

Document:-
A/CN.4/SR.2234

Compte rendu analytique de la 2234e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1991, vol. I

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

postaux et des accords postaux spéciaux déjà conclus, comme par exemple celui qui concerne la force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, ainsi que des problèmes de sécurité que pose, du point de vue des États, l'utilisation des télécommunications et des stations radio. On comprend, en l'occurrence, que les États ne puissent voir avec plaisir les organisations internationales se substituer à eux dans l'exercice de fonctions qui relèvent traditionnellement de leur compétence exclusive. La réponse consiste peut-être à établir un équilibre qui permette de protéger les intérêts fondamentaux et des organisations internationales et des États, suivant du reste en cela la pratique existante.

39. Les projets d'articles 13 à 17 sur les facilités en matière de publications et communications, proposés par le Rapporteur spécial à partir de l'analyse à laquelle il a procédé, semblent aller dans le bon sens. Ils reposent à juste titre sur le principe que les organisations internationales doivent bénéficier d'un maximum de facilités, sous réserve de l'assentiment de l'État hôte dans le cas de l'installation et de l'utilisation des postes émetteurs de radio et compte tenu des impératifs de sécurité de l'État intéressé. Aussi la Commission devrait-elle les examiner favorablement.

40. En conclusion, M. Jacovides déclare ne pas douter que les organisations internationales, tout autant que les États, ont besoin de bénéficier de l'inviolabilité et de la protection de leurs archives et de disposer de facilités en matière de publications et communications — étant entendu que ces avantages devraient être en rapport avec leurs besoins fonctionnels, ne pas être excessifs et ne pas empiéter indûment sur les prérogatives des États.

41. M. Jacovides se réserve le droit d'intervenir ultérieurement sur le sixième rapport du Rapporteur spécial.

La séance est levée à 11 h 20.

2234^e SÉANCE

Mercredi 3 juillet 1991, à 10 h 25

Président : M. Abdul G. KOROMA

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Graefrath, M. Hayes, M. Jacovides, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso, M. Pawlak, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Roucounas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam.

Relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [suite] (A/CN.4/438¹, A/CN.4/439², A/CN.4/L.456, sect. F, A/CN.4/L.466)

[Point 7 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME ET SIXIÈME RAPPORTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

TROISIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :
ARTICLE 12

QUATRIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :
ARTICLES 13 À 17 *et*

CINQUIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :
ARTICLES 18 À 22³ (suite)

1. M. ROUCOUNAS rappelle que la première partie du sujet a trouvé son expression dans la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, de 1975. Selon la liste des ratifications de l'Organisation des Nations Unies, 25 États seulement ont à ce jour adhéré à la Convention. En fait, la plupart des États qui accueilleraient des organisations internationales n'étaient pas parties à la Convention. Les raisons du succès relativement restreint des efforts de codification et de développement progressif du droit qu'a faits la Commission dans ce domaine sont sans doute diverses. Néanmoins, le nombre limité des adhésions à la Convention est un signe pour elle qu'il lui faut procéder avec prudence dans le traitement de la deuxième partie du sujet.

2. M. Roucounas remercie le Rapporteur spécial pour son cinquième rapport très complet, où il traite de questions relativement faciles qui n'ont pas donné lieu à d'importantes controverses. Malgré un langage qui pourrait parfois donner la fausse impression qu'il préconise un accroissement de l'autorité des organisations internationales, le Rapporteur spécial s'en tient en fait dans ses réflexions à des questions purement fonctionnelles.

3. En examinant le cas des archives d'une organisation internationale, le Rapporteur spécial distingue à juste titre entre inviolabilité et confidentialité. L'inviolabilité suppose que l'on empêche les tiers de prendre connaissance du contenu des archives, d'utiliser celles-ci sans autorisation, d'en violer le secret ou d'en détruire le contenu. Elle a pour corollaire le devoir pour les États de s'abstenir de toute mesure de coercition administrative ou judiciaire. La confidentialité est un précepte plus général, qui couvre non seulement les archives de l'organisation internationale, mais aussi certaines de ses procédures. D'une manière générale, la règle de la confidentialité est respectée, malgré les difficultés que cela comporte, en particulier dans les organisations comptant

¹ Ce document, reproduit dans *Annuaire... 1991*, vol. II (1^{re} partie), remplace le rapport partiel distribué lors de la quarante-deuxième session de la Commission, en 1990, sous la cote A/CN.4/432, qui, faute de temps, n'avait pas été présenté par le Rapporteur spécial ni examiné par la Commission.

² Reproduit dans *Annuaire... 1991*, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour les textes, voir 2232^e séance, par. 2.

un grand nombre de membres. M. Roucounas n'a souvenance, par exemple, que d'une seule occasion où une personne étrangère à l'Organisation des Nations Unies a pu avoir accès aux informations confidentielles que la Commission des droits de l'homme, faisant office de commission d'enquête, examinait alors en séance privée.

4. Le rapport précise que l'accès des fonctionnaires d'une organisation internationale à ses archives est réglementé par l'organisation elle-même et régi par son droit interne. En revanche, la protection de l'inviolabilité des archives d'une organisation internationale contre l'ingérence de personnes étrangères à l'organisation — aspect qui n'a jusqu'à présent pas été réglementé de façon satisfaisante — comporte une obligation d'abstention et de protection, comme c'est la règle en droit diplomatique. À ce propos, M. Roucounas se demande si, dans le cadre de l'inviolabilité des archives des organisations internationales, il ne serait pas utile d'examiner la question du respect et de la protection de l'emblème, du nom, voire, pour certains, du drapeau des organisations. Il y a eu des cas, cités à l'occasion dans l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, où l'utilisation de l'emblème ou du nom d'une organisation internationale a posé des problèmes juridiques. De l'avis de M. Roucounas, comme d'ailleurs du Rapporteur spécial, il convient d'examiner cette question dans le cadre du présent sujet.

5. En ce qui concerne les facilités en matière de publications et communications, M. Roucounas approuve le Rapporteur spécial d'insister, là encore dans un cadre fonctionnel, sur le droit à la liberté d'expression. À sa connaissance, il ne s'est encore présenté qu'un seul cas, qualifié de « sans précédent » par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, où un État Membre ait tenté d'entraver la publication de documents de l'Organisation. À ce propos, il est précisé dans un mémorandum du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies, en date du 29 octobre 1981, que la liberté de publication et de circulation des documents de l'ONU est garantie tant par la Charte des Nations Unies que par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

6. Dans son rapport, le Rapporteur spécial démontre amplement que les publications de l'Organisation des Nations Unies bénéficient effectivement d'immunités fiscales et de franchises douanières. Qui plus est, l'alinéa c de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dispose que l'Organisation est exonérée de tout droit de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard de ses publications. Sur le plan juridique, par surcroît, les organisations internationales sont libres de revendre les publications qui ont bénéficié d'immunités fiscales et de franchises douanières.

7. Les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies relatives aux communications par radio et par télégraphe ont dans l'ensemble été strictement appliquées, non seulement par les États hôtes, mais encore par les organisations internationales elles-mêmes. À plusieurs reprises, néanmoins, l'ONU s'est vue dans l'obligation de rappeler à ses propres institutions spécialisées ou organes subsidiaires la nécessité d'une application rigoureuse de ces dispositions. Dans une affaire où un organisme intergouvernemental avait

sollicité le droit de se servir d'une antenne que l'Organisation des Nations Unies avait été autorisée à utiliser, le Bureau des affaires juridiques a estimé que tous les moyens de communication que l'Organisation était autorisée à utiliser devaient être strictement réservés à son usage.

8. Sur le chapitre des télécommunications, le Rapporteur spécial cite certains textes fondamentaux élaborés il y a un certain temps. Depuis lors, des changements notables sont intervenus dans la réglementation internationale des télécommunications, et le droit des télécommunications a connu un développement impressionnant, qui a trouvé son expression dans les conventions récentes, notamment les versions successives de la Convention internationale des télécommunications, ainsi que dans la Constitution de l'UIT de 1989. Cette évolution a sans aucun doute eu une incidence sur la manière dont les organisations internationales utilisent les télécommunications, et la Commission devrait avoir ce fait à l'esprit en examinant le présent sujet.

9. Passant aux projets d'articles présentés dans le cinquième rapport, M. Roucounas se demande s'il n'y aurait pas lieu de faire mention, dans le projet d'article 12, de l'obligation positive de protéger les archives des organisations internationales. Aux termes de l'article 15, « On entend par correspondance officielle et communications officielles toute correspondance et toute communication concernant une organisation et ses fonctions ». Mais l'article ne fait aucunement référence à la correspondance et aux communications qui émanent d'une organisation ou lui sont destinées. Peut-être la Commission devrait-elle en rendre le libellé plus précis. L'article 16, sur le droit des organisations internationales d'utiliser des codes ainsi que d'expédier et de recevoir leurs communications officielles par des courriers ou par valises scellées, précise que ces questions sont régies par les dispositions pertinentes des conventions multilatérales en vigueur. Toutefois, en dehors de celles qui sont prévues dans les conventions, il ne mentionne pas de règles qui pourraient être applicables. M. Roucounas s'interroge sur l'utilité d'un article qui se contente de faire état des conventions existantes. Il vaudrait mieux que l'article contienne des dispositions correspondant à celles des dites conventions.

10. M. NJENGA félicite le Rapporteur spécial du soin méticuleux qu'il a apporté à la rédaction de ses deux savants rapports.

11. En accédant sur la scène internationale aux grands rôles, les organisations internationales ne pouvaient manquer de multiplier et de diversifier leurs activités. Il faudrait évidemment que toutes les organisations internationales soient considérées comme dotées de la personnalité juridique, puisque, comme la CIJ l'a dit dans son avis consultatif en l'affaire concernant la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, elles ont « capacité d'être titulaire[s] de droits et devoirs internationaux »⁴. D'autre part, vu la nature très diverse de leurs activités et de leurs fonctions, elles ne sauraient être totalement assimilées aux États, car comme la CIJ l'a affirmé dans le même avis :

⁴ C. I. J. Recueil 1949, p. 179.

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 communauté⁵.

D'où la difficulté de déterminer lesquels des privilèges et immunités initialement conçus pour les États doivent être étendus ipso facto aux organisations internationales, et dans quelle mesure.

12. Bien que les organisations internationales soient dotées de la personnalité juridique tant en droit international que dans le droit interne de leurs États membres, leur raison d'être réside dans les fonctions et les buts en vue desquels elles ont été créées. Aussi les exigences fonctionnelles de l'organisation doivent-elles constituer le critère principal, sinon le seul, pour déterminer l'étendue des privilèges et immunités qui leur sont accordés. Toutefois, vu la diversité des fonctions assignées aux différentes organisations internationales, on peut difficilement énoncer des dispositions générales dans une convention-cadre du type de celle qui est envisagée, et la chose est d'autant plus compliquée que les accords de siège de la plupart des organisations internationales prévoient déjà un régime spécial pour régir leurs relations avec le pays hôte. Il importe néanmoins d'établir ce qu'on pourrait qualifier de minimum incompressible auquel toute organisation internationale devrait avoir droit.

13. C'est à la lumière de ces difficultés que M. Njenga a examiné les cinquième et sixième rapports du Rapporteur spécial, conjointement avec les projets d'articles proposés, qui sont à son avis justifiés par les très nombreux précédents cités ainsi que par l'analyse exhaustive à laquelle le Rapporteur spécial se livre dans ces rapports.

14. Le Rapporteur spécial explique la raison d'être de la protection et de la conservation en sûreté des archives dans les termes suivants :

Il est indispensable que les organisations internationales intergouvernementales bénéficient de l'inviolabilité de leurs archives, pour leur permettre d'en préserver, défendre et garantir le caractère confidentiel, ainsi que de garantir non seulement leur propre sécurité et leur droit à l'indépendance et à la propriété privée, mais aussi la sécurité et le caractère privé de la documentation qui leur est adressée ou confiée, notamment par les États membres.

Le droit à la non-divulgence des archives est si fondamental qu'aucune organisation internationale ne saurait fonctionner si le pays hôte ne le respecte pas. Ce droit exprime aussi un principe dont on peut considérer qu'il est entré dans le domaine du droit coutumier, ainsi qu'il ressort de l'aperçu que le Rapporteur spécial a donné des accords de siège de différentes organisations et de son recensement de la pratique des États en temps de paix et en temps de guerre. De plus, ce droit est consacré par les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et, en particulier, par les accords de siège des divers organismes régionaux des Nations Unies. Compte tenu de ces considérations, le projet d'article 12 est acceptable. Toutefois, pour mieux indiquer le caractère

compréhensif du paragraphe 2 de cet article, le Comité de rédaction jugera peut-être bon d'y remplacer le membre de phrase « On entend par archives des organisations internationales » par les mots « Les archives des organisations internationales comprennent ».

15. En ce qui concerne la section du cinquième rapport consacrée aux facilités en matière de publications et communications, M. Njenga est, lui aussi, d'avis qu'une organisation internationale qui ne jouit pas dans ce domaine d'une liberté échappant à toute entrave et à toute censure perd sa raison d'être. Ce principe doit donc être considéré comme faisant partie du minimum incompressible de privilèges auxquels une organisation internationale devrait avoir droit. Comme le Rapporteur spécial le signale :

Les facilités de communication sont essentielles au bon fonctionnement des organisations internationales. Elles doivent leur permettre de communiquer sans entrave avec les États membres ou avec d'autres organisations, de diffuser leurs idées et de faire connaître les résultats des tâches qui leur ont été confiées.

Même dans ce cas, le Rapporteur spécial prend bien soin de s'en tenir aux besoins fonctionnels d'une organisation internationale en évoquant la possibilité pour elle de faire connaître sans entrave les résultats des travaux qui lui ont été confiés : privée de cette liberté de publication, une organisation internationale cesse d'être fonctionnelle. Le principe est désormais généralement admis, comme le Rapporteur spécial le démontre clairement en se référant à un certain nombre d'accords de siège ainsi qu'à la pratique des États, qu'il cite de façon exhaustive dans le rapport. Aussi, le projet d'article 13, qui tient compte de cette pratique, est acceptable.

16. M. Njenga est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial pour considérer que :

Les moyens de communication qui peuvent être mis à la disposition des organisations internationales sont, bien entendu, les mêmes que ceux qu'utilisent les États ou les missions diplomatiques.

Si le principe de l'assimilation des organisations internationales aux missions diplomatiques est pleinement justifié, le critère de la nécessité fonctionnelle devrait néanmoins mettre en garde contre l'octroi à chaque organisation internationale sans exception d'une gamme par trop recherchée de moyens de communication. Certaines organisations, comme l'Organisation des Nations Unies, devraient évidemment avoir droit à la gamme tout entière, y compris courriers diplomatiques, services postaux et stations radio, mais pour la plupart d'entre elles des moyens de communication plus modestes, tout en restant sûrs et en échappant à la censure, suffiraient. Tout ce qu'il faut, par conséquent, c'est formuler le principe général et laisser à l'organisation internationale et au gouvernement hôte intéressés le soin de régler les détails dans le cadre de l'accord de siège. La CDI devrait ici adopter la même démarche prudente que dans les articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Il est incontestablement dans l'intérêt légitime du pays hôte de prendre les précautions voulues pour sa sécurité et de prévenir tout abus des privilèges considérés.

17. Aussi, sans désapprouver les projets d'articles 14 à 17, M. Njenga estime que certains d'entre eux sont trop détaillés et qu'on pourrait en abrégier le texte en se contentant d'y énoncer le principe de base. L'article 14,

⁵ Ibid., p. 178.

par exemple, pourrait se terminer sur l'expression « missions diplomatiques », et M. Njenga omettrait même la dernière phrase.

18. L'article 15 est bien équilibré et acceptable à tous égards. L'article 16 aussi est satisfaisant, dans l'ensemble, encore que M. Njenga se demande s'il est nécessaire d'y faire référence au courrier diplomatique, que les organisations internationales n'utilisent que rarement. Si une organisation a spécialement besoin de recourir aux services d'un courrier, la question peut sans doute se régler dans le cadre de l'accord de siège applicable. L'article 17, qui contient une disposition quasiment indispensable, est lui aussi en tous points acceptable.

19. Évoquant ensuite le sixième rapport du Rapporteur spécial, M. Njenga dit souscrire sans réserve à l'idée maîtresse des projets d'articles 18 à 22. Le principe examiné dans ce rapport, lequel porte sur les immunités fiscales et les franchises douanières, est désormais considéré comme faisant partie du droit coutumier, et il découle de l'égalité souveraine des États, en vertu de laquelle un État ne saurait être assujéti à des impôts levés par les autorités d'un autre État. Ce principe devrait s'appliquer pleinement aux organisations internationales, qui sont, tout bien considéré, une création des États : il ne faut pas que le pays hôte fasse indirectement ce qu'il ne saurait faire directement et retirer ainsi un avantage fiscal injustifié de la présence d'une organisation internationale sur son territoire. Il s'agit, par surcroît, d'un principe absolu, qui devrait s'appliquer aussi bien aux impôts directs qu'aux impôts indirects, ainsi qu'aux autres mesures fiscales. Seules les difficultés d'ordre pratique que soulève le recouvrement des impôts indirects incorporés dans le prix des marchandises justifient peut-être la présence du paragraphe 1 dans le projet d'article 21. En revanche, le paragraphe 2 de cet article est à la fois nécessaire et acceptable, car, dans le cas d'achats importants, les organisations internationales devraient être en droit de demander et d'obtenir le remboursement des impôts indirects.

20. Enfin, il serait particulièrement utile, pour la prochaine session de la Commission, que le Rapporteur spécial établisse une brève ébauche de plan de la dernière partie du sujet.

La séance est levée à 11 h 20.

2235^e SÉANCE

Jeudi 4 juillet 1991, à 10 heures

Président : M. Abdul G. KOROMA

Présents : M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Al-Qaysi, M. Arangio-Ruiz, M. Barboza, M. Barsegov, M. Beesley, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Eiriksson, M. Graefrath, M. Hayes, M. Jacovides, M. Mahiou, M. McCaffrey, M. Njenga, M. Ogiso,

M. Pawlak, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Razafindralambo, M. Roucouas, M. Sepúlveda Gutiérrez, M. Shi, M. Solari Tudela, M. Thiam.

Relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [suite]
(A/CN.4/438¹, A/CN.4/439², A/CN.4/L.456, sect. F, A/CN.4/L.466)

[Point 7 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME ET SIXIÈME RAPPORTS
DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

TROISIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :
ARTICLE 12

QUATRIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :
ARTICLES 13 À 17 *et*

CINQUIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES :
ARTICLES 18 À 22³ (suite)

1. M. PELLET constate que l'examen des cinquième et sixième rapports sur les relations entre les États et les organisations internationales (A/CN.4/438 et A/CN.4/439) ne suscite guère de réactions à la Commission. Le travail accompli par le Rapporteur spécial, M. Díaz González, n'est certes pas en cause, car il fournit dans ces deux rapports des éléments de réflexion très complets, fondés sur une étude minutieuse de la pratique. Il faut donc chercher ailleurs les raisons de cette situation. M. Pellet en voit deux.

2. Tout d'abord, l'utilité du thème ne paraît pas évidente à un grand nombre de membres de la Commission. En effet, la question est déjà largement couverte par un grand nombre de conventions spéciales à chaque organisation internationale ou catégorie d'organisations internationales et il est peu probable que les États parties et les organisations internationales concernées dénoncent les accords existants pour les remplacer par une éventuelle convention. À première vue, il est donc difficile de saisir la portée concrète de l'exercice en cours. Pourtant, une lecture attentive des rapports montre que, si ces conventions existent, elles sont rédigées de manière assez différente et qu'il faudrait peut-être essayer de dégager leur dénominateur commun, ce qui d'ailleurs n'implique pas forcément la rédaction d'une convention. À ce propos, M. Pellet se félicite que le Rapporteur spécial fasse état, tout à la fin de son cinquième rapport, de son souci de ne pas préjuger de la forme définitive qui sera donnée au projet d'articles. D'autre part, il n'est pas certain que les conventions existantes couvrent tous les aspects des problèmes susceptibles de se poser. M. Pellet regrette, à

¹ Ce document, reproduit dans *Annuaire... 1991*, vol. II (1^{re} partie), remplace le rapport partiel distribué lors de la quarante-deuxième session de la Commission, en 1990, sous la cote A/CN.4/432, qui, faute de temps, n'avait pas été présenté par le Rapporteur spécial ni examiné par la Commission.

² Reproduit dans *Annuaire... 1991*, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour les textes, voir 2232^e séance, par. 2.