Document:-
A/CN.4/SR.2133

Compte rendu analytique de la 2133e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1989, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

74. M. THIAM dit que les membres qui n'ont pas pris la parole nourrissent eux aussi, à l'égard du Rapporteur spécial, ces mêmes sentiments de gratitude et d'admiration qu'ils manifesteront en appuyant le projet de résolution proposé par M. Reuter.

75. Le PRÉSIDENT dit que le projet de résolution proposé par M. Reuter sera examiné en même temps que la partie correspondante du projet de rapport de la Commission. Les membres auront alors l'occasion de rendre un hommage bien mérité au Rapporteur spécial.

76. Le Président propose à la Commission de lever la séance pour permettre au Groupe de planification de se réunir.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 10.

2133e SÉANCE

Vendredi 7 juillet 1989, à 10 heures

Président : M. Bernhard GRAEFRATH

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Hayes, M. Illueca, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, 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) [A/CN.4/401[1], A/CN.4/424[2], A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3[3], A/CN.4/L.420, sect. E, ST/LEG/17]

[Point 8 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son quatrième rapport sur le sujet (A/CN.4/424), qui contient les projets d'articles 1 à 11.

2. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Rapporteur spécial) regrette de présenter pour la deuxième fois un rapport qui, faute de temps, ne donnera pas lieu à débat. Le sujet dont l'étude lui a été confiée est pourtant d'une importance fondamentale, si l'on songe que la seconde moitié du XXe siècle se caractérise par une interdépendance croissante des groupes humains. L'extraordinaire progrès des techniques, et en particulier des moyens de communication et de transport, rapproche les peuples et leur donne un sentiment de solidarité et la conscience d'appartenir à un seul et même genre humain. Cette prise de conscience se manifeste par la coopération des Etats, qui tentent de régler ensemble toute une série de problèmes — politiques, sociaux, économiques, culturels, humanitaires, techniques ou autres — dont l'ampleur dépasse les possibilités individuelles des membres de la communauté internationale.

3. Pour ordonner, orienter et mettre en pratique cette coopération, les Etats recourent au principal moyen que le droit international met à leur disposition : le traité. C'est par voie de traité qu'ils créent les organismes fonctionnels permanents, indépendants d'eux-mêmes, dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs. C'est ainsi que les Etats ont reconnu ce que M. Reuter a appelé le « pouvoir réglementaire » des organismes internationaux, qui permet à ceux-ci d'agir avec plus de rapidité et d'efficacité que les réunions diplomatiques traditionnelles.

4. Depuis la seconde guerre mondiale, la prolifération des organisations internationales de caractère universel ou régional a contribué à la transformation des relations internationales. L'élaboration du nouveau droit international est axée sur la coopération multilatérale des Etats. Le nouveau droit économique international, le droit pénal international, le droit de l'environnement, le droit diplomatique lui-même évoluent en fonction de ces nouvelles relations multilatérales, de la notion de coopération interétatique, conséquence de l'interdépendance croissante des différents groupes humains qui peuplent la planète. Dans le monde d'ajourd'hui, les relations internationales ne sont plus seulement la chose des Etats.

5. Tout ordre juridique détermine logiquement les entités titulaires des droits et des devoirs consacrés par les règles qu'il établit. Avant l'apparition des organisations internationales, les Etats étaient les seuls sujets de droit auxquels le droit international reconnût la personnalité internationale. A l'heure actuelle, les organisations internationales sont elles aussi dotées d'une personnalité internationale. C'est ce qu'a confirmé la CIJ dans son avis consultatif du 11 avril 1949 en l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, en précisant qu'il fallait entendre par personnalité la « capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux »[4].

6. Les conséquences pratiques de cette personnalité sont nombreuses : par exemple, les organisations contribuent aux progrès du droit international en adhérant à des règles coutumières, en élaborant des accords internationaux, en adoptant des normes internationales. Elles peuvent encourir une responsabilité internationale, mais, en contrepartie, se prévaloir de leurs droits sur le plan international et exercer au profit de leurs fonctionnaires ou agents une « protection fonctionnelle » analogue à la protection diplomatique. Elles peuvent également être parties à des arbitrages internationaux. Les dispositions qui leur refusent l'accès à certaines instances permanentes, telle la CIJ, ne sont pas en harmonie avec l'état présent de la communauté internationale, ni avec son évolution prévisible.

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1986*, vol. II (1re partie).

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1989*, vol. II (1re partie).

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

[4] Voir *C.I.J. Recueil 1949*, p. 179.

7. Il est évident que la personnalité accordée aux organisations internationales ne peut être aussi large que celle reconnue aux Etats. Comme l'a indiqué la CIJ dans l'avis consultatif précité : « Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ; et leur nature dépend des besoins de la communauté »[5]. En outre, les dispositions des actes constitutifs de ces organisations, ainsi que les fonctions générales qui leur sont attribuées, délimitent leurs compétences. Il n'en reste pas moins que l'étendue de ces compétences et la personnalité internationale des organisations internationales n'ont pas seulement donné lieu à de nouveaux chapitres du droit administratif international : elles ont aussi transformé la notion même de droit international positif, qui dorénavant ne se réduit pas à un droit des relations entre Etats, mais est aussi un droit des relations des organisations internationales.

8. On peut dire en somme que, alors que les Etats sont les sujets originaires du droit international et restent au coeur de la vie internationale, où la notion de souveraineté — attribut essentiel de l'Etat — exerce une influence déterminante, les organisations internationales créées par la volonté même des Etats se trouvent dotées d'une personnalité internationale à titre secondaire, tandis que les particuliers le sont indirectement, par le biais de mécanismes mis en place par les organisations internationales et accessibles aux individus.

9. Que faut-il entendre par l'expression « organisation internationale » ? De façon générale, la doctrine avait accueilli favorablement une définition proposée lors des travaux de la Commission sur la codification du droit des traités, d'après laquelle il fallait entendre par « organisation internationale » un « groupement d'Etats établi par convention, doté d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité distincte de celle de chacun des Etats qui le composent »[6]. Mais cette définition n'a pas été retenue par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, ni par les conférences de codification ultérieures. Le paragraphe 1, i, de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui a pour seul objet de déterminer le champ d'application de la Convention, se contente de dire que « l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale » — définition qui coïncide avec la terminologie adoptée par les Nations Unies, où les organisations internationales sont qualifiées d'organisations intergouvernementales, par opposition aux organisations non gouvernementales.

10. Pour deux juristes français, Reuter et Combacau, l'organisation internationale est « un être créé par traité entre plusieurs Etats pour gérer leur coopération dans un certain domaine, et doté d'organes propres chargés de mener une action autonome »[7].

11. Il est intéressant de noter que les définitions proposées dans les multiples publications de caractère juridique ou politique qui traitent de la question font toutes état de trois éléments constitutifs de l'organisation internationale, à savoir : *a*) la base, représentée par un traité qui sert de constitution du point de vue juridique et reflète une volonté politique de coopération dans certains domaines ; *b*) la structure institutionnelle, qui garantit une certaine permanence et une certaine stabilité dans le fonctionnement de l'organisation ; *c*) les moyens, qui sont constitués par les fonctions et les compétences de l'organisation, et traduisent une certaine autonomie de celle-ci par rapport à ses membres. Juridiquement parlant, cette autonomie se manifeste par l'existence d'un mécanisme décisionnel qui fait apparaître la volonté propre de l'organisation — laquelle ne s'identifie pas nécessairement à celle de chacun de ses membres — et qui atteste donc de la réalité de sa personnalité morale.

12. La Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées ne parle pas d'« organisations internationales ». La section 1 de l'article Ier (Définitions et champ d'application) fait seulement état des « institutions spécialisées », dont elle donne une énumération, et auxquelles elle ajoute « toute autre institution reliée à l'Organisation des Nations Unies conformément aux Articles 57 et 63 de la Charte ».

13. Dès qu'elle a été saisie de la question du droit des traités, la CDI a adopté une position pragmatique que l'on retrouve dans la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel ainsi que dans la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. C'est cette même position que le Rapporteur spécial dit avoir adoptée dans son étude du présent sujet, afin d'éviter tout débat de caractère doctrinal.

14. La première constatation à faire à ce point de vue est que, outre la capacité de contracter que possèdent les organisations internationales intergouvernementales (capacité de contracter, d'acquérir et de vendre des biens meubles et immeubles et d'ester en justice), l'ONU et ses institutions spécialisées jouissent de certains privilèges et immunités reconnus dans les conventions générales et dans les accords de siège, ainsi que dans les instruments complémentaires. Le Rapporteur spécial cite, à ce propos, un passage de son quatrième rapport (A/CN.4/424, p. 27 à 31) et évoque le premier traité à avoir accordé des privilèges à des fonctionnaires internationaux — en l'occurrence, le Traité de Panama de 1826.

15. Les privilèges et immunités reconnus aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires et agents reposent essentiellement sur le principe *ne impediatur officia*, qui vise à leur permettre d'exercer librement leurs fonctions. D'après Jacques Secretan, la source de ces privilèges et immunités est dans l'indépendance nécessaire de la fonction remplie dans l'intérêt de la communauté internationale.

16. Alors qu'il était question, dans le Pacte de la Société des Nations, de « privilèges et immunités diplomatiques » (Art. 7), pratiquement tous les instruments

[5] *Ibid.*, p. 178.

[6] Projet d'article 3, al. *b*, présenté par sir Gerald Fitzmaurice dans son premier rapport sur le droit des traités (*Annuaire... 1956*, vol. II, p. 110, doc. A/CN.4/101).

[7] Voir le deuxième rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire... 1985*, vol. II (1re partie), p. 106, doc. A/CN.4/391 et Add.1, note 17.

concernant les organisations internationales actuelles écartent cette formule au profit du principe *ne impediatur officia*. La Charte des Nations Unies dispose, au paragraphe 1 de l'Article 105, que « L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. » Le paragraphe 2 du même Article consacre ainsi le principe évoqué plus haut : « Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. » Le principe *ne impediatur officia* permet d'accorder des privilèges et immunités quand l'intérêt de la fonction l'exige, et fixe la limite au-delà de laquelle cela est inutile.

17. Après avoir cité le paragraphe 32 de son quatrième rapport, le Rapporteur spécial souligne que les privilèges et les immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires reposent actuellement sur des instruments juridiques solides, qui établissent un droit sans rapport avec de quelconques mesures de courtoisie. Il ajoute que, les organisations internationales ne pouvant jouir de la protection que leur apporterait la souveraineté territoriale, comme c'est le cas des Etats, leur unique protection réside dans les immunités qui leur sont octroyées. L'ampleur de cette immunité générale est justifiée par le fait que les Etats sont des entités politiques qui poursuivent leurs propres intérêts, alors que les organisations internationales sont des organismes de services, qui agissent au nom de tous leurs membres.

18. Se référant au plan général du projet d'articles qu'il prépare, le Rapporteur spécial dit que, conformément à l'ébauche de plan proposée dans son troisième rapport (A/CN.4/401, par. 34) et approuvée par la Commission, la première partie se compose d'une introduction et d'articles concernant les expressions employées, le champ d'application du projet d'articles et le rapport entre le projet d'articles et les règles pertinentes des organisations internationales et entre le projet d'articles et d'autres accords internationaux. La deuxième partie est consacrée à la personnalité morale. La troisième partie, qui traite des biens, fonds et avoirs, sera complétée par une section portant sur les archives des organisations internationales. La quatrième partie comprendra des dispositions concernant les facilités des organisations internationales en matière de communications. La cinquième partie traitera des privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux.

19. Enfin, le Rapporteur spécial souhaite que, à défaut d'un débat sur la question à la session en cours, le sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) soit examiné par la Commission à sa prochaine session.

20. M. ARANGIO-RUIZ demande s'il serait possible au Rapporteur spécial de faire distribuer le texte de son exposé oral.

21. Le PRÉSIDENT dit que le secrétariat est à la disposition du Rapporteur spécial pour cela. Il remercie ce dernier pour sa ponctualité dans la remise de son rapport, et pour la patience et la compréhension dont il a fait montre face aux contraintes de temps qui lui étaient imposées.

22. M. ILLUECA, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour la qualité de son quatrième rapport (A/CN.4/424), qui apporte une contribution importante à l'étude du sujet et témoigne d'une réflexion approfondie, rappelle que quatorze années se sont écoulées depuis que l'examen de la première partie du sujet a abouti à l'adoption d'une convention. Cet instrument — la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel — souligne, dès le premier alinéa du préambule, l'importance croissante du rôle de la diplomatie multilatérale dans les relations entre Etats et les responsabilités qui incombent aux organisations internationales de caractère universel au sein de la communauté internationale. M. Illueca estime que cette importance et ces responsabilités se sont encore accrues avec le temps, notamment pour les pays en développement, et qu'il est essentiel pour l'avenir de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations internationales de caractère universel que l'étude de la deuxième partie du sujet soit menée à bonne fin. M. Illueca insiste donc, comme il le fera devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, pour qu'à sa prochaine session la CDI puisse consacrer tout le temps nécessaire à l'examen de ce sujet.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation *(fin*)* [A/CN.4/412 et Add.1 et 2[8], A/CN.4/421 et Add.1 et 2[9], A/CN.4/L.431, sect. C, ILC(XLI)/Conf.Room Doc.4]

[Point 6 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(fin)*

SEPTIÈME ET HUITIÈME PARTIES DU PROJET D'ARTICLES :

ARTICLE 24 (Rapport entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins : absence de priorité entre les utilisations) *et*

ARTICLE 25 (Régulation des cours d'eau internationaux)[10] *[fin]*

23. M. McCAFFREY (Rapporteur spécial), poursuivant la présentation des chapitres II et III de son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2), où figurent les projets d'articles 24 et 25 respectivement, dit que le chapitre II porte sur la question qui sera traitée dans les clauses finales, à savoir le rapport entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins. Il vient avant le chapitre III parce qu'il est le dernier des chapitres consacrés à des questions fondamentales. Le chapitre III traite de la régulation des cours d'eau internationaux, l'une des « questions diverses » qui, comme cela est indiqué dans l'ébauche de plan proposée dans son quatrième rapport (A/CN.4/412 et Add.1 et 2, par. 7), pourraient être abor-

* Reprise des débats de la 2126e séance.

[8] Reproduit dans *Annuaire... 1988*, vol. II (1re partie).

[9] Reproduit dans *Annuaire... 1989*, vol. II (1re partie).

[10] Pour le texte, voir 2126e séance, par. 81.

dées dans le projet d'articles lui-même ou dans des annexes, car elles ne sont pas fondamentales.

24. A la prochaine session, conformément au calendrier de soumission des éléments restants figurant dans son quatrième rapport (*ibid.*, par. 8), le Rapporteur spécial présentera les questions relatives à la gestion des cours d'eau internationaux, à la sécurité des installations hydrauliques et au règlement des différends.

25. En ce qui concerne le projet d'article 24 — il s'agit bien entendu d'une numérotation provisoire —, le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a déjà reconnu le rapport existant entre les utilisations aux fins de la navigation et les utilisations à d'autres fins dans l'article 2, relatif au champ d'application du projet, qu'elle a provisoirement adopté, et dont le paragraphe 2 — cité dans son cinquième rapport (A/CN.4/421 et Add.1 et 2, par. 121) — montre la voie à suivre dans ce domaine. L'élément fondamental est ici qu'il n'existe plus aujourd'hui de priorité absolue entre les utilisations, et il renvoie à cet égard les membres à son rapport (*ibid.*, par. 122 à 124), dans lequel il décrit la disparition de la priorité jadis accordée à la navigation.

26. Le paragraphe 1 de l'article 24 dispose donc que ni la navigation ni aucune autre utilisation n'a priorité en soi sur les autres utilisations. Bien entendu, la Commission pourrait envisager dans ce paragraphe, sinon des priorités, du moins un ordre de préférence. Chacun à cet égard reconnaît l'urgence que revêt la protection de l'environnement et de la qualité de l'eau. On pourrait, par exemple, indiquer dans cet article qu'aucune utilisation ne doit rendre l'eau impropre à l'usage domestique ou empêcher son utilisation dans l'agriculture.

27. Au sujet du chapitre III du rapport, le Rapporteur spécial explique que, dans le contexte du présent sujet, l'expression « régulation des cours d'eau internationaux » a une signification précise, à savoir le contrôle des eaux d'un cours d'eau par des ouvrages ou d'autres mesures, en vue d'éviter leurs effets nuisibles et de tirer le plus grand parti possible des avantages que peut présenter le cours d'eau (*ibid.*, par. 129). Cette question est donc plus vaste que celle des risques et dangers provoqués par les eaux, traitée dans le chapitre Ier du rapport et qui ne concerne que les mesures conçues pour prévenir les effets nocifs des eaux. La pratique étatique, telle qu'elle est décrite dans le rapport (*ibid.*, par. 132 à 138), fait d'ailleurs bien ressortir l'importance que donnent les Etats à la régulation.

28. Le projet d'article 25 est un texte très modeste, peut-être même trop simple, et la Commission pourrait envisager, à sa prochaine session, d'insérer au paragraphe 1 une disposition qui mettrait à la charge des Etats du cours d'eau l'obligation de se consulter à la demande de l'un d'entre eux pour négocier une régulation.

29. Le paragraphe 2 énonce une obligation qui existe déjà dans la pratique. Sur ce point, le Rapporteur spécial renvoie les membres au Traité de 1961 entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia[11], texte typique de la tendance qui se manifeste dans ce domaine.

30. Il serait souhaitable qu'à sa prochaine session la Commission prévoie un nombre de séances suffisant pour l'examen du sujet, tant en séance plénière qu'au Comité de rédaction. En effet, le Comité n'a pas pu aborder le sujet à la présente session, alors qu'il était déjà saisi de quatre projets d'articles. Faute d'y consacrer un temps suffisant, la Commission ne pourrait, comme elle l'envisageait, terminer l'examen du sujet en première lecture avant la fin du mandat de ses membres actuels en 1991.

La séance est levée à 11 heures.

[11] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 542, p. 245.

2134e séance

Mardi 11 juillet 1989, à 10 heures

Président : M. Bernhard GRAEFRATH

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Hayes, M. Illueca, M. Jacovides, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, 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.

Coopération avec d'autres organismes *(fin*)*

[Point 10 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

1. Le PRÉSIDENT invite M. Leoro Franco, observateur du Comité juridique interaméricain, à prendre la parole devant la Commission.

2. M. LEORO FRANCO (Observateur du Comité juridique interaméricain) dit que c'est à nouveau un privilège pour lui que de représenter le Comité juridique interaméricain : les travaux remarquables réalisés par la CDI en matière de développement progressif et de codification du droit international ont acquis une reconnaissance mondiale et contribueront à asseoir les relations internationales sur des bases d'équité et de justice solides.

3. Le Comité juridique interaméricain attache beaucoup d'intérêt à l'échange régulier d'observateurs avec la Commission et espère que ces échanges se poursuivront, permettant ainsi aux deux organes de se tenir mutuellement au courant de leurs activités. Les difficultés financières de l'OEA, dont relève le Comité, l'ont

* Reprise des débats de la 2128e séance.