

Document:-
A/CN.4/SR.2178

Compte rendu analytique de la 2178e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1990, vol. I

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

locaux des organisations internationales se justifierait par le fait que le droit international doit être considéré comme l'ordre juridique supérieur (*ibid.*, par. 89). M. Graefrath pense plutôt qu'elle se justifie par le principe de l'égalité souveraine des États, qui doit être assurée malgré le fait qu'une organisation internationale ne peut avoir son siège que dans un État déterminé.

63. Le projet d'article 11 semble superflu, car il traite d'une question qui est déjà couverte par le projet d'article 4. À ce propos, M. Graefrath estime, comme d'autres membres, que le libellé de l'alinéa *a* de l'article 4 n'est pas entièrement satisfaisant. Mais il préférerait que la Commission laisse cette question de côté pour l'instant et y revienne lorsqu'elle aura sous les yeux l'ensemble du projet.

64. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Rapporteur spécial) souhaite répondre à M. Koroma qui a demandé (2176^e séance) des éclaircissements sur la personnalité et la capacité juridiques des organisations internationales, dont traitent les projets d'articles 5 et 6, ainsi que sur l'expropriation. En ce qui concerne le premier point, le Rapporteur spécial rappelle que, dans son deuxième rapport, il avait proposé à ce sujet deux variantes⁶. C'est pour répondre aux vœux de la majorité des membres de la CDI et des représentants à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, qui avaient préféré la variante B, qu'il a traité séparément la question de la personnalité juridique des organisations internationales et celle de leur capacité de conclure des traités. Sur la question de la capacité juridique des organisations internationales en droit interne, le Rapporteur spécial renvoie M. Koroma à l'Article 104 de la Charte des Nations Unies, qui précise que l'Organisation « jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts ». Des dispositions analogues figurent dans d'autres accords, par exemple dans la Convention créant l'UNESCO (art. XII), l'accord de siège entre la Suisse et l'Office des Nations Unies à Genève (Arrangement provisoire de 1946) [art. I^{er}], ou le Traité instituant la CEE (art. 211). La question a également été traitée en détail dans son deuxième rapport, que le Rapporteur spécial a présenté en 1985⁷.

65. Quant à la question de l'expropriation, sur laquelle M. Koroma est d'avis que le quatrième rapport (A/CN.4/424) n'est pas assez explicite, on estime d'une manière générale qu'une organisation internationale ne peut être expropriée que pour des motifs d'intérêt public. Une telle expropriation aurait pour effet de priver l'organisation de ses biens au profit des pouvoirs publics. Or, un tel résultat est inadmissible, premièrement parce que l'organisation internationale ne peut avoir moins de droits que l'État hôte, et deuxièmement parce qu'elle jouit, à tout le moins, de droits égaux à ceux d'un État. En fait, la situation est claire : à l'égard de l'organisation internationale et dans le domaine de compétence de celle-ci, l'État membre se trouve en quelque sorte en position d'infériorité, et un pouvoir « inférieur » ne peut disposer de droits plus étendus qu'un pouvoir

« supérieur ». Dans beaucoup de systèmes juridiques, le régime de la propriété immobilière des organisations internationales est calqué sur le régime applicable aux biens du domaine public et, de même que ceux-ci sont considérés comme inaliénables dans le droit interne et échappent de ce fait à toute possibilité d'expropriation, les biens immeubles des organisations internationales ne sont pas non plus susceptibles d'expropriation. Les organisations internationales ne peuvent faire l'objet de sanctions, eu égard premièrement à leur qualité de personnes morales, mais aussi parce que la position qui est la leur par rapport à l'État empêche celui-ci d'exercer une forme quelconque de coercition à leur encontre. En résumé, les biens publics, en droit international comme en droit interne, sont inaliénables.

La séance est levée à 12 h 10 pour permettre au Groupe de travail chargé d'examiner le programme de travail à long terme de se réunir.

2178^e SÉANCE

Jeudi 21 juin 1990, à 10 heures

Président : M. Jiuyong SHI

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Roucouinas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat.

Relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [suite]
(A/CN.4/401¹, A/CN.4/424², A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3³, A/CN.4/L.443, sect. G, ST/LEG/17)

[Point 8 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLES 1 à 11⁴ (suite)

1. M. OGISO déclare qu'il a pour pratique de ne pas répéter ce qui a été dit par d'autres membres de la Commission, mais qu'il partage les doutes sérieux déjà exprimés quant à l'urgence et même à l'utilité de l'examen du présent sujet : il y a en effet de nombreux instruments en

⁶ *Annuaire... 1985*, vol. II (1^{re} partie), p. 112 et 113, doc. A/CN.4/391 et Add.1, par. 74.

⁷ *Ibid.*, p. 107 et suiv., par. 31 à 73.

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1989*, vol. II (1^{re} partie).

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

⁴ Pour le texte des projets d'articles, voir 2176^e séance, par. 1.

vigueur, qui ont fait leurs preuves et qui aident à résoudre les problèmes entre États hôtes et organisations internationales pour ce qui est du statut, de la personnalité juridique ou des privilèges et immunités desdites organisations. Il songe notamment à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et aux divers accords de siège entre pays hôtes et organisations internationales. Cela dit, il se rend compte lui aussi que la Commission, étant donné le mandat que lui a confié l'Assemblée générale, n'a d'autre choix que de mener à terme l'étude du sujet.

2. M. Ogiso fait une autre observation générale concernant la question des privilèges et immunités des organisations internationales : il partage l'avis exprimé par le Rapporteur spécial, dans son quatrième rapport, selon lequel « les besoins fonctionnels... doivent être l'un des principaux critères... pour déterminer l'importance et l'étendue des privilèges et immunités qui doivent être accordés à une organisation donnée » (A/CN.4/424, par. 27).

3. À propos du projet d'article 1^{er}, consacré aux expressions employées, M. Ogiso souhaiterait avoir des précisions sur le sens de l'expression « organisation internationale », à l'alinéa *a*, et sur celui du terme « bureau », à l'alinéa *e*, *i*, et ce, bien qu'on les trouve déjà dans la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. S'il demande ces précisions, c'est parce que le présent projet vise des organisations internationales assez différentes par leur nature de celles dont traite la Convention de Vienne de 1975. Ainsi, le projet d'article 5 vise la capacité juridique des « organisations internationales » dans l'État hôte et les États membres. Le projet d'article 8 concerne l'inviolabilité des locaux des « organisations internationales ». Que faut-il donc exactement entendre par cette expression et par l'expression « organisations internationales de caractère universel » ? S'agit-il uniquement des organisations internationales qui ont une personnalité juridique propre ou qui ont la capacité de conclure des accords internationaux ? La question se pose à propos de l'Organisation des Nations Unies : peut-on la qualifier d'organisation internationale de caractère universel, ou peut-on considérer que certains de ses organes subsidiaires, comme le PNUD et le HCR, ou encore des organes comme la CESAP, qui compte parmi ses membres plusieurs États qui ne sont pas d'Asie et du Pacifique, constituent des organisations internationales de caractère universel ?

4. De même, M. Ogiso se demande ce qu'il faut entendre par « bureau », à l'alinéa *e*, *i*, du paragraphe 1 du projet d'article 1^{er}. S'agit-il exclusivement du siège de l'organisation, ou aussi des bureaux des organes subsidiaires, notamment dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, y compris les bureaux de caractère temporaire ? Il songe par exemple aux bureaux que le HCR met en place localement au cours de ses opérations de lutte contre la famine et à ceux qui desservent sur le terrain les forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix. Le Rapporteur spécial semble vouloir traiter différemment les divers types d'organisations pour ce qui est des privilèges et immunités à leur reconnaître, en se fondant sur leurs besoins fonctionnels.

5. Une question du même genre se pose à propos de l'inviolabilité des locaux, prévue dans le projet d'article 8. Le terme « locaux » vise-t-il uniquement le siège de l'organisation ou d'autres « bureaux » également ? On pourrait interpréter l'article 8 comme instituant des privilèges et immunités différents pour les locaux des différentes sortes de bureaux que compte l'ensemble des organisations au sein des Nations Unies. Cette question soulève bon nombre de problèmes pratiques sur lesquels M. Ogiso souhaiterait obtenir des précisions du Rapporteur spécial, car il n'a pas eu le temps d'étudier les nombreux accords de siège qui pourraient aider à faire la lumière sur ces points.

6. S'agissant des autres projets d'articles, M. Ogiso se contentera pour le moment de faire une remarque au sujet du projet d'article 10. La partie liminaire de l'article, qui se lit comme suit : « Sans être astreintes à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financiers », est suivie de l'alinéa *a*, libellé comme suit : « Les organisations internationales peuvent détenir des fonds, de l'or ou des devises de toute nature et avoir des comptes en n'importe quelle monnaie ». Vient ensuite l'alinéa *b*, consacré au libre transfert des fonds, qui autoriserait les organisations internationales à librement « convertir toutes devises détenues par elles en toute autre monnaie ». Avec ces dispositions, une organisation internationale échapperait à tout contrôle des changes dans le pays hôte. M. Ogiso ignore si le texte de l'article 10 repose ou non sur quelque clause standard figurant dans de nombreux accords de siège, mais une exemption aussi générale du contrôle des changes exercé par le pays hôte risquerait assurément de créer certains problèmes pratiques. Il souhaiterait donc obtenir du Rapporteur spécial des précisions et des éclaircissements sur la façon dont cette question est réglée en fait dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées.

7. M. ROUCOUNAS dit que, conformément au plan provisoire exposé dans son troisième rapport (A/CN.4/401, par. 31), le Rapporteur spécial consacre son quatrième rapport (A/CN.4/424) aux privilèges et immunités des organisations internationales. Plus tard, le Rapporteur spécial traitera des privilèges et immunités des fonctionnaires, puis de « ceux des experts envoyés en mission pour le compte » d'organisations internationales « et des personnes ayant des affaires officielles à traiter » avec ces organisations. En fait, le problème des experts envoyés en mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies a fait l'objet d'un très récent avis consultatif de la CIJ, rendu le 15 décembre 1989⁵.

8. Selon M. Roucounas, le problème des privilèges et immunités des organisations internationales, parce qu'il se développe et se diversifie très rapidement, présente un intérêt particulier pour la Commission. Les relations des organisations internationales avec leurs États membres, de même qu'avec les États non membres, soulèvent inévitablement bien des questions juridiques. Pour ce qui est du sujet à l'étude, la Commission n'a pas pour mandat de se lancer dans un débat sur des questions théoriques ni de regrouper les règles contenues dans les nom-

⁵ Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1989, p. 177.

breux instruments déjà en vigueur. Un tel regroupement n'aurait guère de raison d'être, et la Commission devrait plutôt s'efforcer de détecter ceux des éléments du droit des organisations internationales qui exigent une expertise. Lorsque les représentants d'un gouvernement et d'une organisation internationale se rencontrent pour négocier et signer un accord de siège, les uns et les autres savent ce qu'ils veulent. La position de la Commission est entièrement différente. Il s'agit pour elle d'analyser, en vue de suggérer des solutions, les problèmes pratiques posés au cours des dernières décennies en matière de privilèges et d'immunités des organisations internationales.

9. M. Roucounas partage entièrement l'avis du Rapporteur spécial qui, dans son troisième rapport (A/CN.4/401, par. 29), attache une importance particulière aux accords de siège. Il y a d'ailleurs parfois, pour une seule et même organisation, plusieurs générations d'accords, conclus au fur et à mesure des besoins. Ainsi, on pourrait dire que, pour l'Organisation des Nations Unies, il y a eu trois générations : d'abord New York et Genève, puis Nairobi, et enfin Vienne.

10. Si, selon M. Roucounas, les choses se passent sans doute bien pour l'ONU, certaines autres organisations intergouvernementales se sont, elles, heurtées à des difficultés et ont même subi de graves crises. C'est ainsi qu'il y a environ quatre ans, le Conseil international sur l'étain, qui avait épuisé ses réserves financières, a dû suspendre les opérations de son stock régulateur; il en est résulté toute une série de problèmes juridiques, malgré la présence d'un article sur les privilèges et immunités dans le sixième Accord international sur l'étain et malgré les dispositions détaillées de l'accord de siège conclu en 1972 entre le Conseil et le Royaume-Uni. Les litiges entre le Conseil et ses créanciers ont été portés devant les tribunaux nationaux du Royaume-Uni, et l'organisation a invoqué l'immunité. Les tribunaux se sont également interrogés sur l'étendue des droits des États membres. La décision très détaillée de la *Court of Appeal* mérite d'être examinée avec soin. Pour sa part, M. Roucounas en retiendra deux aspects. Premièrement, les juges n'ont pas été séduits du tout par l'idée qu'une règle du droit international coutumier conférerait l'immunité de juridiction à des organisations internationales; deuxièmement, ils ne semblent pas avoir tenu compte des travaux passés de la Commission du droit international.

11. M. Roucounas juge intéressantes les observations que fait le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport en ce qui concerne le fondement de l'immunité juridictionnelle des organisations internationales, à savoir les besoins fonctionnels (A/CN.4/424, par. 24 et suivants), mais il ne faudrait pas sous-estimer une tendance qui s'affirme peu à peu : la doctrine de l'immunité juridictionnelle absolue des États perd du terrain. Ceci transparaît dans un extrait, cité par le Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 61), du résumé de la pratique des Nations Unies figurant dans l'étude complémentaire du Secrétariat intitulée « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités » (A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3). Le Rapporteur spécial, soucieux d'éviter les généralisations, cite également des exemples empruntés à l'OIT, à la FAO, à la Banque mondiale et à

certaines autres organisations (A/CN.4/424, par. 69 et suivants), et dans les sections de son rapport consacrées à l'inviolabilité des biens et des locaux des organisations internationales, il adopte une approche générale qui, dans l'ensemble, reflète la situation existante.

12. Les projets d'articles 1 à 4 présentent une certaine unité. M. Roucounas note que l'article 1^{er} reprend les termes de diverses conventions de codification concernant les organisations internationales; c'est ainsi que les mots « la pratique bien établie de l'organisation », à l'alinéa *b* du paragraphe 1, font écho à une formule analogue dans la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, et sont maintenant acceptés. En revanche, l'article 2, qui fait dépendre les présents articles de l'acceptation des États, ne fait qu'affirmer une évidence. Quant aux organisations internationales elles-mêmes, on ne voit pas trop si leur approbation est requise aussi, mais le but que se propose la Commission dans le projet d'articles est précisément de renforcer leur personnalité juridique internationale. Quant au paragraphe 3 de l'article 2, il s'agit, au fond, d'une invitation adressée à d'autres organisations internationales pour qu'elles acceptent les articles. L'article 3 fait une prédiction, qui ne pourra être vérifiée qu'après l'achèvement des travaux.

13. Passant à la deuxième partie du projet, consacrée à la personnalité juridique, M. Roucounas se demande si la référence au droit international, à l'article 5, est bien judicieuse.

14. Dans la troisième partie, le projet d'article 7 reprend les termes de la section 2 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. De même, le projet d'article 10 reprend les sections 5 et 6 du même article II. Tout en comprenant fort bien que le Rapporteur spécial hésite, par prudence, à s'écarter d'un texte aussi fondamental, M. Roucounas fait observer que la Convention de 1946 est toujours en vigueur et que l'on n'a pas demandé à la Commission de la modifier. Il hésitera donc lui-même à la commenter et souhaiterait avoir des éclaircissements sur ce qui est attendu de la Commission à cet égard.

15. M. PELLET dit que, nouveau venu à la Commission, il ne peut dissimuler son étonnement devant l'usage qui veut que les membres couvrent d'éloges un rapport pour entreprendre ensuite de le critiquer souvent très sévèrement. Les rapports des Rapporteurs spéciaux ne sauraient être qu'excellents. Le rapport dont la Commission est saisie (A/CN.4/424) ne fait pas exception à la règle, et les observations faites au sujet de sa haute valeur ne font à son avis que proclamer une évidence. Il préfère s'abstenir de jugements de valeur généraux.

16. À plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a dit qu'il fallait s'en tenir à une approche « pragmatique » du sujet, sans se perdre dans la théorie. Cette remarque trouble M. Pellet car, en tant que professeur mais aussi praticien du droit international, il a été frappé par l'enrichissement mutuel que s'apportent la théorie et la pratique. Fort heureusement, le Rapporteur spécial ne respecte pas toujours les directives qu'il se donne. À plusieurs reprises, il esquisse une théorie, par exemple lorsqu'il aborde la question de la classification des organisations internationales ou lorsqu'il s'interroge sur

le fondement des règles applicables. Ces digressions sont bienvenues, même si, comme M. Mahiou l'a dit à juste titre (2177^e séance), le Rapporteur spécial ne tire pas toujours toutes les conclusions de ses propres théories.

17. M. Pellet fait observer que, dans l'ensemble, le Rapporteur spécial est partisan de la théorie fonctionnelle : les organisations internationales sont des personnes du droit des gens, mais leur capacité juridique est limitée par les objectifs qui leur sont impartis par leur acte constitutif. Elles ont donc toutes les compétences qui leur sont nécessaires pour atteindre ces objectifs, mais elles n'en ont pas d'autres. On pourrait donc s'attendre que le Rapporteur spécial, en définissant les pouvoirs des organisations internationales, tire les conclusions qui découlent logiquement de cette approche fonctionnelle. Or les dispositions des articles 5 et 6, dans la deuxième partie du projet, et des articles 7 et suivants, dans la troisième partie, sont tirées de textes existants et conviennent surtout à de grandes organisations. De plus, si l'on suit la théorie fonctionnelle, la capacité d'une organisation internationale sera régie non par les « règles pertinentes » de l'organisation, comme le dit le projet d'article 6, mais par les buts de cette organisation, d'où elle tire les compétences nécessaires. Peut-être est-ce là un problème de rédaction, mais on ne peut dire la même chose des projets d'articles 7, 8 et 10, qui traduisent une conception très extensive des immunités dont jouissent les organisations internationales. Leur immunité de juridiction est considérée comme absolue, sauf renonciation volontaire de leur part, et encore cette renonciation ne peut-elle s'étendre à des mesures d'exécution ou de contrainte.

18. Le même principe vaut pour l'inviolabilité des locaux des organisations internationales et pour leurs avoirs financiers. M. Pellet reconnaît, certes, que l'immunité peut, en vertu du projet d'article 11, être limitée « selon les besoins fonctionnels de l'organisation concernée », mais il s'agit d'une possibilité laissée au bon vouloir de l'organisation et on est bien loin de la théorie fonctionnelle. Poussé par la sympathie qu'il a pour son sujet, le Rapporteur spécial est très près de reconnaître aux organisations internationales une véritable souveraineté. Ainsi, dans son quatrième rapport, il cite, sans émettre de réserve, la décision rendue par la Cour suprême du comté de New York dans l'affaire *Menon*, où il est dit que l'ONU « jouit de la souveraineté » (A/CN.4/424, par. 62). Cela est tout à fait inacceptable : les États ont la souveraineté, mais les organisations internationales ne l'ont certainement pas. Le Rapporteur va même plus loin puisque, au paragraphe 89 de son rapport, il semble suggérer que les organisations internationales relèvent d'un ordre juridique supérieur à l'État, ce qui pose le problème du monisme et du dualisme. Pour sa part, M. Pellet est de ceux qui considèrent que les organisations internationales ne sont que des instruments au service de leurs États membres et des fins qu'ils poursuivent ensemble. Pour cela, elles jouissent d'une large mesure de personnalité juridique, mais personnalité n'est pas souveraineté; c'est ce qu'a bien montré le célèbre avis consultatif rendu par la CIJ en 1949⁶.

19. M. Pellet déduit de ce qui précède que la personnalité juridique des organisations internationales doit être fonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle doit justifier — intégralement mais exclusivement — les compétences qui leur sont nécessaires pour atteindre les fins que leur impartit leur acte constitutif. Les projets d'articles 6 et 7 devraient être modifiés en conséquence. Quant au projet d'article 5, M. Pellet est de l'avis des membres de la Commission qui considèrent qu'il serait bon de distinguer la personnalité juridique internationale, d'une part, et la personnalité juridique interne, de l'autre. Les deux types de personnalité, et leurs conséquences, devraient faire l'objet d'articles distincts. Deuxièmement, et eu égard à la théorie fonctionnelle, M. Pellet se demande pourquoi la seule capacité mentionnée à l'article 6 est la capacité de conclure des traités. Il faudrait mentionner aussi la capacité de contracter et d'acquérir, le droit de légation et la capacité d'être partie, par exemple, à des procédures arbitrales, voire juridictionnelles. Les mêmes remarques valent pour les projets d'articles 7 à 10. On sera probablement amené, sur certains points, à s'écarter de certaines solutions habituellement admises ou à les infléchir. M. Calero Rodrigues (2177^e séance) a fait valoir que les projets d'articles qui s'écartaient nettement des instruments existants n'avaient aucune chance d'être acceptés. M. Pellet n'est pas entièrement d'accord et pense avec M. Tomuschat (2176^e séance) qu'un projet cohérent, qui comblerait les lacunes existantes et apporterait une solution aux problèmes véritables, serait le bienvenu.

20. Si les organisations internationales devaient se voir accorder des compétences étendues, que seule pourrait limiter une renonciation expresse de leur part, M. Pellet se demande qui déterminerait les privilèges et immunités d'une organisation donnée. Les organisations elles-mêmes sont portées à étendre considérablement leurs privilèges et immunités. La Commission devrait suggérer une procédure permettant de régler ces questions, par exemple des « avis consultatifs obligatoires », analogues à ceux auxquels aboutit la procédure de réformation des jugements des tribunaux administratifs internationaux.

21. Quant à la question de l'immunité de juridiction, M. Pellet craint que l'on ne s'expose à de graves dénis de justice si, par exemple, une organisation internationale pouvait s'opposer à ce qu'un différend soit soumis à un tribunal national sans qu'existe une juridiction internationale compétente. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, les organisations soumettent parfois à l'arbitrage les différends résultant de contrats. La solution la plus hardie consisterait à créer une juridiction internationale ou à instituer une procédure d'avis consultatifs obligatoires. Quelle que soit la solution retenue, il faudra mettre en place un mécanisme de règlement obligatoire des différends.

22. M. FRANCIS, revenant sur une observation faite par M. Calero Rodrigues à la séance précédente, dit que la première partie du sujet n'aurait pas pu être intitulée différemment puisqu'elle traite d'une variété de situations découlant des relations entre États et organisations internationales. Pour ce qui est de la deuxième partie du sujet, on ne trahirait pas l'intention originale en demandant au Comité de rédaction, sous réserve de l'accord de l'Assemblée générale, de faire figurer le libellé suggéré par M. Calero Rodrigues (2177^e séance, par. 47).

⁶ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

23. À propos des considérations théoriques développées dans le quatrième rapport (A/CN.4/424), M. Francis a lu avec intérêt l'analyse qui y est faite des organisations internationales et considère que le Rapporteur spécial est en droit de traiter dans son rapport toutes les questions qu'il juge opportunes. Il faut cependant se garder d'étendre le champ d'application des sujets, car les États pourraient alors hésiter à accepter la convention qui résulterait des travaux de la Commission. Les modifications importantes apportées à la pratique des États ont bien entendu leur place dans l'étude du Rapporteur spécial.

24. M. Francis rappelle que M. Calero Rodrigues a parlé du domaine d'application de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Dans les quinze ans qui se sont écoulés depuis, la Convention n'a recueilli que 24 ratifications — 17 dans les années 70 et 7 dans les années 80 — ce qui n'est pas un bilan très encourageant. Qui plus est, deux États d'Europe occidentale seulement, le Saint-Siège et la Turquie, l'ont signée, et aucun ne l'a ratifiée. Cela étant, la Commission devrait se garder d'étendre la portée du projet d'articles, si ce n'est sur la base de la pratique des États, laquelle devrait comprendre la pratique des pays en développement.

25. L'immunité des organisations internationales dans leurs relations avec les États est, pour M. Francis, pratiquement absolue. Le Rapporteur spécial a établi une distinction selon que l'immunité porte sur les *acta jure imperii* ou sur les *acta jure gestionis*; mais il n'a pas précisé que l'ONU n'est apparemment pas imposée sur les loyers que lui versent les entreprises privées opérant dans ses locaux, comme la Banque Lloyds et la Chemical Bank. Il s'agit là d'un bon exemple d'une forme d'immunité reconnue aux organisations internationales, mais pas aux États.

26. Pour ce qui est des observations faites par M. Pellet à propos de l'affaire *Menon* (*ibid.*, par. 62), M. Francis pense le plus grand bien de la décision de la Cour suprême du comté de New York et n'estime nullement qu'elle ait pour résultat de faire de l'ONU une entité souveraine. Ce qu'elle signifie, c'est que l'ONU et les autres organisations internationales jouissent d'une immunité très étendue.

27. À l'alinéa *b* du paragraphe 1 du projet d'article 1^{er}, M. Francis estime qu'il conviendrait de supprimer le mot « pertinentes » par souci d'uniformité avec la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États et la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. M. Francis n'est pas particulièrement en faveur de la formule « la composition et les attributions », à l'alinéa *c* du paragraphe 1, mais il a constaté que la même notion apparaît, en des termes légèrement différents, dans les deux Conventions qu'il vient de mentionner.

28. Au paragraphe 1 du projet d'article 2, les mots « lorsque ceux-ci les ont acceptés » pourraient fort bien être supprimés. Il est important de noter qu'à Genève le pays hôte de l'Office des Nations Unies n'est pas Membre de l'Organisation.

29. Passant à la troisième partie du projet, consacrée aux biens, fonds et avoirs, M. Francis pense, comme M. Al-Baharna (2176^e séance), que, dans l'article 7, il faudrait dissocier les biens immobiliers des fonds et avoirs. De même, à l'article 8, il faudrait mentionner l'inviolabilité des biens immobiliers des organisations internationales, et pas seulement de leurs locaux. Ces biens pourraient faire l'objet d'un paragraphe distinct de l'article.

30. En conclusion, M. Francis considère que les projets d'articles peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

31. M. McCaffrey sait gré au Rapporteur spécial d'avoir présenté un très utile quatrième rapport (A/CN.4/424), où il cerne bien les questions en jeu, et de persévérer dans une tâche particulièrement ingrate, du moins si l'on en juge par l'intérêt que suscite le sujet. Cela dit, il pense que le Rapporteur spécial aurait peut-être intérêt, à l'avenir, à s'intéresser davantage à la doctrine, à la pratique conventionnelle et à la jurisprudence en la matière.

32. M. McCaffrey partage entièrement l'avis de M. Calero Rodrigues (2177^e séance) sur la nature des travaux de la Commission en l'occurrence. Mais le fait que la Commission se soit plus ou moins vu imposer le sujet ne signifie pas qu'elle doive, pour lui prêter quelque attention, expédier l'examen des autres sujets qui lui ont été confiés. Il suggère donc à la Commission de décider de suspendre l'examen du sujet jusqu'à ce qu'elle ait achevé la deuxième lecture d'au moins deux des autres sujets inscrits à son ordre du jour. L'un des problèmes de la Commission est qu'elle est censée faire progresser chacun des sujets à chaque session. La qualité de son travail en souffre et elle finit par tenter de faire examiner par le Comité de rédaction des articles discutés en séance plénière de la Commission un, deux, voire trois ans plus tôt. Si le sujet à l'examen était mis en veilleuse, les travaux sur les autres sujets pourraient progresser de façon un peu plus ordonnée.

33. La Commission est confrontée à un dilemme. On lui demande de naviguer entre Charybde et Scylla — entre la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, dont elle ne peut s'écarter en rien, et d'autres organisations internationales « mineures » de caractère universel, pour lesquelles les privilèges et immunités des Nations Unies ne conviennent tout simplement pas. M. McCaffrey ne voit pas comment la Commission peut s'extraire de cette mauvaise passe, à moins d'abandonner le navire ou de changer radicalement de cap — et il n'est même pas sûr que cette dernière solution serve à grand-chose.

34. M. McCaffrey pense, lui aussi, que l'on pourrait modifier le titre du sujet et dire « Privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires », pour mieux refléter le contenu du projet. Quant aux projets d'articles eux-mêmes, il aurait été utile de disposer de commentaires du Rapporteur spécial expliquant pourquoi il est fait appel à certains termes. Il faudrait aussi examiner de façon plus détaillée quelles sont les organisations internationales existantes sur lesquelles doit porter le projet d'article 1^{er}, et se faire une meilleure idée des catégories d'organisations internationales non encore créées qui devraient également être visées dans l'article. L'alinéa *c* du paragraphe 1, notamment, appelle

des précisions à cet égard, d'autant que l'on a suggéré de définir l'« organisation internationale », à l'alinéa *a* du paragraphe 1, comme étant une organisation « ouverte » à l'admission de tout État. M. McCaffrey n'a rien à opposer à cette idée dans l'abstrait, mais il voit mal quels besoins fonctionnels pourraient exiger que des organisations comptant dix États membres ou même moins — l'éventualité a été mentionnée — jouissent de tout l'ensemble de privilèges et immunités reconnus à l'Organisation des Nations Unies.

35. On a suggéré de supprimer les mots « lorsque ceux-ci les ont acceptés », au paragraphe 1 du projet d'article 2, du fait qu'ils donneraient à entendre que le projet énonce en quelque sorte des règles dérogatoires qui risquent de remettre en cause l'interprétation d'instruments en vigueur. M. McCaffrey, pour sa part, juge ces mots indispensables si l'on veut que le projet d'articles dans son ensemble soit acceptable.

36. Les articles 5 et 6, qui constituent la deuxième partie du projet, pourraient être combinés. M. McCaffrey se demande ce que signifie le mot *shall*, dans la première phrase du texte anglais de l'article 5. Faut-il entendre que « dorénavant » les organisations internationales jouiront de la personnalité juridique ? Le mot *shall* n'est guère à sa place et pourrait être supprimé. De plus, on peut se demander ce qu'il faut entendre exactement, dans la même phrase, lorsqu'on dit que les organisations internationales jouissent de la « personnalité juridique en droit international », question qui devrait être régie par le critère des besoins fonctionnels. Peut-être pourrait-on atténuer cette disposition en ajoutant les mots « dans la mesure où le prévoient leurs actes constitutifs ». Enfin, on peut se demander si l'alinéa *c* n'a pas pour effet de remettre en cause le paragraphe 1 de l'Article 34 du Statut de la CIJ. Faut-il comprendre que les organisations internationales devraient avoir le droit de se présenter devant la Cour ? Si tel est le cas, ce serait vraiment aller très loin.

37. M. McCaffrey suggère aussi de modifier le titre de la troisième partie du projet, « Biens, fonds et avoirs », pour mieux en refléter l'objet, c'est-à-dire les immunités juridictionnelles, le statut des locaux et le libre transfert des fonds et autres avoirs. En fait, il pourrait même être bon de diviser la troisième partie en deux chapitres, voire en trois, l'article 10 formant un chapitre à lui tout seul.

38. Il convient certes d'aligner le projet d'article 7 sur le projet d'articles relatif aux immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, du moins pour ce qui est de la méthodologie et de la terminologie de base. M. McCaffrey n'est toutefois pas entièrement convaincu par les arguments que le Rapporteur spécial développe dans son rapport (A/CN.4/424, par. 24 à 33) à propos du fondement de l'immunité de juridiction proprement dite car, en droit anglais tout au moins, cette notion est extrêmement restrictive. Tout d'abord, il ne voit pas pourquoi il est « indispensable », et qui plus est « sans conteste », d'octroyer une certaine immunité de juridiction, comme le Rapporteur spécial l'affirme (par. 24). M. McCaffrey peut très bien imaginer des organisations internationales de caractère universel qui, étant donné leurs besoins fonctionnels, pourraient se passer de l'immunité de juridiction. Et même s'il est « indispensable » d'octroyer une « certaine » immunité, il n'en découle

nullement que les organisations internationales devraient jouir d'une immunité plus étendue que les États qui les composent. Certes, on peut être amené à accorder des immunités de juridiction exorbitantes à une classe spéciale d'organisations internationales — les « superorganisations » internationales en quelque sorte —, mais la Commission se doit, précisément pour des considérations d'ordre fonctionnel, de ne pas chercher à généraliser ce qui s'impose exclusivement dans le cas de ces « superorganisations ».

39. M. McCaffrey est donc de ceux qui pensent que toute la notion de besoins fonctionnels est essentiellement relative et non pas absolue. En d'autres termes, ce qui est nécessaire à une organisation internationale n'est pas pour autant nécessaire à une autre. À cet égard, il juge, lui aussi, assez inquiétante la décision sans ambages rendue par la Cour suprême du comté de New York dans l'affaire *Menon* (*ibid.*, par. 62). Il fait toutefois observer qu'il s'agit là d'une décision d'un tribunal subalterne, dont la compétence est limitée aux affaires de droit familial. D'ailleurs, si le tribunal avait rendu sa décision après l'entrée en vigueur de la *Foreign Sovereign Immunities Act of 1976* des États-Unis (loi de 1976 sur les immunités des États étrangers), il aurait peut-être davantage pesé ses termes. De l'avis de M. McCaffrey, la règle en matière d'immunités juridictionnelles est mieux décrite par le Comité européen de coopération juridique, telle qu'exposée dans le rapport (*ibid.*, par. 111), qu'à l'article 7, et sa conclusion est étayée par ce que M. Roucouas a dit des difficultés du Conseil international sur l'étain. Le fait que certains accords, comme la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, vont au-delà de l'approche restrictive ne devrait pas soulever de problèmes, puisqu'il n'y a manifestement pas en l'occurrence de norme péremptoire du droit international, et qu'une clause de sauvegarde, comme celle qu'énonce le projet d'article 4, préserverait les régimes en question.

40. Au paragraphe 1 du projet d'article 8, il faudrait préciser ce que l'on entend par inviolabilité. Ici encore, M. McCaffrey doute que la même nécessité fonctionnelle d'invocabilité s'attache aux locaux d'une organisation internationale et à ceux d'une ambassade ou autre mission d'un État.

41. M. McCaffrey convient que la portée du projet d'article 9 devrait être élargie de manière à couvrir les autres bureaux et locaux des organisations internationales. Le projet d'article 10 semble aller au-delà de ce qu'exigent les besoins fonctionnels, du moins pour certaines organisations internationales.

42. Il est évidemment exclu de remettre en question les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, mais le projet d'article 4 devrait suffire pour préserver le régime qu'elle a institué, de même que tout régime résultant d'autres accords qui iraient plus loin, ou moins loin selon le cas, que les présents articles. M. McCaffrey considère donc que le projet d'article 11 est inutile, étant donné les termes de l'article 4.

43. M. BARSEGOV remercie le Rapporteur spécial de son quatrième rapport (A/CN.4/424), qui témoigne d'une connaissance approfondie des problèmes dont il s'agit. Étant donné la grande variété d'organisations internatio-

nales déjà créées, il faut, pour mener à bien la tâche entreprise, faire la synthèse des diverses pratiques qui se sont établies. Le Rapporteur spécial a réussi à tirer parti des observations faites à la CDI et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Les transformations que connaît le monde actuel offrent aux organisations internationales de nouvelles possibilités de se développer et de s'affirmer, notamment dans les domaines économique et politique. Il y a aussi d'autres perspectives de développement des organisations internationales, mais elles n'apparaîtront qu'avec le temps. Au cours du débat, on s'est plaint de ne pas voir trop bien dans quel sens orienter les travaux de la Commission sur le sujet. L'œuvre de développement progressif et de codification du droit international n'interdit pas de revoir, lorsqu'il y a lieu, les règles en vigueur. Cependant, M. Barsegov n'est pas partisan de décider *a priori* que ces règles ne peuvent être revues que dans le sens d'un affaiblissement des droits, immunités et privilèges reconnus aux organisations internationales, et ce au moment même où celles-ci gagnent en importance.

44. M. Barsegov rappelle que la Commission a dès l'abord décidé d'éviter le plus possible les débats théoriques, et le Rapporteur spécial y est parvenu puisque, dans la définition de l'organisation internationale donnée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet d'article 1^{er}, on se borne à indiquer que, par « organisation internationale », il faut entendre une organisation intergouvernementale de caractère universel. Cela dit, comme l'a très justement fait observer M. Hayes (2176^e séance), on ne peut éviter les questions théoriques et il faudra bien se les poser le moment venu. D'ailleurs, la Commission a déjà à s'occuper de questions comme la nature des privilèges et immunités des organisations internationales. D'autres questions de théorie se posent, touchant la spécificité de la personnalité juridique et la capacité de l'organisation internationale en tant que sujet du droit international.

45. Pour ce qui est des projets d'articles proprement dits, M. Barsegov estime qu'il faudrait préciser le sens de l'alinéa *c* du paragraphe 1 du projet d'article 1^{er}. Tout d'abord, la composition d'une organisation internationale ne peut guère être qu'internationale, et l'on ne fait donc pas avancer les choses en invoquant la composition d'une telle organisation pour la définir. Deuxièmement, le mot *responsibilities*, dans le texte anglais, ne convient pas et il faudrait peut-être le remplacer par un autre terme, par exemple *functions*, comme l'ont suggéré certains membres de la Commission. Troisièmement, on ne voit pas bien pourquoi il est fait spécifiquement référence à l'AIEA. M. Barsegov suppose que le Rapporteur spécial a voulu se référer à divers types d'organisations internationales, mais il lui semble que l'expression « organisation internationale » pourrait être définie au moyen d'une description plutôt que d'une illustration par des exemples spécifiques.

46. Les projets d'articles 3 et 4 manquent eux aussi de précision, notamment pour ce qui est des rapports entre les présents articles, les actes constitutifs des organisations existantes et les accords internationaux déjà en vigueur.

47. C'est le contenu des projets d'articles 5 et 6 qui appellera, plus que d'autres dispositions, un examen approfondi. M. Barsegov ne peut être d'accord avec la proposition tendant à supprimer les références au droit

international et au droit interne dans l'article 5, car l'article perdrait alors tout son sens. De plus, la corrélation établie dans le rapport, entre la notion d'organisation internationale en tant que personne juridique et la notion d'organisation internationale en tant que sujet du droit international, est assez difficile à saisir. La différence entre la personnalité juridique en droit international et la personnalité juridique en droit interne n'est pas claire. En tout cas, dans l'article 5, il ne convient pas de mettre le droit interne des États membres sur le même plan que le droit international. La personnalité juridique d'une organisation internationale doit être considérée comme le reflet de la capacité juridique que lui confèrent le droit international et les accords internationaux : d'où l'importance primordiale des actes constitutifs des diverses organisations. Il faudrait souligner ce point dans le projet d'articles. À vrai dire, les États, lorsqu'ils créent une organisation internationale, lui confèrent une capacité juridique, c'est-à-dire des droits et des devoirs et la capacité de participer à l'élaboration, à l'adoption et à l'application de règles du droit international, mais aussi des attributions précises touchant la protection de ce droit. Lorsqu'ils adoptent l'acte constitutif d'une organisation internationale, les États créent un nouveau sujet du droit international qui exerce, à leurs côtés, des fonctions législatives et veille avec eux à l'application du droit et à sa protection sur le plan des relations intergouvernementales. En d'autres termes, une fois l'organisation internationale créée, son existence ne dépend plus de la position de tel ou tel État, mais de l'accord de tous les États membres. Il faudra donc étudier davantage la question du droit interne d'un État par rapport à l'attribution de la personnalité juridique à une organisation internationale.

48. Selon M. Barsegov, le plaidoyer en faveur des immunités des organisations internationales, qui figure au paragraphe 33 du rapport, n'épuise peut-être pas la question, mais les arguments du Rapporteur spécial sur ce point sont convaincants. Les organisations internationales ne disposent notamment pas des moyens de défense qui sont le propre des États, entités souveraines. La raison d'être de l'immunité accordée aux organisations internationales est que ces organisations, à la différence des États qui poursuivent leurs intérêts propres, agissent dans l'intérêt et pour le compte de tous les États. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial, l'étendue des privilèges et immunités reconnus à une organisation internationale doit dépendre essentiellement de ses objectifs et attributions. À cet égard, une classification des organisations internationales aidera beaucoup à régler les questions dont traitent les articles 7 à 11 de la troisième partie du projet, dont le titre, « Biens, fonds et avoirs », comme on l'a déjà signalé, laisse à désirer.

49. M. Barsegov ajoute qu'il n'y a aucune raison valable de juxtaposer immunités des organisations internationales et immunités des États, et qu'il n'y a pas non plus à redouter que les organisations internationales jouissent d'immunités plus étendues que les États eux-mêmes. Cela ne signifie pas qu'il faille, en accordant une immunité absolue aux organisations internationales, porter atteinte aux intérêts des États pris individuellement. Mais cela ne signifie évidemment pas non plus qu'il faille porter atteinte aux intérêts d'une communauté d'États. En reconnaissant aux organisations internatio-

nales les immunités correspondant à leurs fonctions respectives, on agira en fin de compte dans l'intérêt des États eux-mêmes en tant que membres de la communauté internationale.

50. De plus, l'apparition de nouveaux types d'organisations internationales s'occupant directement de production — par exemple l'extraction, le traitement et la vente des ressources minérales des fonds marins, patrimoine commun de l'humanité — et d'autres organisations dotées de certains attributs de la supranationalité amène à envisager des immunités et privilèges plus étendus, appropriés à leurs missions et attributions. Des organisations internationales comme l'Autorité internationale des fonds marins seront nécessairement amenées à détenir des informations commerciales confidentielles, ce dont il faudra manifestement tenir compte à propos, par exemple, de l'inviolabilité des locaux dont traite le projet d'article 8. À ce propos, bien que M. Barsegov n'éprouve en principe aucune réticence à l'égard du projet d'article 9, les organisations internationales ne devant évidemment pas être utilisées à des fins incompatibles avec leurs attributions, cet article soulève certains problèmes touchant la façon dont le principe de l'inviolabilité doit être appliqué, la mesure dans laquelle il doit l'être et la signification de la notion même d'inviolabilité.

51. Peut-être n'y aura-t-il pas lieu de modifier le texte du projet d'article 10, mais M. Barsegov pense qu'il faudrait préciser la nature du contrôle qui y est mentionné. Sans doute s'agit-il du contrôle exercé non par les États membres, mais par le pays hôte, sur la base de l'acte constitutif de l'organisation considérée.

52. M. Barsegov voit dans les textes proposés un bon point de départ pour la suite des travaux sur le projet d'articles.

53. M. SOLARI TUDELA félicite le Rapporteur spécial d'avoir présenté un quatrième rapport clair (A/CN.4/424), fruit d'une étude détaillée de la pratique comme de la doctrine et qui montre bien l'importance du sujet.

54. On a dit qu'il s'agissait uniquement d'un exercice de codification : les normes voulues existaient déjà, il n'y avait rien à y ajouter et les États n'accepteraient rien de nouveau. On a également rapproché le présent sujet de celui relatif au statut de la valise diplomatique, pour lequel on avait dû renvoyer aux normes en vigueur après avoir décidé qu'aucune distinction ne pouvait être faite entre la valise diplomatique et la valise consulaire. M. Solari Tudela ne peut accepter cette façon de voir, car il y a des situations pour lesquelles la Commission doit faire œuvre de législateur. Tout récemment encore, le Conseil de sécurité a dû se transporter de New York à Genève, avec tous les voyages de fonctionnaires et envois de documents que cela a supposés, parce que le pays hôte n'interprétait pas l'accord de siège entre l'Organisation des Nations Unies et le pays hôte d'une façon qui permît au Conseil de sécurité de fonctionner normalement après que Yasser Arafat eut demandé à prendre la parole devant le Conseil. L'un des objets du présent projet d'articles est peut-être de régler les problèmes de ce genre.

55. Au demeurant, la comparaison avec le sujet relatif à la valise diplomatique ne semble guère être de mise. M. Solari Tudela convient certes qu'un régime applica-

ble à la valise diplomatique et à la valise consulaire s'imposait, car il y avait tout un ensemble de normes disparates à codifier. Mais il faut bien reconnaître qu'avec les nouveaux modes de communication, la valise diplomatique a, ces dernières années, perdu quelque peu de son importance et qu'elle continuera inévitablement à en perdre. Le cas des organisations internationales est tout autre : ces organisations ont, elles, pris une importance considérable et continueront d'en prendre à l'avenir. Il est donc essentiel de disposer d'une convention sur ce sujet.

56. Passant aux projets d'articles proprement dits, M. Solari Tudela déclare accepter qu'une organisation internationale soit définie, à l'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet d'article 1^{er}, comme étant une « organisation intergouvernementale de caractère universel ». À son sens, l'universalité ne signifie pas que tous les pays, ni même une majorité de pays, deviendront membres d'une organisation donnée. Elle signifie que la constitution ou les statuts de l'organisation permettent à celle-ci d'ouvrir ses portes à tout pays qui souhaite en devenir membre. À ce propos, le Rapporteur spécial a fait observer que certaines organisations internationales, par exemple celles qui groupent les exportateurs de produits de base, ne peuvent être de caractère universel. Quant à la question des organisations régionales, qu'il faudra aussi régler, on pourra le faire soit au moyen d'une clause facultative incluse dans la future convention elle-même, par laquelle il serait loisible aux États d'étendre les dispositions de la convention aux organisations régionales, soit en ajoutant à la convention un protocole facultatif.

57. M. Solari Tudela pense, lui aussi, que l'article 4 va un peu à contre-courant du projet de convention, étant donné que des normes doivent pouvoir être modifiées et que l'article, jusqu'à un certain point, exclut cette possibilité.

58. Dans le contexte du projet d'article 7, l'immunité, dans le cas particulier d'une organisation internationale, devrait être plus étendue, compte tenu de la nature même des organisations internationales. Alors que l'immunité d'un État lui est reconnue pour qu'il puisse protéger ses intérêts et ses avoirs, l'immunité d'une organisation internationale vise à défendre les intérêts de tous les États membres de l'organisation. Il est donc dans l'intérêt de tous les États qu'une organisation internationale ait une immunité plus étendue.

59. M. Solari Tudela ne partage pas entièrement l'avis du Rapporteur spécial sur la question de l'inviolabilité des locaux. Dans son rapport (*ibid.*, par. 89), le Rapporteur spécial fonde cette inviolabilité sur l'article 22 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, mais il retient des critères qui ne sont peut-être pas tout à fait aussi étendus que ceux énoncés dans cette disposition. Cela dit, M. Solari Tudela serait enclin à penser que l'inviolabilité en question n'est pas aussi limitée que dans le cas des locaux consulaires.

60. Mais là où il s'écarte le plus du Rapporteur spécial, c'est à propos des conséquences de l'inviolabilité, à propos desquelles il note que le projet d'article 9 prévoit une exemption dans le cas où le siège d'une organisation internationale sert de refuge. À son avis, l'article 9 est inutile et sa présence dans le projet aboutirait à ce que le refuge ne soit plus accordé comme il l'est à l'heure ac-

tuelle — en vertu d'un droit de l'homme ou sur la base de l'application du droit humanitaire —, mais découle d'un droit relatif à l'inviolabilité d'une mission diplomatique. Les catégories de personnes visées à l'article 9 ne devraient se voir accorder refuge ni dans les missions diplomatiques ni au siège d'une organisation internationale, encore qu'on ne puisse exclure que le siège d'une organisation internationale serve de refuge dans des cas extrêmement graves, par exemple lorsqu'il y va de la vie d'une personne recherchée pour des raisons politiques.

61. Quant aux projets d'articles 10 et 11, M. Solari Tudela les juge acceptables.

62. M. BENNOUNA remercie le Rapporteur spécial des renseignements supplémentaires qu'apporte son quatrième rapport (A/CN.4/424), mais il lui semble que plus la Commission examine le présent sujet, plus celui-ci devient déroutant. Le problème auquel la Commission est confrontée est essentiellement un problème de méthode, qu'il faudra bien régler à un moment ou à un autre si l'on veut vraiment faire progresser le projet d'articles. Toute l'entreprise sera même vaine si l'on ne commence pas par en définir clairement l'objectif ultime. À ce propos, M. Bennouna ne partage pas l'optimisme de M. Pellet touchant les perspectives de faire œuvre novatrice. Bien au contraire, chercher à formuler des règles générales à partir des principes énoncés par M. Pellet mènerait très certainement à une impasse, car la Commission est en fait prise entre les dispositions du projet d'article 4, aux termes duquel la convention proposée ne porte pas préjudice aux instruments en vigueur, et celles du projet d'article 11, qui dispose que « l'étendue des droits accordés pourra être limitée selon les besoins fonctionnels de l'organisation concernée par accord mutuel entre les parties intéressées ». Étant donné ces deux contraintes, on imagine mal comment on pourrait codifier des règles générales portant principalement sur les immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires.

63. La Commission pourrait bien entendu — ce serait une autre solution — rédiger un accord-cadre en se bornant à énoncer des principes généraux qui serviraient à interpréter ou à compléter les instruments en vigueur, à condition qu'ils soient compatibles avec ceux-ci. En pareil cas, il pourrait suffire de rendre plus générales les règles applicables à l'Organisation des Nations Unies et à certaines de ses institutions spécialisées, comme le font déjà certains des projets d'articles. Mais, outre que cette approche irait à l'encontre de la théorie fonctionnelle préconisée par M. Pellet, elle remettrait en cause le but même de toute l'entreprise, puisque les questions dont il s'agit sont déjà réglementées et que les organisations intéressées ne se plaignent pas, ce qu'elles risqueraient de faire si l'on entreprenait de modifier le système actuel. Même la pratique qui s'est dégagée des conventions et actes constitutifs en question pourrait difficilement servir de fondement à des règles générales, car elle tend à varier d'une organisation à l'autre, au gré des circonstances de chaque cas d'espèce et du comportement des États membres de l'organisation considérée. Cela étant, il serait peut-être bon de charger un groupe de travail restreint de définir de façon plus précise les intentions de la Commission.

64. En conclusion, M. Bennouna déclare qu'étant donné tous les problèmes soulevés par le sujet à l'examen,

les efforts du Rapporteur spécial sont très méritoires, mais qu'il faudra maintenant, pour progresser, faire la lumière sur les questions fondamentales évoquées plus haut.

La séance est levée à 13 h 5.

2179^e SÉANCE

Vendredi 22 juin 1990, à 10 heures

Président : M. Jiuyong SHI

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Bennouna, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Francis, M. Graefrath, M. Hayes, M. Koroma, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Roucouas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Solari Tudela, M. Thiam, M. Tomuschat.

Visite d'un ancien membre de la Commission

1. Le PRÉSIDENT, au nom de la Commission, souhaite la bienvenue à sir Francis Vallat, ancien membre de la Commission, qui a autrefois contribué de façon inestimable à ses travaux.

2. Sir Francis VALLAT félicite les membres du Bureau de leur élection, tout particulièrement M. Shi qui occupe la présidence. Il relève que, depuis sa nomination au poste de rapporteur spécial, M. Barboza a fait considérablement progresser l'étude du sujet relatif à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Il constate avec d'autant plus de plaisir la présence, dans la salle, des participants au Séminaire de droit international qu'il a consacré toute sa vie à l'enseignement. Enfin, il partage la peine que la disparition de M. Paul Reuter a suscitée parmi les membres de la Commission et se déclare convaincu que M. Pellet assumera avec honneur sa succession.

Relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [suite]
(A/CN.4/401¹, A/CN.4/424², A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3³, A/CN.4/L.443, sect. G, ST/LEG/17)

[Point 8 de l'ordre du jour]

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

² Reproduit dans *Annuaire... 1989*, vol. II (1^{re} partie).

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