser à s'absenter du siège de temps à autre. On risque donc, à refuser cette autorisation, de rendre difficile leur recrutement, ce qui ne peut que nuire en définitive à la bonne marche de l'organisation elle-même.

8. Le deuxième exemple a trait au problème des immunités de juridiction. Les deux conventions en question précisent que l'ONU et les institutions spécialisées jouissent du droit d'engager des poursuites judiciaires et, du côté passif, prévoient l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où il y a renonciation expresse à cette immunité. Ces deux instruments s'inspirent ainsi de la théorie, courante à l'époque de leur rédaction, de l'immunité absolue appliquée aux relations entre les Etats. Or, il y a lieu aujourd'hui de réexaminer cette question, d'autant plus que la Commission elle-même a opté pour la théorie de l'immunité restreinte dans le cadre du sujet des immunités juridictionnelles des Etats. Il serait donc difficile de s'en tenir à la conception tradi-

tionnelle de l'immunité absolue pour les organisations, alors même que les Etats sont dans une certaine mesure tenus de se soumettre à la souveraineté territoriale de l'Etat du for. Nul n'ignore, à ce propos, que l'effondrement du Conseil international de l'étain a révélé un paradoxe manifeste, à savoir que les Etats sont parfois obligés de se défendre dans des actions intentées contre eux par des particuliers, tandis que leur fondation — l'organisation internationale — semble être protégée par l'immunité.

9. Ces deux exemples montrent que le processus de réexamen — et peut-être de modification — des règles en vigueur ne saurait déboucher sur un simple renforcement de privilèges et immunités dont jouissent les organisations internationales. Une telle démarche serait mal avisée du point de vue politique. Dans certains Etats, les organisations internationales sont l'objet d'un vif ressentiment, en partie justifié peut-être. En revanche, si la Commission procède à un examen minutieux du sujet, article par article, il y aura plus de chances qu'une convention voie le jour.

10. Limiter les travaux à l'ONU et à ses institutions spécialisées présenterait un autre avantage majeur : la Commission n'aurait pas à se mettre d'accord sur une définition des organisations internationales, ce qui lui éviterait de s'engager dans des polémiques doctrinales.

11. Reste la question de savoir comment coordonner le nouvel instrument et les deux conventions existantes ? Si cet instrument prend la forme d'un traité portant modification desdites conventions, la situation sera relativement facile. Mais « relativement » seulement, car de nombreuses difficultés subsisteront néanmoins. A propos des questions de statut, en particulier, il faudra en toutes circonstances retenir une seule solution, et non pas deux, selon que l'Etat intéressé sera uniquement partie aux anciennes conventions ou à la nouvelle. Il est vrai que, sur ce point, on pourra s'en remettre à la conférence diplomatique, si le projet atteint jamais ce stade.

12. Depuis la nomination de l'actuel Rapporteur spécial en 1979, la Commission n'a guère progressé dans l'examen du sujet. La faute n'en est pas au Rapporteur spécial, dont le sujet a été relégué au second plan par des questions plus pressantes, surtout au cours des deux dernières sessions. M. Tomuschat engage donc vivement la Commission à accorder au sujet une attention accrue lors de sa prochaine session, où cinq sujets fondamentaux seulement figureront à l'ordre du jour. Le Rapporteur spécial pourrait alors soumettre un rapport de fond, lequel, conjointement avec la documentation rassemblée par le Secrétariat, permettrait à la Commission de déterminer les besoins véritables de la communauté internationale en la matière. Cela fait, la Commission pourrait ensuite plus facilement formuler des projets d'articles actualisant les conventions existantes.

M. Al-Qaysi, second vice-président, prend la présidence.

13. M. ARANGIO-RUIZ félicite le Rapporteur spécial pour la qualité de ses rapports et se dit particulièrement heureux du plan clair et détaillé présenté dans le troisième rapport (A/CN.4/401, par. 34). Les observations faites par les membres de la Commission qui ont pris la parole à la séance précédente incitent

M. Arangio-Ruiz à revenir sur la question de la personnalité morale et de la capacité juridique des organisations internationales. A son avis, de bonnes et nombreuses raisons militent contre l'élaboration de dispositions générales en la matière, et l'idée que toutes les organisations internationales jouissent de la personnalité morale est tout à fait inacceptable. Mais il faut d'abord distinguer entre personnalité internationale et personnalité en droit interne.

14. Pour ce qui est de la personnalité en droit interne, il est certain que deux ou plusieurs Etats fondateurs d'une organisation peuvent contracter toute obligation qu'ils jugent opportune quant au statut de cette organisation et conforme à leurs systèmes juridiques respectifs. Les autres Etats n'ont ici rien à dire, encore que les Etats tiers puissent, s'ils le souhaitent, se joindre aux Etats membres pour accorder la personnalité morale à l'entité en question, conformément à leur propre droit interne, soit en agissant indépendamment de toute demande de la part des Etats membres ayant créé l'organisation, soit en agissant au titre d'un accord international les y engageant.

15. La personnalité internationale est une autre affaire, où l'accord joue un rôle beaucoup moins important, et distinguer, comme le suggérait M. Bennouna (2024^e séance), entre personnalité internationale objective et personnalité internationale non objective ne règle pas la question. La personnalité morale internationale ne peut être qu'objective. Il est vrai que les Etats membres d'une organisation internationale peuvent toujours convenir entre eux d'agir, individuellement ou conjointement, comme si l'organisation qu'ils ont mise sur pied possédait la personnalité morale en droit international. Mais un tel accord ne peut en soi lier les Etats tiers : ces derniers continueront à considérer l'organisation comme un organe propre aux Etats membres, jusqu'au moment où ils conviendront de la traiter comme une entité distincte. Un problème de cet ordre s'est posé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe vers la fin de ses travaux sur l'Acte final d'Helsinki, en 1975, à une époque où l'Italie occupait la présidence des Communautés européennes; c'est à la suite de négociations très délicates que Aldo Moro signa l'Acte final à la fois en sa qualité de premier ministre italien et de président en exercice du Conseil des Communautés.

16. M. Arangio-Ruiz a toujours été et reste convaincu que la personnalité internationale objective des organisations internationales, et plus précisément de l'ONU, n'est pas une question d'accord, mais de droit international général. Sans doute, la CIJ, dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*⁴, a-t-elle eu raison d'affirmer que l'ONU jouissait de la personnalité internationale et était donc en droit d'obtenir des réparations pour les dommages subis par l'un de ses agents, mais on peut penser qu'elle a eu tort de dire — ou de laisser entendre — que la reconnaissance de cette personnalité morale découlait automatiquement de l'accord entre les Etats fondateurs. M. Arangio-Ruiz renvoie à ce sujet les membres de la Commission à l'intervention qu'il a faite à la trente-septième session⁵ ainsi qu'à un passage de son cours

⁴ Avis consultatif du 11 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 174.

⁵ *Annuaire... 1985*, vol. I, p. 280, 1926^e séance, par 8 et suiv.

donné, en 1972, à l'Académie de droit international de La Haye⁶. En tant que personne de droit international, l'ONU a naturellement la capacité de conclure des accords et de réclamer et obtenir des réparations pour les dommages qu'elle a subis; mais, au stade actuel, M. Arangio-Ruiz ne prendra pas parti sur la question de savoir si elle peut, comme on l'a dit, encourir une forme quelconque de responsabilité internationale.

17. La prudence s'impose donc quand il s'agit d'inclure ou non, dans le projet, des dispositions générales sur la personnalité morale internationale des organisations internationales. Les observations que M. Arangio-Ruiz vient de faire au sujet de l'ONU, par exemple, ne sauraient s'appliquer sans réserve à n'importe quelle organisation internationale. Il en est de même pour la personnalité morale que certains suggèrent d'accorder à des fins limitées aux conférences diplomatiques. Si cela peut se concevoir pour les conférences de caractère universel ou très général, M. Arangio-Ruiz nourrit, par contre, de sérieux doutes quant à l'octroi de la personnalité morale à une conférence — ou, d'ailleurs, à toute organisation — qui n'aurait pas ce caractère. Il n'existe pas, à sa connaissance, de règle générale de droit international comparable à la règle du code civil italien et, sans doute, des codes civils de nombreux pays, qui permet à deux ou plusieurs personnes de créer une société dotée de la personnalité morale sans autorisation, et du simple fait d'une transaction légale conclue entre elles.

18. La question de savoir si une organisation internationale est ou non une personne morale internationale doit donc être examinée à la lumière de la nature de chaque organisation, des activités auxquelles elle se livre et de sa composition. Elle dépend de conditions et de facteurs qui ne sont pas dissemblables de ceux qui font qu'une entité politique devient — ou non — une personne internationale.

19. Pour toutes ces raisons, M. Arangio-Ruiz pense que la Commission doit éviter toute affirmation générale sur la personnalité morale ou la capacité juridique des organisations internationales. En ce qui concerne la capacité, en particulier, et bien qu'il soit partisan du développement en bonne et due forme des fonctions et des pouvoirs des organisations internationales et supranationales, il a le sentiment que la CIJ, dans l'avis consultatif susmentionné, est allée un peu trop loin en voyant dans l'acte constitutif et dans l'interprétation de cet instrument la base essentielle permettant de déterminer les fonctions et les pouvoirs de l'organisation en cause. Selon lui, la Cour s'est laissé influencer, en l'espèce, par le modèle de la personne morale en droit interne, en tenant pour acquis le fait que, ce que l'on pouvait faire en droit interne, on pouvait également le faire en droit international en créant des entités juridiques artificielles.

20. M. MAHIOU remarque que c'est la première fois qu'il a l'occasion de prendre la parole sur le sujet à l'examen, d'une part, en raison de certains empêchements personnels, mais aussi et surtout de la façon dont la Commission a traité la question jusqu'à présent. En

effet, depuis dix ans que le sujet est inscrit à son ordre du jour, la Commission en est encore à débattre de sa portée et de son champ d'application. Il est vrai que ses travaux en la matière ont été épisodiques : il y a d'abord eu un changement de rapporteur spécial en 1979, puis le sujet n'a pas été examiné aux sessions de 1980, 1981 et 1982; et c'est en 1983 seulement que la Commission a été saisie d'un rapport préliminaire, en 1985 d'une deuxième rapport, et enfin, en 1986, d'un troisième rapport, actuellement à l'étude. Ainsi la deuxième partie du sujet ne se trouve en réalité que depuis cinq ans au centre des préoccupations de la Commission.

21. Bien qu'il ne soit pas dans le propos de M. Mahiou de s'interroger en l'occurrence sur les méthodes de travail de la Commission, il lui semble que l'on peut accessoirement tirer un double enseignement de ces vicissitudes. Le premier est que la Commission suit, sans jamais l'avoir explicitée, la pratique qui consiste à suspendre momentanément l'examen de certaines questions, qui se trouvent, de ce fait, marginalisées. Le second est qu'il faudrait peut-être songer à assurer un certain équilibre dans la répartition des travaux entre les divers points de l'ordre du jour.

22. En tout état de cause, le Rapporteur spécial a conseillé de limiter le débat aux deux points principaux de son troisième rapport (A/CN.4/401) : d'une part, le champ du projet d'articles (*ibid.*, par. 31) et, de l'autre, le schéma qu'il propose de suivre pour la rédaction des articles (*ibid.*, par. 34). Pour ce qui est du champ du projet d'articles, M. Mahiou inclinerait à le limiter à certaines organisations. Contrairement aux Etats, les organisations existantes sont en effet si variées qu'il n'y a pas de notion unique d'organisation internationale, que le concept n'a jamais été précisé, et que les théoriciens semblent même y avoir renoncé. Il faut donc trancher et, selon M. Mahiou, la primauté doit aller aux organisations internationales de caractère universel, quels que soient les critères de ce choix.

23. Si l'on considère d'abord le critère géographique, l'organisation internationale universelle a le mérite de préserver l'unité et la cohérence du sujet. Les organisations régionales ne sont certes pas moins intéressantes du point de vue du développement du droit international, mais il y a deux arguments qui justifient leur exclusion. Premièrement, la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats est un précédent qui confirme la nécessité de sérier les problèmes et de choisir le terrain où l'on peut progresser le plus vite. Deuxièmement, la diversité des organisations régionales fait qu'il est difficile de les ramener à l'unité. Le Secrétariat a d'ailleurs produit à cet égard un document fort intéressant (ST/LEG/17), où l'on voit bien qu'il serait vain de rechercher un statut unique pour les deux types d'organisations.

24. Quant au critère de l'objet des organisations internationales, il n'est peut-être pas toujours pertinent, mais il n'est pas pour autant négligeable. Peut-on traiter en effet de la même manière une organisation politique, comme l'ONU, et une organisation technique, voire militaire ? Sous une forme ou sous une autre, cette disparité d'objectifs devra trouver sa traduction dans le régime que la Commission cherche à créer. Cela ne sera pas chose facile.

⁶ Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1972-III, Leyde, Sijthoff, 1974, t. 137, p. 675 à 680.

25. Pour ce qui est ensuite du critère de la finalité, il y a des organisations qui se consacrent à la coopération, d'autres à l'intégration (surtout les organisations régionales qui posent, à ce titre aussi, un problème singulier), d'autres encore à la résolution des litiges (CIJ, tribunaux internationaux, cours d'arbitrage). L'intérêt de ce critère n'est donc pas évident, mais il faut certainement le garder présent à l'esprit.

26. S'agissant, enfin, du critère de la nature des activités des organisations, on constate que certaines équivalent à un service public international (par exemple, la CIJ, l'ONU), alors que d'autres sont plus proches d'une entité industrielle ou commerciale, quand elles ne poursuivent pas un but lucratif. Peut-on imaginer qu'un même statut concilie tant de différences ? On retrouve là un problème qui s'est posé pour les activités des Etats en termes d'immunité juridictionnelle : il y a pour les Etats des « actes de souveraineté » qui échappent à la juridiction et des activités qui, au contraire, y sont soumises. Il est vrai que l'analyse de la nature des activités des organisations internationales risque d'entraîner la Commission au-delà du sujet actuel; mais il faudra, de toute manière, aborder un jour le problème de l'immunité juridictionnelle des organisations internationales.

27. Pour toutes ces raisons, M. Mahiou conseille que la Commission se limite pour le moment aux organisations internationales à vocation universelle, ce qui sauvegardera l'unité de la matière au stade où en est l'étude du sujet. Il sera toujours temps d'étendre ensuite les travaux aux autres types d'organisations.

28. Passant au plan proposé par le Rapporteur spécial pour la rédaction des projets d'articles (A/CN.4/401, par. 34), M. Mahiou y distingue les trois questions suivantes, qui lui semblent plus importantes que les autres : « 1. Définitions et portée »; « 4. Privilèges et immunités de l'organisation internationale »; et « 5. Privilèges et immunités des fonctionnaires ». Les autres parties du plan s'articulent sur ces trois-là et n'en sont en quelque sorte que le complément.

29. Le Rapporteur spécial expose aussi dans son troisième rapport les réflexions que lui ont inspirées les grands principes qui sont à la base du sujet à l'examen. D'autres membres les ayant déjà mentionnés, M. Mahiou ne parlera que de la notion de personnalité juridique et de la notion de droit interne de l'organisation. Si nul ne souhaite reprendre à zéro la définition de la personnalité juridique, il faut tout de même faire, à cet égard, une distinction entre le droit international et le droit interne des organisations. Du point de vue du premier, la notion de personnalité paraît moins problématique si on en restreint l'analyse aux organisations internationales de caractère universel. En effet, le problème que soulèvent les organisations régionales est celui des Etats tiers, souvent supérieurs en nombre aux Etats membres, et qui peuvent répugner à accorder immunités et privilèges à des entités auxquelles ils ne participent pas. On voit ici transparaître, sous le problème de la personnalité juridique, celui de la définition même des organisations internationales. Sans doute certaines ont-elles un caractère sans ambiguïté, par exemple l'ONU. Mais que penser des multiples organismes qui se créent sans cesse par scissiparité, prolifération, création d'agences ou de filiales, participation à des

entreprises communes ? On a même vu naître tout récemment une Entreprise internationale des fonds marins. Il est évident qu'il faudra, à terme, s'entendre sur une définition pratique et concrète.

30. On pourrait incidemment faire une remarque analogue à propos de la capacité juridique, qui variera sans doute selon que les Etats sont plus ou moins favorables à l'installation sur leur territoire d'une organisation internationale. Certains Etats, très pressés, iront sans doute plus loin que le régime que la Commission mettra au point; mais d'autres resteront en retrait.

31. Pour ce qui est du droit interne des organisations, ce n'est certainement pas une question décisive, mais elle se présentera inévitablement au moment de la définition des immunités. Par exemple, le contrat passé entre un fonctionnaire et une organisation internationale échappe normalement à la juridiction de l'Etat hôte : il relève du droit interne de l'organisation qui prévoit des voies de recours, même si cet état de choses est à l'occasion remis en cause. Mais, si le contrat est conclu entre l'organisation et un particulier non fonctionnaire, c'est bien la juridiction de l'Etat hôte qui prévaut, sauf disposition contraire de l'accord de siège.

32. M. Mahiou livre ces quelques remarques à la réflexion du Rapporteur spécial, à qui on a peut-être trop recommandé la prudence, car il importe d'avancer. A partir du plan très riche qu'il a proposé à la Commission, le Rapporteur spécial devrait pouvoir proposer des textes précis de projets d'articles à la session suivante de la Commission.

33. M. SOLARI TUDELA, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour la qualité de son troisième rapport (A/CN.4/401), dit que, suivant son conseil, il bornera ses remarques à la portée du projet d'articles (*ibid.*, par. 31) et au plan proposé (*ibid.*, par. 34). Pour ce qui est de la portée du régime que la Commission cherche à élaborer, on s'est déjà demandé s'il fallait en étendre les dispositions aux organisations régionales comme aux organisations universelles. Or, les travaux sur la première partie du sujet ont déjà abouti à la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats, et il faut rappeler que le paragraphe 2 de l'article 2 de cet instrument prévoit d'éventuelles relations entre les Etats et d'« autres organisations ». Le fait est qu'il y a des Etats où certaines organisations jouissent d'immunités et de privilèges plus étendus que d'autres, le plus souvent au détriment des organisations régionales, car les organisations universelles ont un bien meilleur pouvoir de négociation avec les Etats où se déroulent leurs activités. Il serait donc juste que la future convention concerne les deux types d'organisations internationales, universelles et régionales. En outre, l'Article 53 de la Charte des Nations Unies cite nommément les « organismes régionaux », et il n'y a donc pas de raison de les exclure.

34. Quant au plan proposé, M. Solari Tudela en approuve les grandes lignes. Cependant, il voit mal où l'on pourrait glisser la notion de « droit de légation » des organisations internationales, pourtant évoquée dans le deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 71). C'est déjà pratique courante pour les organisations internationales que de consulter l'Etat hôte sur la nomination des représentants qui siègent en son sein; cela est logique, dans la mesure où il pourrait arriver

qu'une personne jugée *persona non grata* par l'Etat hôte soit nommée auprès d'une organisation internationale. D'autre part, l'article 9 de la Convention de Vienne de 1975 donne à l'Etat d'envoi la faculté de nommer « à son choix » les membres de sa mission, mais sous réserve des restrictions applicables au cas où un représentant n'aurait pas la nationalité de cet Etat. Pour M. Solari Tudela, cet aspect du pouvoir discrétionnaire de l'Etat hôte devrait être prévu dans les projets d'articles.

35. Le PRÉSIDENT dit que la séance va être levée pour permettre au Comité de rédaction de se réunir.

La séance est levée à 11 h 25.

2026^e SÉANCE

Vendredi 3 juillet 1987, à 10 heures

Président : M. Stephen C. McCAFFREY

Présents : M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Koroma, M. Mahiou, M. Ogiso, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [suite] (A/CN.4/391 et Add.1¹, A/CN.4/401², A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3³, ST/LEG/17)

[Point 8 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. REUTER dit que la conclusion qui s'impose à lui, après avoir entendu plusieurs interventions, est que le sujet en est encore au stade exploratoire, et que nul ne sait encore quels trésors il renferme. En soumettant à la Commission un programme détaillé, qui est davantage un programme de recherche que de réalisations, le Rapporteur spécial semble partager ce point de vue. En effet, les questions énumérées ne sauraient être toutes traitées de façon approfondie, car une telle entreprise prendrait des années.

2. M. Reuter a l'impression que la Commission a à son ordre du jour plusieurs sujets qu'il faut aborder par une phase exploratoire, pendant laquelle le travail consiste à cerner ce qui peut faire utilement l'objet d'un projet d'articles. C'est un peu le cas de la responsabilité inter-

nationale pour les dommages découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, et du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Dans ce dernier cas, quand la Commission aura achevé la partie générale du projet, elle devra se pencher sur les différents crimes en question, dont certains sont déjà reconnus comme tels par le droit international. De même, dans le cas présent, la Commission doit en quelque sorte « slalomer » entre les questions qu'elle ne peut pas traiter et celles qui ont déjà été réglées, à la recherche de celles qui peuvent retenir son attention.

3. On a émis au sujet de ce travail exploratoire deux idées qu'il convient de retenir. La première est qu'il y aurait lieu, à l'aide du programme dressé par le Rapporteur spécial, de scruter tout le terrain couvert par le sujet, afin d'en retirer les questions à traiter. La seconde est que, s'il ne faut pas s'engager trop loin, comme l'a dit M. Tomuschat (2025^e séance), ce n'est pas au stade de la recherche, mais dans un deuxième temps. Dans un premier temps, en revanche, la Commission ne doit pas restreindre ses recherches, car celles-ci pourraient l'amener à découvrir des questions intéressant des organisations non pas régionales, mais à vocation universelle quoique d'objet limité, dont les actes constitutifs, les statuts ou les accords de siège sont moins élaborés que ceux des grandes organisations universelles proprement dites et qui, de ce fait, rencontrent des problèmes inconnus de ces dernières. C'est donc seulement au moment de proposer de solutions à tel ou tel problème que la Commission devra faire montre de retenue.

4. M. Reuter va même plus loin que M. Tomuschat, en se demandant si la Commission peut envisager d'élaborer des projets d'articles applicables à un groupe aussi large que celui des institutions spécialisées, car, si, comme l'a remarqué M. Mahiou (*ibid.*), certaines de ces institutions se ressemblent, il en est d'autres qui diffèrent sensiblement les unes des autres. Cela est vrai notamment pour les questions d'immunités ou de ressources économiques : le FMI et la Banque mondiale, par exemple, ont toujours mené un train qui n'est pas celui des autres institutions spécialisées. M. Reuter nourrit même certaines inquiétudes à l'idée que la Commission puisse avoir l'ambition d'embrasser complètement l'ONU dans ses travaux sur le sujet. Il rappelle que, au début de ses travaux sur le droit des traités, la Commission s'était demandé si certains traités conclus par l'ONU engageaient seulement telle ou telle partie de l'Organisation. Un accord passé par le FISE, par exemple, était-il un accord de l'ONU ou un accord d'un élément de l'ONU ? A l'époque, Constantin Stavropoulos, alors conseiller juridique de l'ONU, avait engagé la Commission à laisser de côté cet aspect du problème pour des raisons d'opportunité.

5. Par ailleurs, quand on étudie un sujet qui exige une phase exploratoire, il se pose de sérieux problèmes en ce qui concerne l'information et la pertinence de l'entreprise. En l'occurrence, est-il souhaitable d'examiner de façon générale les problèmes graves concernant l'ONU ? Il s'agit là d'une question qui doit être réglée par des contacts personnels — le Président et le Rapporteur spécial ayant ici un rôle à jouer — et qui ne sont pas à débattre à la Commission même. De plus, le Secrétaire risque de se voir imposer une charge assez lourde,

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1^{re} partie).

³ Reproduit dans *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie)/Add.1.