

Document:-
A/CN.4/SR.2027

Compte rendu analytique de la 2027e 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>)*

comme tous ceux à qui la Commission demandera d'effectuer des recherches. M. Reuter cite, à titre d'exemple de questions à examiner éventuellement, celui de la fonction publique internationale et des accords passés par l'ONU avec les organisations internationales régionales, tels que les Communautés européennes ou les organismes de pays socialistes, au sujet du régime des pensions des fonctionnaires mutés d'une organisation à une autre.

6. La Commission ne doit pas oublier que le Secrétaire de l'ONU est mis à l'épreuve par l'actuelle politique d'austérité. M. Reuter éprouve donc une certaine inquiétude à la pensée que, de plus en plus fréquemment, la Commission risque de se pencher sur des sujets pour lesquels elle aura besoin d'un concours extérieur. Si elle doit se mouvoir entre les embûches d'un terrain à explorer, elle ne peut plus travailler seule, comme à l'âge d'or de l'étude du droit des traités. M. Reuter est persuadé que la Commission doit expliquer cet aspect des choses à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, et lui préciser pourquoi elle doit passer tant de temps sur tel ou tel sujet. C'est à la Commission de mesurer les difficultés de chaque sujet, et déterminer s'il nécessite un long travail exploratoire, avec l'assistance extérieure que cela exige.

7. Le PRÉSIDENT dit que la séance va être levée pour permettre au Groupe de travail sur les méthodes de travail du Groupe de planification de se réunir.

La séance est levée à 10 h 40.

2027^e SÉANCE

Mardi 7 juillet 1987, à 10 heures

Président : M. Stephen C. McCAFFREY

puis : M. Edilbert RAZAFINDRALAMBO

puis : M. Stephen C. McCAFFREY

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barsegov, M. Beesley, M. Benouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Illueca, M. Jacovides, M. Koroma, M. Mahiou, M. Ogiso, M. Sreenivasa Rao, 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. SHI félicite le Rapporteur spécial pour ses rapports et considère que le plan proposé dans le troisième rapport (A/CN.4/401, par. 34) contribuera sans aucun doute au progrès des travaux de la Commission. Il remercie également le Secrétariat pour son étude fort utile sur la pratique des organisations internationales (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3). M. Shi souscrit pour l'essentiel aux vues exprimées par les orateurs, qui l'ont précédé, sur le champ d'application du sujet et la façon de l'aborder, et peut, dans l'ensemble, accepter le schéma proposé par le Rapporteur spécial. Il tient toutefois à appeler l'attention du Rapporteur spécial sur certains points à prendre en compte dans le projet d'articles.

2. Premièrement, M. Shi approuve sans réserve les conclusions de la Commission sur la façon d'aborder le sujet, telles qu'elles sont exposées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/391 et Add.1, par. 10 et 15), à savoir que, vu la complexité des questions en jeu, la Commission doit procéder avec une grande prudence et adopter une approche pragmatique dans la formulation de projets d'articles concrets, afin d'éviter de longs débats de caractère théorique ou doctrinal. C'est là un point dont il faudra tenir compte, en particulier parce que la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats, conclue sur la base des travaux de la Commission sur la première partie du sujet, n'a pas encore recueilli les ratifications nécessaires à son entrée en vigueur.

3. Deuxièmement, vu les difficultés que poserait une définition précise et complète des organisations internationales, la Commission devrait se contenter de la définition donnée dans ladite Convention de Vienne de 1975 et dans la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

4. Troisièmement, pour les raisons indiquées par M. Tomuschat (2025^e séance), il faudrait limiter la portée du projet d'articles aux organisations internationales de caractère universel. On remarquera, à ce propos, que les privilèges et immunités des organisations internationales ne représentent qu'un aspect des relations entre les Etats et ces organisations; le projet d'articles devrait donc contenir aussi des dispositions sur les obligations dont les organisations internationales et leurs fonctionnaires sont tenus envers les Etats.

5. Quatrièmement, comme le Rapporteur spécial le relevait fort justement dans son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 59 et 60), si la personnalité interne des organisations internationales est acceptée sans trop de difficultés par les Etats membres, ceux-ci manifestent davantage de réticences lorsqu'il s'agit de la personnalité internationale. Cela tient à ce que la personnalité interne s'exerce dans le cadre du droit interne des Etats membres, alors que la personnalité internationale soulève de délicates questions théoriques et politiques. En général, les Etats ne sont pas disposés à voir dans les organisations internationales des sujets de droit international et des membres actifs de la communauté internationale, placés sur le même pied que les Etats souverains. M. Arangio-Ruiz (2025^e séance) a donc rai-

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.

son de dire que le Rapporteur spécial ne devrait pas introduire dans le projet de dispositions générales sur la personnalité objective des organisations internationales.

6. Cinquièmement, la nature des privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires, ainsi que les questions de levée de l'immunité et de protection des fonctionnaires internationaux devront être traitées de façon approfondie et d'un point de vue réaliste.

7. Sixièmement, la question des privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux qui sont ressortissants de l'Etat hôte soulève des problèmes délicats, qu'il y aura lieu d'étudier attentivement à la lumière des traités en vigueur, ainsi que de la pratique des Etats et des organisations internationales. Le projet d'articles devrait contenir des dispositions spécialement consacrées à ce sujet.

8. Enfin, à l'instar de la CNUDCI, la Commission pourrait dans ses futurs rapports à l'Assemblée générale consacrer une section aux conventions conclues sur la base de ses projets. Cela permettrait de rappeler aux Etats la nécessité de ratifier et d'accepter les conventions en cause, ou d'y adhérer. S'agissant du sujet à l'examen, la ratification de la Convention de Vienne de 1975 ou l'adhésion à cette convention de la part d'un nombre croissant d'Etats faciliteraient les travaux actuels de la Commission.

9. M. BARSEGOV estime que le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/401) pose directement les questions à résoudre, et que les documents établis par le Secrétariat (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3, ST/LEG/17) sont une contribution utile au débat. Les relations entre les organisations internationales et les Etats font partie des grandes questions de l'actualité. En effet, ces organisations sont une part importante du dispositif institutionnel de coopération intergouvernementale, et leur rôle ne cesse de s'accroître. L'étude du présent sujet, qui est dans le droit fil du développement des relations internationales et du droit international, c'est-à-dire qui va dans le sens du rapprochement entre les Etats, du renforcement de l'interdépendance et de l'intensification de la coopération, doit s'axer directement sur le perfectionnement des formes et des méthodes de cette coopération. L'élaboration d'un cadre légal définitif doit donc viser à ce que tous les Etats membres, et surtout les Etats hôtes, respectent le caractère des organisations internationales et favorisent le développement de leurs activités, sans discrimination à l'égard de leurs fonctionnaires.

10. Les problèmes que soulèvent les activités des organisations internationales ne sont pas nouveaux, et la Commission a acquis une solide expérience en la matière. Codifier les normes régissant le statut des organisations internationales, combler les lacunes du droit, renforcer les privilèges et immunités des institutions et les mettre à l'abri des caprices politiques peut contribuer pour une part essentielle au développement du droit diplomatique au sens large, et, par là même, renforcer la primauté du droit dans la vie internationale. C'est ainsi que le développement progressif du droit a abouti à l'adoption de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats et à la Convention de Vienne de

1986 sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

11. Toutefois, le problème de la réglementation des rapports entre ces grandes entités présente de nouveaux aspects, et certains, tel M. Barboza, craignent que faute de normes fondamentales en la matière la Commission ne s'aventure sur un terrain inconnu. Il est donc indispensable de délimiter avec précision le sujet et de le replacer dans le contexte général du développement du droit international. Seule cette version d'ensemble permettra de déterminer exactement les points essentiels et les grands axes qui conduisent à une solution.

12. Or, la portée du régime à élaborer n'est pas encore définie, et la Commission en est encore au stade de la définition du sujet et de l'élaboration d'un plan. Cela est d'autant plus singulier que les travaux ne datent pas d'une année et que plusieurs rapports ont déjà été présentés. A la session en cours, les idées avancées sont aussi nombreuses que variées. Certains membres proposent d'étendre le régime aux institutions régionales, d'autres de s'en tenir aux organisations universelles. D'autres encore cherchent la solution dans une classification des organisations selon leurs activités. Ils craignent à juste titre que des articles qui seraient applicables à tous les types d'organisations — y compris celles qui sont encore à naître — ne pèchent par excès d'abstraction et n'aient, de ce fait, une valeur moindre que les instruments déjà en vigueur. Sur ce point, M. Mahiou (2025^e séance) a raison, d'autant que la nécessité d'une classification précise est rendue plus impérieuse encore par la diversité des organisations internationales actuelles, avec des attributions très larges, comme l'ONU, ou très étroites, comme celles qui œuvrent dans le domaine industriel ou commercial.

13. Pour ce qui est des organisations de caractère universel — principalement l'ONU et les institutions spécialisées —, les points de vue exprimés sont si nombreux et si contradictoires qu'on peut se demander s'il faut vraiment superposer un régime nouveau à une matière déjà largement développée. Le nombre de ces organisations ne cessant de s'accroître, ce régime pourrait se construire par analogie. Il suffirait pour cela d'approfondir, de préciser et de codifier les normes du droit international qui définissent le statut des organisations internationales, de concevoir ce travail comme visant à maintenir le développement du droit au même niveau, et de s'efforcer d'utiliser les dispositions conventionnelles existantes, conformément aux besoins de l'époque. C'est ainsi que, pour la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, on s'est référé à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies. En tout cas, il ne faut pas douter de l'efficacité des traités en vigueur dans le domaine, mais tenir compte simplement des nouvelles exigences de la vie internationale.

14. La Commission doit certes poursuivre ses efforts, mais est-elle sûre de ne pas se trouver dans une impasse ? La diversité des organisations internationales est telle que l'on peut douter qu'elles se prêtent à une définition uniforme. Selon la logique qui a présidé à l'étude de la première partie du sujet, on pourrait se concentrer sur les institutions de caractère universel, à

l'exclusion des autres. L'élaboration d'une convention applicable à ce type d'organisations revêtirait une importance considérable : les délégations, observateurs et missions permanentes sont des éléments indispensables de la nouvelle diplomatie internationale. En ce sens, on peut dire que la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats a été une étape décisive dans le renforcement du statut juridique de ces organisations.

15. A l'heure actuelle, il incombe à la Commission d'élaborer des projets d'articles destinés à assurer la base juridique du fonctionnement des organes exécutifs des organisations internationales, ainsi que d'un groupe beaucoup plus étendu d'organisations, y compris celles auprès desquelles il n'y a pas de représentation gouvernementale étrangère. A cet égard, le Rapporteur spécial énumère dans son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 54) les instruments qui donnent aux organisations internationales la qualité de sujet de droit; et l'on voit que, outre les grandes conventions de 1946 et 1947, il existe de nombreux instruments qui intéressent d'autres organisations que celles des Nations Unies. Cependant, le Rapporteur spécial restreint *a priori* la portée du régime envisagé à la matière visée par la Convention de Vienne de 1975; et il est de fait que, comme l'a dit M. Reuter, le renforcement des privilèges et immunités des organisations internationales n'est plus de saison. C'est ce qui ressort des déclarations faites à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, que cite le Rapporteur spécial dans son troisième rapport (A/CN.4/401, par. 8). Mais, dans ces conditions, est-il possible de faire œuvre de codification en renforçant le statut de l'ONU et des institutions spécialisées, et en étendant les droits et privilèges de ces organisations? Sans doute serait-ce un développement progressif du droit dans un domaine où il est nécessaire; mais sans doute aussi serait-ce un gaspillage de force et de ressources que de traiter de questions déjà réglées, alors que les activités concrètes de ces organisations sont déjà assurées.

16. Qu'on ne se méprenne pas : M. Barsegov est tout à fait en faveur du renforcement des droits et des privilèges de l'ONU et des institutions de caractère universel, dont l'importance est inestimable pour la paix et la coopération. Mais il faut avoir une idée bien nette de l'objectif poursuivi : s'il s'agit réellement de renforcer immunités et privilèges, M. Barsegov est tout à fait disposé à apporter sa contribution; mais s'il s'agit de les affaiblir sous prétexte de développement ou d'unification du droit, il ne peut se prêter à telle opération. Si donc la Commission estime que les conditions indispensables à ce développement sont réunies, il n'y rien à redire. Sinon, peut-être mieux vaut-il envisager d'orienter les travaux de la Commission sur d'autres questions : sur les organisations et institutions, dont la situation n'a pas encore été suffisamment étudiée.

17. Pour M. Barsegov, la définition du sujet à l'examen renvoie en fait aux relations entre la Commission et l'Assemblée générale. En effet, les difficultés que la Commission éprouve à formuler son sujet prennent leur origine dans une approche méthodologique erronée : la Commission s'est mise au travail sans avoir une idée précise ni du problème à traiter, ni de ses bases théoriques. Le Rapporteur spécial indiquait dans son

deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 30) : « Il faudra, au moment de rédiger le projet d'articles [...] décider quelles organisations relèvent du projet », or, c'est précisément par là que l'on aurait dû commencer. Ce n'est pas à la Commission de définir son sujet d'étude, mais à l'Assemblée générale. Pour trouver une issue à cette situation, la Commission devrait établir plusieurs variantes de projets, assorties de commentaires, et renvoyer le dossier à la Sixième Commission pour avis. Il serait bon aussi que le Rapporteur spécial réfléchisse au champ d'application des projets d'articles, compte tenu des observations faites au cours des débats, et qu'il expose ses conclusions à la session suivante de la Commission.

18. Le plan proposé dans le troisième rapport (A/CN.4/401, par. 34) pose moins de problèmes. Il s'inspire en effet du modèle classique des conventions, et comporte onze sections. Un membre de la Commission souhaiterait que l'on précisât les sections 1, 4 et 5 de ce plan. Il est toutefois difficile de se prononcer sur les mérites de ce plan si l'on ne définit pas au préalable les organisations auxquelles il se rapporte. D'autres membres ont proposé d'examiner la question des immunités et des privilèges des experts : là encore, tout dépendra de la définition des organisations internationales.

19. En conclusion, M. Barsegov dit se soumettre volontiers à la demande du Rapporteur spécial, qui a conseillé de limiter le débat au champ d'application et au plan du projet d'articles. Il regrette seulement que cette limitation ne rende pas justice à l'abondance des débats et des rapports consacrés au sujet, notamment sur les problèmes théoriques fondamentaux évoqués non seulement dans le troisième rapport, mais aussi au cours des sessions antérieures : définition des organisations internationales, capacité juridique et personnalité juridique de ces organisations. Les nouveaux membres de la Commission se trouvent ainsi privés de la possibilité d'exposer leurs vues sur toutes ces questions. Aussi M. Barsegov n'a-t-il d'autre choix que de se réserver le droit d'exposer son point de vue quand le problème de la portée du sujet sera réglé, et que la Commission s'attaquera enfin à l'élaboration des projets d'articles.

M. Razafindralambo prend la présidence.

20. M. SEPÚLVEDA GUTIÉRREZ se dit satisfait du troisième rapport (A/CN.4/401) dont la Commission est saisie, qui a le double mérite de faire clairement le point sur la situation et d'indiquer la voie à suivre. Il remercie également le Secrétariat pour son abondant document sur les statuts, privilèges et immunités des organisations régionales (ST/LEG/17). Le sujet à l'examen est d'autant plus intéressant que les organisations internationales jouent, de jour en jour, un rôle plus important, et que le droit qui leur est applicable présente de nombreuses lacunes, entre autres : pratiques non encore uniformisées et développement dépassant souvent la lettre des instruments fondamentaux. Sur ces points, le troisième rapport invite à de fructueuses réflexions. Cependant, M. Sepúlveda Gutiérrez s'en tiendra à quelques aspects généraux de la question, dans l'espoir d'aider le Rapporteur spécial dans ses travaux.

21. En ce qui concerne la portée du projet d'articles, M. Sepúlveda Gutiérrez pense, comme d'autres mem-

bres, qu'elle devrait être limitée aux organisations intergouvernementales de caractère universel. La matière en est déjà bien assez difficile et abondante. En outre, les organisations régionales ont une finalité, des objectifs et des relations avec les Etats par trop variables. On pourrait donc revenir aux secondes après avoir défini le régime applicable aux premières. Cela ne veut pas dire que les organisations régionales soient sans importance pour les Etats membres, puisqu'elles complètent l'œuvre des institutions de caractère universel, même si les deux types d'organismes comportent les uns par rapport aux autres de vastes lacunes, par exemple dans le domaine des droits de l'homme ou de la sécurité collective, alors qu'on observe ailleurs des chevauchements de fonction, parfois au détriment de certains Etats ou même de la communauté internationale tout entière. Pour toutes ces raisons, la Commission devrait, pour l'instant, se concentrer uniquement sur les organisations internationales de caractère universel.

22. Pour ce qui est du plan proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/401, par. 34), M. Sepúlveda Gutiérrez juge qu'il correspond à une vision large et bien orientée, et qu'il répond surtout au mandat confié à la Commission par l'Assemblée générale. Evidemment, il faudra en développer et en compléter les diverses parties. Il n'en reste pas moins que c'est le seul plan recevable eu égard à l'objectif de la Commission, et qu'on ne saurait, sans l'amputer, en retrancher quoi que ce soit. D'ailleurs, à sa session suivante, la Commission aura le temps de faire avancer ses travaux et pourra tirer profit de l'expérience de ses quatorze nouveaux membres. Ce sera pour le Rapporteur spécial l'occasion de présenter une nouvelle étude, reprenant les opinions exprimées au cours des débats et permettant d'aborder la rédaction des articles.

23. D'un point de vue plus général, M. Sepúlveda Gutiérrez ne perçoit pas clairement la nature de l'instrument normatif que l'on cherche à élaborer. S'agit-il d'une convention parallèle à la Convention de Vienne de 1975, et la complétant, ou d'une convention distincte visant tous les types de relations que peuvent entretenir les diverses catégories d'organisations internationales, ou encore d'une série de recommandations qui pourraient déboucher sur un code de conduite ? La Commission devra se décider, mais sans hâte, car tout dépendra de son choix.

24. Quant au contenu de cet instrument futur, le Rapporteur spécial indique dans son troisième rapport (*ibid.*, par. 36) que l'objectif visé est d'harmoniser « un ensemble complexe et varié de dispositions conventionnelles » et d'entériner « une pratique abondante ». La question est de savoir comment procéder : peut-être serait-il bon de disposer d'une analyse détaillée sur l'information que fournit à ce propos le Rapporteur spécial. De façon générale, en tout cas, il ne semble pas que le but recherché soit d'élargir les immunités et privilèges dont jouissent les organisations internationales, car il y a sur ce point une résistance évidente de la part des Etats membres, mais de compléter et d'explicitier des dispositions qui sont imprécises depuis leur origine ou susceptibles d'interprétations diverses. Il s'agit de réorganiser et non d'innover.

25. M. OGISO félicite le Rapporteur spécial pour son troisième rapport (A/CN.4/401), qui résume fort bien les débats sur le sujet, à la CDI et la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Les membres qui ont pris la parole avant M. Ogiso semblent avoir fait deux constatations principales : premièrement, que la Commission doit adopter une approche pragmatique et éviter les discussions de caractère doctrinal; deuxièmement, qu'il faut limiter la portée du projet de convention aux organisations internationales de caractère universel. Encore que M. Ogiso puisse souscrire en général à ces deux avis, il ne croit pas que la Commission doive passer à l'élaboration des projets d'articles sans étudier plus avant certaines hypothèses théoriques. Même si elle devait se heurter à certains obstacles en débattant de la question de la personnalité juridique internationale, il serait regrettable qu'elle décide, à ce stade, de ne pas l'aborder, et de s'en tenir à l'examen des conventions existantes. D'ailleurs les pays hôtes des diverses institutions spécialisées ne semblent pas, pour le moment, très favorables à un réexamen des conventions existantes, de sorte qu'on peut se demander si cette étude se solderait par des résultats concrets.

26. Le Rapporteur spécial proposait dans son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 15 et 31) d'élaborer des règles générales régissant le statut juridique des organisations internationales, en faisant remarquer que chaque organisation internationale agit et opère dans la communauté internationale avec une personnalité qui lui est propre, quand bien même cette personnalité ne serait pas clairement individualisée. Selon M. Ogiso, toutefois, la personnalité d'une organisation internationale procède de certains critères objectifs et engendre plusieurs catégories de statut. D'où les deux questions suivantes, qu'il appartiendra au Rapporteur spécial d'éclaircir dans son prochain rapport : premièrement, quels sont les éléments qui constituent les conditions préalables à la personnalité internationale ? Deuxièmement, quelle est la relation entre la capacité d'opérer sur un plan international et la personnalité juridique d'une organisation internationale ?

27. M. CALERO RODRIGUES félicite le Rapporteur spécial pour son troisième rapport (A/CN.4/401) dans lequel il affirme son intention de faire preuve de prudence et de pragmatisme, s'écartant ainsi, fort heureusement, de l'approche qu'il avait adoptée dans son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1), consacré aux principes fondamentaux. Sans doute importe-t-il de formuler des principes fondamentaux en élaborant le projet d'articles, mais ces articles doivent porter essentiellement sur les privilèges et immunités des organisations internationales. La question de leur statut n'est à aborder qu'incidemment, car, même si elle le souhaitait, la Commission ne saurait élaborer un statut pour les organisations internationales ou une charte de leurs droits et devoirs. On ne doit voir dans le statut que la source créatrice des privilèges et immunités; de cette manière, on évitera les complications doctrinales et des difficultés peut-être insurmontables.

28. Le sujet tient essentiellement à la nécessité de reconnaître que les organisations internationales ont une personnalité juridique internationale objective — pour reprendre l'expression utilisée par la CIJ, dans son

avis consultatif du 11 avril 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*⁴, traitant de la qualité des Nations Unies pour présenter des réclamations internationales —, et que ces organisations, pour autant qu'elles jouent conjointement avec les Etats un rôle dans la vie internationale, ont droit aux privilèges et immunités qui peuvent leur faciliter la tâche. Ce droit est déjà admis dans la pratique internationale et dans la pratique des Etats, mais la question qui reste posée est la suivante : à quelles organisations internationales faut-il reconnaître ces privilèges et immunités ? Cette question ayant déjà été tranchée sur le plan des principes, M. Calero Rodrigues estime que la Commission doit continuer à définir les divers privilèges et immunités et une fois que ceux-ci auront été énumérés, elle pourra décider à quelles organisations internationales ils s'appliquent.

29. Le contexte du sujet, que la Commission a été invitée à examiner en 1958 et qui a été inscrit à son ordre du jour en 1962, rend par ailleurs impérieuse la nécessité d'une approche pragmatique. A cet égard, M. Calero Rodrigues note que le Rapporteur spécial, déférant aux vœux de la Commission, énumère dans son troisième rapport (A/CN.4/401, par. 31) les privilèges et immunités de l'organisation internationale, en les répartissant en plusieurs catégories. Cette liste, inspirée de la liste indicative que le précédent Rapporteur spécial, feu Abdullah El-Erian, avait établie, dans son rapport préliminaire⁵, au sujet des privilèges et immunités dont jouissaient à l'époque l'ONU et les institutions spécialisées, pourra servir de base aux travaux de la Commission. M. Reuter (2026^e séance) a suggéré d'y voir un programme de recherche plutôt qu'un programme de réalisation. M. Calero Rodrigues partage son avis, mais jusqu'à un certain point seulement, car, vraisemblablement, la Commission ne s'engagera pas exclusivement dans un programme de recherche sur chaque privilège et chaque immunité. De plus, il n'est pas certain que chacun de ces privilèges ou immunités soit maintenu. En tout état de cause, réalisation et recherche devront aller de pair.

30. Le Rapporteur spécial a, en outre, présenté, pour la rédaction des projets d'articles, un schéma (A/CN.4/401, par. 34) qui représente manifestement une version légèrement modifiée de la première liste. M. Calero Rodrigues n'est pas tout à fait convaincu que ces modifications soient des améliorations, et il s'interroge en particulier sur la mention, au point 4.A. b, de la liberté de réunion — expression qui ne paraît pas très heureuse. De même, les points 1 à 3 et 7 à 11 du plan semblent être présentés avec un certain désordre. Là encore, il est à présumer que le Rapporteur spécial adoptera un agencement plus logique à l'avenir, en s'inspirant peut-être de celui des articles de la première partie du sujet. Les points 4 et 5, par contre, sont bien agencés et reflètent en quelque sorte le contenu définitif des articles pertinents.

31. M. Calero Rodrigues aimerait savoir comment le Rapporteur spécial entend procéder, d'autant que de

nombreux membres estiment que le sujet n'est pas mûr pour le développement du droit et doutent des bases théoriques des articles. Cependant, la Commission étant saisie du sujet depuis de nombreuses années, il craint que, faute de progrès notables, il ne faille reprendre le débat à zéro lorsque la Commission sera renouvelée dans quatre ans, et que le sujet ne reste à jamais au point mort. Certes, la Commission doit procéder avec prudence, comme elle le fait dans toutes ses délibérations, mais, à trop insister sur cette qualité, elle risquerait de n'enregistrer aucun progrès dans ses travaux. M. Calero Rodrigues veut croire que, sous la conduite du Rapporteur spécial, la Commission avancera à un rythme correspondant à ses obligations envers l'Assemblée générale.

M. McCaffrey reprend la présidence.

32. M. Al-BAHARNA tient à présenter d'abord quelques observations d'ordre général. La première a trait à l'approche à adopter pour le sujet à l'examen. Le précédent Rapporteur spécial, Abdullah El-Erian, avait recommandé une approche pragmatique, afin de formuler des projets d'articles concrets, en évitant les questions de doctrine. Pour sa part, M. Al-Baharna souhaiterait certes éviter un débat sur les aspects théoriques du sujet, mais il ne voit pas comment la Commission pourra éluder complètement l'examen de la théorie des pouvoirs et fonctions des organisations internationales. En effet, de même que les Etats, les spécialistes sont en complet désaccord sur la question de savoir si les organisations internationales procèdent de la « délégation de pouvoirs » ou de « pouvoirs implicites ou intrinsèques ». Or, la pratique de l'ONU a maintes fois montré qu'il ne s'agit pas là de simples problèmes théoriques, mais de problèmes très réels, et dont la solution varie en fonction de la théorie des organisations internationales. Heureusement, la CIJ, dans son avis consultatif du 11 avril 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, a tranché sur ce point en affirmant :

[...] Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. [...]⁶.

33. Ce principe de droit international — que la Commission devra avoir présent à l'esprit en se penchant sur le statut, les privilèges et les immunités des organisations internationales — a des conséquences à la fois positives et négatives : positives, dans la mesure où il affirme que les pouvoirs de l'Organisation transcendent son acte constitutif; négatives, dans la mesure où ces pouvoirs sont limités par des considérations de nécessité fonctionnelle.

34. Passant au champ d'application du sujet, M. Al-Baharna estime lui aussi que la Commission devra s'intéresser principalement aux organisations internationales de caractère universel, car traiter également des organisations régionales soulèverait des difficultés à la fois théoriques et pratiques. Il faudra aussi définir, dès le départ, quels sont les aspects des relations qui sont à codifier. Vu le temps qui lui est alloué, la Commission

⁴ C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

⁵ Annuaire... 1977, vol. II (1^{re} partie), p. 167, doc. A/CN.4/304, par. 70 et 71.

⁶ C.I.J. Recueil 1949, p. 182.

ne sera pas à même de traiter tous les aspects des relations entre les Etats et les organisations internationales. D'un autre côté, elle ne saurait limiter son étude aux questions de statut, de privilèges et d'immunités. M. Al-Baharna suggère donc que l'on adopte une approche souple qui limiterait les relations à celles qu'on peut appeler « politiques », tout en prenant également en considération des aspects autres que le statut, les privilèges et les immunités. Peut-être serait-il souhaitable aussi d'aborder la question de l'obligation des Etats de ne pas chercher à influencer le Secrétaire général et le personnel de l'ONU dans l'exercice de leurs fonctions, et de l'obligation des fonctionnaires internationaux de ne solliciter ni accepter d'instructions de leurs gouvernements.

35. Quant à la méthode, la difficulté principale est de savoir comment maintenir le sujet dans des limites raisonnables. M. Al-Baharna croit savoir que, lors des précédents débats sur le sujet, le Rapporteur spécial a été invité à adopter une méthode sélective, consistant à examiner d'abord les problèmes concernant les organisations internationales et à reporter à un stade ultérieur l'examen des problèmes plus délicats, comme ceux qui concernent les fonctionnaires internationaux. Cette suggestion est rappelée dans le troisième rapport (A/CN.4/401, par. 27).

36. M. Al-Baharna pense qu'on pourrait délimiter le sujet, de façon plus scientifique, d'une part, en rappelant les principes de droit international qui sont propres aux organisations internationales et, d'autre part, en adoptant une approche inductive à l'égard du problème tout entier. Les actes constitutifs des organisations internationales énoncent en effet un certain nombre de principes fondamentaux de droit international, qui régissent les relations entre les Etats et les organisations internationales et leurs fonctionnaires; la Commission pourrait donc s'inspirer de ces principes pour formuler certaines règles de base à l'intention des organisations internationales et de leurs fonctionnaires. Dans le cas des Nations Unies, les Articles 100, 104 et 105 de la Charte seraient à retenir à cet effet. L'interprétation de ces dispositions par la CIJ est d'ailleurs significative à cet égard; en d'autres termes, les règles essentielles formulées par la Commission auraient leur source dans les actes constitutifs eux-mêmes, tels qu'interprétés par la Cour. La pratique qui se reflète dans les déclarations unilatérales des Etats hôtes ou dans les avis juridiques des organisations internationales n'a pas la même autorité. Il faudra que la Commission ait cette distinction présente à l'esprit au moment d'apprécier l'importance relative des sources dont elle dispose.

37. M. Al-Baharna suggère, par conséquent, que la Commission adopte une méthode inductive pour étudier les sources disponibles, et notamment les études extrêmement utiles établies par le Secrétariat, en 1967 et en 1985, sur la pratique de l'ONU et des institutions spécialisées. L'application de cette méthode permettra à la Commission de formuler des règles de base qui soient conformes à la logique, et politiquement acceptables pour la communauté internationale.

38. La question fondamentale qui se pose dans le sujet à l'examen reste toutefois celle de la personnalité des organisations internationales. L'idée que les organisations internationales ont une personnalité propre, dis-

tincte de celle de leurs Etats membres, a gagné du terrain en droit international depuis l'avis consultatif, déjà cité, que la CIJ a rendu en 1949. En conséquence, les organisations internationales jouissent de certains attributs dans les relations internationales. On ne peut cependant pas considérer ces attributs comme étant déterminés une fois pour toutes, car ils évoluent à mesure que les relations internationales se développent. Il est donc indispensible de les définir d'une façon qui ne compromette ni leur renforcement ni leur développement à l'avenir. Le Rapporteur spécial notait dans son deuxième rapport que « les Etats reconnaissent aux organisations internationales, avec parfois certaines restrictions, la personnalité et la capacité juridiques » (A/CN.4/391 et Add.1, par. 56). Il y a donc lieu de se demander quelles sont ces restrictions, et si elles se justifient en droit international.

39. Dans le même rapport (*ibid.*, par. 74), le Rapporteur spécial proposait, sous le titre « Personnalité juridique », deux variantes d'un même texte, l'une formant l'article 1^{er}, l'autre les articles 1 et 2. De l'avis de M. Al-Baharna, ces dispositions sont beaucoup trop restrictives. C'est le cas, par exemple, du membre de phrase « pour autant qu'il est compatible avec l'instrument qui les a créées », au paragraphe 1 de l'article 1^{er}. De même, les attributs, mentionnés aux alinéas *a*, *b* et *c* de ce paragraphe, laissent supposer que les organisations internationales n'auraient pas d'autres attributs que ceux qui sont expressément spécifiés. La Commission devrait s'abstenir de toute proposition qui pourrait entraver le développement des organisations internationales à l'avenir, et de toute définition restrictive de leurs pouvoirs actuels.

40. M. Al-Baharna a aussi des doutes au sujet de la fin de la première phrase du paragraphe 1 : « et dans le droit interne de leurs Etats membres ». Certes, le droit interne de certains Etats membres accorde expressément la personnalité juridique aux organisations internationales, mais tel n'est pas toujours le cas. Qui plus est, la situation de ces organisations dans le droit interne de leurs Etats membres est de peu d'intérêt pour ce qui concerne le respect des obligations internationales. Ce membre de phrase ne semble donc pas s'imposer.

41. M. Al-Baharna souscrit, par contre, à l'idée du Rapporteur spécial de faire des paragraphes 1 et 2 du projet d'article 1^{er} (variante A) deux articles distincts (variante B). Il faudra probablement renforcer le projet d'article 2 sur la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Bien que les actes constitutifs des organisations internationales ne prévoient pas tous expressément la conclusion de traités ou d'accords internationaux, ces traités ou accords appartiennent d'ores et déjà à la pratique des organisations, et cela devrait être pris en compte dans le projet d'article 2.

42. Selon M. Sreenivasa RAO, les organisations internationales, qui jouent désormais un rôle indispensable dans les affaires de la communauté internationale, symbolisent l'interdépendance omniprésente des peuples et des nations. Le rôle que jouent les organisations intergouvernementales de caractère universel a de profondes répercussions sur le développement, l'interprétation et l'application du droit international. Même les organisations intergouvernementales à composition

régionale ou imparfaitement universelle ont une action importante dans certains domaines.

43. Si l'on peut définir ces organisations internationales comme étant essentiellement politiques ou fonctionnelles, selon leur type d'activité, il faut cependant faire une place à part à l'ONU, sur le plan universel, et à la Communauté économique européenne, sur le plan régional, qui ont un caractère plus représentatif et plus particulier, et possèdent une personnalité et une capacité juridiques tout à fait singulières.

44. La Charte des Nations Unies elle-même affirme la personnalité et la capacité juridiques de l'ONU, ainsi que les fonctions constitutionnelles étendues qu'elle exerce, non seulement au nom des Etats Membres, mais aussi au nom de la communauté internationale tout entière. La CIJ, de son côté, a précisé plus d'une fois le sens à donner à la personnalité et à la capacité juridiques de l'ONU. Il est donc inutile de s'appesantir sur la question de la personnalité de l'ONU et sur la doctrine de ses « pouvoirs implicites », si ce n'est pour noter sa capacité incontestée de contracter, d'acquérir des biens meubles ou immeubles et d'en disposer. De plus, l'ONU, ses organes subsidiaires et ses institutions spécialisées jouissent de privilèges fonctionnels complets, et leurs fonctionnaires sont reconnus comme étant des membres de la fonction publique internationale jouissant de privilèges et immunités fonctionnels aux fins de toutes leurs activités officielles.

45. Il existe ainsi une pratique universellement admise pour ce qui concerne les privilèges et immunités applicables à l'ONU et à ses organes. En outre, les problèmes particuliers auxquels les Etats Membres sont confrontés dans leurs relations avec les organisations de la famille des Nations Unies, notamment au Siège, sont généralement examinés au sein du Comité des relations avec le pays hôte en vue d'un règlement amiable. La Communauté économique européenne se trouve dans une situation différente, en ce qu'elle entend être plus qu'une simple organisation intergouvernementale : elle est la première organisation de son type à viser à l'intégration dans certains domaines déterminés. Mais, aux fins du sujet à l'examen, la Commission n'a pas besoin de s'occuper de la Communauté économique européenne, compte tenu du champ d'activité et du caractère particuliers de celle-ci.

46. Quant aux autres organisations intergouvernementales, c'est en général leur acte constitutif qui fixe leur statut, leur composition et leurs fonctions, et qui régit leur personnalité et leur capacité juridiques. Ces actes constitutifs déterminent à quels égards l'organisation jouit de la personnalité et de la capacité juridiques : la plupart du temps, l'organisation jouit de la capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens meubles ou immeubles. A ce propos, M. Sreenivasa Rao signale que l'article 1 proposé par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 74) rencontre son approbation.

47. Comme le Rapporteur spécial le rappelle dans son troisième rapport (A/CN.4/401, par. 23), la codification du droit en la matière et son développement progressif, pour autant que la pratique actuelle accuse des lacunes ou demande à être harmonisée, compléteront

utilement les travaux de la Commission dans le domaine du droit diplomatique, qui ont abouti aux Conventions de 1961, 1963, 1969 et 1975.

48. Il faudra, par ailleurs, examiner attentivement et prudemment un certain nombre de problèmes et de questions politiques délicates, comme ceux qui sont signalés dans le deuxième rapport (A/CN.4/391 et Add.1, par. 6), et dans le troisième rapport (A/CN.4/401, par. 22). De même, pendant le débat, plusieurs questions ont été soulevées au sujet de la relation entre le sujet à l'examen et les traités, accords et arrangements spéciaux existants.

49. On s'est aussi demandé si les projets d'articles devaient être considérés comme remplaçant les arrangements existants, ou s'ils étaient censés avoir un caractère supplétif sur les points où les instruments en vigueur sont muets ou contiennent des dispositions contradictoires. On pourrait aussi envisager de donner à ces projets d'articles la forme de recommandations ou de principes directeurs à l'usage des Etats et des organisations internationales dans la négociation des questions liées aux privilèges et immunités.

50. De l'avis de M. Sreenivasa Rao, le travail de la Commission devrait aboutir à un projet d'articles qui, quelle que soit sa forme ou sa qualité définitive, n'affecterait pas le statut des traités, accords et arrangements existants. Ce projet d'articles doit être conçu comme ne prévoyant que des principes directeurs et des recommandations nécessaires aux Etats et aux organisations internationales, lesquels les adopteront selon leurs besoins.

51. Pour ce qui est de l'étendue des privilèges et immunités à accorder, il y a lieu de tenir compte de certains facteurs, tels que la permanence des organisations et leurs objectifs, par exemple les objectifs politiques ou diplomatiques, par opposition aux opérations ou participations purement commerciales. Par ailleurs, il va de soi que les privilèges et immunités d'une organisation internationale et de ses fonctionnaires sont essentiellement fonctionnels, en d'autres termes destinés à leur permettre d'exercer librement leurs fonctions. On notera cependant que les privilèges et immunités des fonctionnaires sont légèrement plus restreints que ceux de l'organisation elle-même, car un minimum de privilèges et d'immunités lui est indispensable : inviolabilité des locaux et des archives, secret des communications, immunités de juridiction, non-assujettissement aux réglementations fiscales et financières des Etats, notamment de l'Etat hôte, droit d'acquérir et de posséder des biens et des avoirs.

52. Il faudrait aussi que la Commission examine la question des abus de privilèges et d'immunités, en ayant présentes à l'esprit certaines allégations récentes de violations. Ce faisant, la Commission devra faire preuve d'un certain doigté et se concentrer exclusivement sur les garanties et les principes généraux, en évitant toute controverse.

53. M. Sreenivasa Rao estime que, pour le règlement des différends, il faudrait en général s'en tenir aux moyens connus, comme le recours au Comité des relations avec le pays hôte, aux négociations, aux bons offices ou à la médiation. Une procédure formelle de règlement par tierce partie ne serait pas appropriée aux rela-

tions entre Etats et organisations internationales. En revanche, il serait opportun de prévoir la possibilité de solliciter, mais en dernier ressort seulement, l'avis consultatif de la CIJ ou d'un organe expressément constitué.

54. En terminant, M. Sreenivasa Rao indique que le plan proposé par le Rapporteur spécial est dans l'ensemble acceptable, à condition évidemment qu'il soit tenu dûment compte des nombreuses observations formulées au cours du débat.

55. M. KOROMA rappelle avoir déjà exposé, à une précédente session, ses vues sur le sujet à l'examen, qui est extrêmement intéressant et opportun. Il se contentera donc de revenir succinctement sur quelques questions soulevées par les orateurs précédents. Il lui paraît inutile d'insister sur l'importance des organisations internationales, qui couvrent le spectre tout entier des activités, comme le maintien de la paix et de la sécurité internationales, la coopération économique et technique internationale ou le développement économique. Il suffit de relever la tendance des Etats à créer de plus en plus d'organisations.

56. En ce qui concerne la portée du sujet à l'examen, on a suggéré de la restreindre en excluant le problème de la personnalité et de la capacité juridiques des organisations internationales, et aussi en se concentrant sur les privilèges et immunités des organisations. Ce serait à simplifier à l'excès les problèmes en jeu. La Commission est l'organe compétent pour étudier les questions comme celles de la personnalité et de la capacité juridiques des organisations internationales : les éluder serait, pour elle, se soustraire à ses responsabilités.

57. M. Koroma ne croit d'ailleurs pas que la personnalité et la capacité juridiques des organisations soient des questions aussi complexes qu'on l'a laissé entendre. Ce qui est en cause, dans la pratique, ce sont les fonctions et les responsabilités d'une organisation — définies, pour la plupart, dans son acte constitutif. Comme l'a dit M. Reuter (2024^e séance), la personnalité internationale a pour conséquence que les organisations internationales ont la capacité de conclure des traités et d'assumer certaines responsabilités. Cela étant, la Commission devrait pouvoir examiner la question, et M. Koroma l'engage vivement à se prononcer elle-même sur ce problème d'importance majeure.

58. Dans son avis consultatif du 11 avril 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la CIJ a reconnu la personnalité des organisations internationales. Sans faire de parallèle entre le statut des organisations internationales et celui des Etats, elle a reconnu que l'ONU s'était vu conférer certaines fonctions et certains droits; que, pour exercer ces fonctions et ces droits, l'ONU jouissait de la personnalité internationale et de la capacité de conclure des traités; et que, sans être l'égale des Etats, l'Organisation était donc un sujet de droit international jouissant de certains droits, ayant certaines obligations, et était dotée de la capacité juridique. Et la Cour de conclure :

[...] 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 simple-

ment une personnalité reconnue par eux seuls — ainsi que la qualité de présenter des réclamations internationales⁷.

Cet important avis de la CIJ marque le désaveu d'une certaine forme de néo-positivisme qui tendrait à faire dépendre de la reconnaissance des Etats l'existence de la personnalité internationale d'une organisation internationale. Il est à noter aussi que, dans son avis consultatif du 20 décembre 1980 sur l'*Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*⁸, la CIJ a reconnu la capacité juridique de l'OMS.

59. M. Koroma pense, comme M. Calero Rodrigues, que la Commission doit commencer par se concentrer sur les privilèges et immunités des organisations elles-mêmes. Il est lui aussi d'avis que la Commission doit s'occuper, en premier lieu, des organisations internationales de caractère universel. Mais elle devrait aussi, dans un deuxième temps, s'intéresser aux organisations régionales : négliger des organismes aussi importants que l'OEA ou l'OUA serait difficilement concevable.

La séance est levée à 13 heures.

⁷ C.I.J. Recueil 1949, p. 185.

⁸ C.I.J. Recueil 1980, p. 73.

2028^e SÉANCE

Mardi 7 juillet 1987, à 15 h 5

Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barsegov, M. Beesley, M. Benouna, M. Calero Rodrigues, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Illueca, M. Jacovides, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Roucouñas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat, M. Yankov.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (suite*)
[A/CN.4/399 et Add.1 et 2¹, A/CN.4/406 et Add.1 et 2², A/CN.4/L.411]

[Point 6 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

TITRES DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME PARTIES DU PROJET
D'ARTICLES *et*
ARTICLES 1 À 7

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les titres des première et deuxième

* Reprise des débats de la 2014^e séance.

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1987*, vol. II (1^{re} partie).