

Document:-
A/CN.4/SR.755

Compte rendu analytique de la 755e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1964, vol. I

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

755^e SÉANCE

Mardi 30 juin 1964, à 10 heures

Président : M. Herbert W. BRIGGS

Droit des traités

[Point 3 de l'ordre du jour]
(Suite)

ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

ARTICLE 65 (Application de dispositions conventionnelles incompatibles)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner paragraphe par paragraphe le texte suivant, proposé par le Comité de rédaction pour l'article 65 :

« Application de dispositions conventionnelles incompatibles »

1. Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les obligations d'Etats parties à des traités dont les dispositions sont incompatibles, sont déterminées comme il est stipulé aux paragraphes suivants.

2. Lorsqu'un traité prévoit sa subordination ou sa comptabilité à l'égard d'un autre traité, antérieur ou postérieur, les dispositions de ce dernier l'emportent.

3. Lorsque toutes les parties à un traité deviennent parties à un traité postérieur portant sur la même matière sans que le premier traité ait pris fin par application de l'article 41 du présent projet, le premier traité ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions ne sont pas incompatibles avec celles du second traité.

4. En cas d'incompatibilité entre les dispositions de deux traités, si les parties au premier traité ne sont pas toutes parties au second,

a) dans les relations entre Etats parties aux deux traités, la règle appliquée est celle qui est énoncée au paragraphe 3;

b) dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie au premier traité seulement, le premier traité s'applique;

c) dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie au second traité seulement, le second traité s'applique.

5. Le paragraphe 4 ne préjuge pas la responsabilité qu'un Etat peut encourir du fait qu'il conclut ou exécute un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un autre Etat en vertu d'un autre traité. »

2. M. PAL estime que, puisque le premier paragraphe régit les trois paragraphes qui suivent, on pourrait supprimer le numéro qu'il porte et numéroter les autres de 1 à 3. Il trouve un certain défaut de logique dans la structure de l'article; en effet, le paragraphe 1 ne parle que de traités dont les dispositions sont incompatibles, tandis que le paragraphe 3 traite du cas où les dispositions considérées ne sont pas incompatibles. D'autre part, le paragraphe 5, bien qu'il soit compris parmi les paragraphes mentionnés au paragraphe 1, n'est pas destiné à être régi par ce dernier.

3. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que d'autres articles ont été construits sur le même modèle; il ne croit pas que l'article 65 prête à critique du point de vue logique.

4. M. LACHS dit que les critiques de M. Pal ne sont pas sans fondement : les paragraphes qui traitent des dispositions qui sont incompatibles devraient se suivre.

5. M. ELIAS souligne que la structure de l'article a longuement retenu l'attention du Comité de rédaction; il serait dommage qu'elle soit modifiée et que la discussion sur le fond soit rouverte. Dans son texte actuel, l'article semble simple et direct.

6. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que, dans l'intention du Comité de rédaction, les paragraphes 2, 3 et 4, se rattachent aux mots « dont les dispositions sont incompatibles » qui figurent au paragraphe 1.

7. M. DE LUNA ne croit pas que la présentation du paragraphe 1 soit illogique, puisque tous les paragraphes de l'article se rapportent à des cas d'incompatibilité.

8. M. TSURUOKA considère que le membre de phrase « dont les dispositions sont incompatibles » est superflu. Le paragraphe 1 a pour but de préciser que l'Article 103 de la Charte est tout à fait indépendant des dispositions de l'article 65 du projet. Comme les paragraphes 2, 3 et 4 se rapportent tous à des cas d'incompatibilité, il suffirait de stipuler au paragraphe 1 que l'Article 103 de la Charte prévaut.

9. M. LACHS pense que l'on pourrait remédier à la difficulté en remplaçant les mots en question par les mots « dont les dispositions peuvent être incompatibles ».

10. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que si cette modification obtient l'assentiment général, il ne s'y opposera pas.

11. Le PRÉSIDENT¹, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare qu'il considère le paragraphe 1 comme pouvant être adopté dans sa rédaction actuelle. Il a pour objet d'indiquer que, si les dispositions de deux traités sont incompatibles, les règles énoncées dans les paragraphes suivants s'appliquent.

12. M. ROSENNE dit que quelques modifications de rédaction pourraient éliminer les objections qui ont été faites. On pourrait remplacer le point sur lequel se termine le paragraphe 1 par un point virgule et faire des paragraphes 3 et 4 les alinéas a) et b) du paragraphe 1. Le paragraphe 2 ne serait pas modifié et le paragraphe 5 pourrait venir ensuite ou faire l'objet d'un article distinct.

13. M. REUTER suggère qu'au lieu de « sont incompatibles » on dise « sont en concurrence ».

14. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit à propos de la suggestion faite par M. Rosenne, que les paragraphes 3 et 4 doivent garder la place qu'ils occupent, sans quoi les règles qui y sont énoncées perdraient de leur force.

15. M. ELIAS pense que si l'on adoptait la solution de M. Rosenne, le paragraphe 2 devrait lui aussi devenir un alinéa du paragraphe 1, puisque le paragraphe 1 régit toutes les dispositions qui suivent.

¹ M. Briggs.

16. M. PESSOU admet que les membres de la Commission représentent des formations juridiques diverses et soutiennent des doctrines diverses, mais, quant on veut rédiger un texte qui doit refléter l'unité dans la diversité, on aboutit à des textes difficilement compréhensibles et, pour tout dire, décourageants, comme c'est le cas pour le texte français des paragraphes 1 et 2.

17. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que les difficultés soulevées par le paragraphe 1 sont peut-être dues, au moins en partie, à la modification apportée au texte. Le passage correspondant du paragraphe 2 de son projet original (A/CN.4/167) comportait les mots : « que les dispositions du traité fussent subordonnées à ». Peut-être devrait-on modifier le libellé du paragraphe 2 pour dire : « Lorsqu'un traité prévoit qu'il devra être subordonné à un autre traité, ou ne pas être incompatible avec ce traité ». Certains traités comportent des clauses de ce genre; par exemple, des traités instituant certaines organisations internationales portent que leurs dispositions ne devront pas être incompatibles avec la Charte des Nations Unies. La question de savoir s'il y a ou non incompatibilité est une question de caractère objectif qui doit être résolue en fonction de la teneur du traité. Le paragraphe 2 a pour objet de poser la règle que le traité qui prévaut est celui auquel l'autre traité doit le céder en vertu d'une clause expresse, mais ce n'est évidemment pas un principe qu'il soit facile de formuler.

Le paragraphe 1 est approuvé.

18. Le PRÉSIDENT², parlant en qualité de membre de la Commission, dit que les mots « cet autre traité » qui figurent au paragraphe 2 n'ont pas été sans lui inspirer quelque inquiétude, car ils semblent prêter à des erreurs d'interprétation.

Le paragraphe 2 est approuvé.

Le paragraphe 3 est approuvé.

Le paragraphe 4 est approuvé.

Le paragraphe 5 est approuvé.

19. M. TOUNKINE doute que l'article 65 pris dans son ensemble soit entièrement satisfaisant. Au cours de la seconde lecture des articles, la Commission devra décider s'il ne conviendrait pas de reprendre en termes exprès, dans l'article lui-même, la thèse soutenue par le Rapporteur spécial au paragraphe 17 du commentaire du texte original de l'article 65, à savoir que « tout traité énonçant des obligations... et auquel les parties ne peuvent se soustraire par voie conventionnelle, doit être considéré comme contenant implicitement l'engagement de ne pas conclure ultérieurement d'accords qui soient incompatibles avec lesdites obligations ».

20. M. ROSENNE annonce qu'il votera l'article dans son ensemble, mais maintient la réserve qu'il a antérieurement formulée au sujet des rapports de cet article avec l'article 41³.

rédaction proposée par le Comité de rédaction.
rédaction proposée par le Comité de rédaction.

Par 16 voix contre zéro, avec 3 abstentions, l'article 65 est adopté.

Relations entre les États et les organisations intergouvernementales

(A/CN.4/L.104)

[Point 5 de l'ordre du jour]

22. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la liste de questions soumise à la Commission par le Rapporteur spécial pour qu'elle serve de base de discussion en vue de déterminer le champ de la question des relations entre les États et les organisations intergouvernementales ainsi que la manière dont il convient de la traiter (A/CN.4/L.104).

23. M. EL-ERIAN, Rapporteur spécial, déclare que la liste de questions qu'il a proposée n'est pas destinée à remplacer le document de travail qu'il a présenté à la session précédente (A/CN.4/L.103) et où il avait développé les conclusions énoncées dans son rapport préliminaire (A/CN.4/161). La liste est destinée à appeler l'attention de la Commission sur un certain nombre de questions précises, et le Rapporteur spécial est heureux que la Commission dispose du temps nécessaire pour achever la discussion préliminaire entamée en 1963, dont la suite était prévue pour la session d'hiver qui n'a pas eu lieu. Lorsqu'il aura reçu les indications nécessaires, il sera en mesure de poursuivre son travail.

24. Les débats de la session précédente ont révélé une divergence d'opinions concernant le champ du sujet; à ce propos, certains membres de la Commission ont, dans l'ensemble, approuvé la conception assez large esquissée par lui alors que d'autres se sont prononcés en faveur d'un point de vue plus restreint. La partie de son rapport consacrée aux problèmes de la personnalité juridique des organisations intergouvernementales a été plus particulièrement controversée, tant à la Commission du droit international qu'à la Sixième Commission, lors de la dix-huitième session de l'Assemblée générale. A titre d'illustration, M. El-Erian cite l'avis exprimé par l'un des représentants à la Sixième Commission, selon lequel : « En ce qui concerne les relations entre les États et les organisations intergouvernementales, la délégation roumaine estime que les États égaux et souverains sont non seulement des sujets de droit international, en tant qu'entités souveraines, mais aussi créateurs de droit international. Les organisations internationales, malgré leur importance pour l'étude et la solution des grands problèmes qui se posent à l'humanité, ne sont sujets de droit international que dans la mesure où elles ont besoin de ce statut pour accomplir leur tâche; étant donné qu'elles ne possèdent pas les mêmes caractéristiques qu'un État souverain, il n'est pas question qu'elles aient le même statut en droit international »⁴. En revanche, un partisan du point de vue plus large a déclaré : « Pour la délégation canadienne, l'étude

² M. Briggs.

³ 742^e séance, par. 56.

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Sixième Commission, 783^e séance, par. 29.

sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales présente un grand intérêt. En effet, par suite des activités qu'elles déploient dans le domaine de la coopération économique et sociale et du maintien de la paix, l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées qui s'y rattachent ont acquis une personnalité juridique originale »⁵.

25. Une des raisons pour lesquelles il est difficile de définir le champ du sujet réside dans le libellé du titre que lui a donné la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale. Si les titres des autres questions traitées par la Commission indiquent leur portée générale, tel n'est pas le cas de la question considérée, car l'apparition d'organisations intergouvernementales en tant que sujets de droit international et l'attribution à ces organisations de certaines fonctions analogues à celles d'Etats souverains est un phénomène relativement nouveau et les problèmes juridiques qu'il crée sont à peu près sans précédent. En outre, les débats de la Sixième Commission sur la proposition du représentant de la France⁶, à la suite de laquelle l'Assemblée générale a demandé à la Commission d'étudier la question, n'avaient guère fourni d'indications quant à sa portée; on ne peut pas déduire de la discussion que l'étude devait être limitée au droit diplomatique dans ses applications aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

26. M. El-Erian déclare que, pour sa part, il est partisan d'un point de vue assez large. Faute d'une délimitation claire de la part de l'Assemblée générale, il s'est laissé guider, premièrement, par la teneur du huitième alinéa du préambule de la résolution 1505 (XV) de l'Assemblée générale, qui est ainsi conçu : « Considérant qu'il est souhaitable de faire le point de l'état présent du droit international en vue de déterminer s'il s'est constitué de nouvelles matières susceptibles d'être codifiées ou de contribuer au développement progressif du droit international, si priorité doit être donnée à l'une des matières déjà inscrites sur la liste de la Commission ou si l'une quelconque de ces matières demande à être étudiée à un point de vue plus large »; et, en second lieu, par les décisions que la Commission a prises elle-même, à la suite de cette résolution, lorsqu'elle a défini le champ couvert par les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements. Comme l'étude d'aspects particuliers des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales a été ajournée, à diverses occasions, en attendant le résultat d'autres travaux entrepris par la Commission, il serait utile que la Commission puisse maintenant arriver à une formulation aussi claire de ce qu'elle compte entreprendre à l'avenir dans ce domaine.

27. A cet égard, M. El-Erian signale à l'attention de la Commission les points de vue exprimés par deux Gouvernements. Le Gouvernement autrichien a exprimé l'opinion que « Les organisations internationales participent aux relations internationales dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés expressément ou implicitement par leurs statuts. Certains aspects de l'existence des organisations internationales en tant que phénomènes juridiques

internationaux font l'objet de conventions internationales qui ont été conclues pour ou par des organisations particulières. Les normes traditionnelles du droit international ne peuvent s'appliquer que dans une mesure limitée aux autres aspects des relations extérieures des organisations internationales, pour lesquels il n'existe pas de pareilles conventions; en effet, ces règles ont été créées par la pratique des Etats et elles s'adaptent par conséquent à la structure et à l'organisation des Etats. Une nouvelle pratique s'élabore peu à peu à l'égard des organisations internationales et grâce à elles, mais elle est encore embryonnaire et, surtout, multiforme. Si l'on veut améliorer la situation, il est nécessaire d'adapter les normes traditionnelles et de créer des normes nouvelles. Il s'impose par exemple d'élaborer des règles sur la conclusion des traités par les organisations internationales, le statut juridique des missions permanentes des Etats Membres auprès des organisations internationales et le statut juridique des organisations internationales sur le territoire des Etats Membres, la responsabilité des organisations internationales, etc. La Commission du droit international a déjà été chargée d'examiner certaines de ces questions mais n'a pas encore entrepris leur étude »⁷. Le Gouvernement des Pays-Bas a estimé que l'une des nouvelles matières que la Commission pourrait utilement étudier était le statut des organisations internationales et les relations entre Etats et organisations internationales⁸.

28. Résumant les débats de la Sixième Commission sur la décision prise par la Commission du droit international de s'occuper de cette question et de nommer un Rapporteur spécial, le Rapporteur de la Sixième Commission, M. Ruda, a déclaré : « L'importance que revêt maintenant cette question dans le domaine des relations internationales a été soulignée par divers représentants, dont certains ont fait observer qu'il serait fort intéressant d'examiner, à son sujet, des problèmes tels que la personnalité internationale des organismes internationaux, leur capacité de conclure des traités, leur responsabilité sur le plan international et les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux »⁹.

29. En conclusion, M. El-Erian propose que la Commission traite une à une les questions énoncées dans son document de travail. Les deux premières questions sont de caractère général et les troisième et quatrième ont trait à des problèmes de priorité, ce qui fait que la réponse qui leur sera donnée dépendra évidemment de la décision prise au sujet des deux premières. La cinquième question se rapporte au problème particulier des organisations régionales et pourrait être renvoyée à plus tard.

30. M. TABIBI estime que les Rapporteurs spéciaux chargés des missions spéciales et des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales ont apporté une innovation très utile en présentant à la Commission une liste de questions en vue d'obtenir une mandat précis.

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes, point 70 de l'ordre du jour, p. 15, par. 2.

⁸ Ibid., p. 16, par. 4.

⁹ Op. cit., dix-septième session, Annexes, point 76 de l'ordre du jour, p. 17, par. 51.

⁵ Op. cit., 786^e séance, par. 22.

⁶ Voir document A/CN.4/161, par. 4 à 8.

31. Il éprouve beaucoup d'admiration pour M. El-Erian, chargé de l'étude d'une question complexe qui est en évolution et a pris une très grande importance. Les procédures qu'appliquent les organisations internationales sont différentes et une codification des règles dans ce domaine contribuerait au développement progressif du droit.

32. A son avis, la Commission devrait se concentrer sur les aspects pratiques du sujet et elle est libre d'en délimiter le champ. Il n'y a pas de contradictions entre les résolutions 1289 (XIII) et 1505 (XV) de l'Assemblée générale.

33. La Commission a déjà répondu à la question II en nommant un Rapporteur spécial chargé de traiter la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales comme un sujet indépendant. Si elle avait été d'un autre avis, elle aurait demandé aux rapporteurs spéciaux sur la responsabilité des Etats et sur la succession d'Etats de traiter des aspects du problème relevant du domaine qu'ils étudient.

34. A son sens, il convient de répondre à la question III en disant que le Rapporteur spécial doit en tout premier lieu se concentrer sur la question des privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et des délégations auprès de ces organisations. Cette question doit être examinée d'urgence parce qu'il existe des différences considérables dans la pratique; M. Tabibi signale, à titre d'exemple, l'anomalie du fait que les fonctionnaires de l'OPEX n'ont pas le statut de fonctionnaires internationaux. L'examen d'autres questions importantes peut être renvoyé à plus tard. M. Tabibi ne pense pas qu'il soit nécessaire, à l'heure actuelle, d'étudier le problème des organisations régionales, car ces organisations sont parfois temporaires et, en tout cas, les règlements et procédures des organisations appartenant à la famille des Nations Unies influent considérablement sur elles.

35. M. CASTRÉN, après avoir remercié le Rapporteur spécial, dit qu'à son avis la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale ne saurait être interprétée dans un sens restrictif. L'Assemblée générale a laissé à la Commission une grande latitude en ce qui concerne la portée de l'étude et la manière de l'effectuer : c'est apparemment ce qui ressort de la résolution 1505 (XV) et des débats auxquels le programme et les méthodes de travail de la Commission ont donné lieu devant la Sixième Commission, ainsi que des réponses des gouvernements. Il est possible que l'Assemblée générale et les gouvernements désirent que la Commission accorde la priorité aux problèmes qui ont trait au droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

36. Quant à la question II, M. Castrén estime que la Commission y a déjà répondu à la session précédente. Il s'agit d'un sujet spécial sur lequel elle est appelée à formuler des projets de règles. Mais ce sujet se rattache à d'autres domaines du droit international et particulièrement au droit diplomatique, au droit des traités, à la responsabilité des Etats et à la succession d'Etats. Par conséquent, il faudrait essayer d'éviter tout chevauchement entre les règles sur les relations des Etats avec les

organisations internationales et les règles qui existent déjà ou que la Commission va proposer concernant ces autres domaines du droit international. C'est pourquoi la Commission a aussi prévu entre les rapporteurs spéciaux une coopération étroite qui semble fonctionner de manière satisfaisante.

37. M. PESSOU remercie le Rapporteur spécial d'avoir donné un aperçu de la manière d'aborder le sujet. Selon lui, la question I est sans intérêt, car la Commission ne saurait aborder pareil sujet sans tenir compte des incidences qu'il peut avoir sur d'autres domaines, tel celui de la diplomatie *ad hoc*. Il faut donc considérer l'ensemble des questions, de manière à éviter le chevauchement.

38. Quant à la question II, il semble qu'il serait préférable de traiter le sujet comme un sujet indépendant. La meilleure manière de l'envisager a été suggérée par M. El-Erian lui-même : il faut que les deux Rapporteurs spéciaux se consultent pour ne pas traiter les mêmes aspects du problème.

39. M. REUTER fait observer qu'en ce qui concerne les instructions qu'elle reçoit de la Sixième Commission, la Commission du droit international est libre : c'est à elle de prendre ses responsabilités.

40. Selon M. Reuter, il y a une question préalable à résoudre : en matière d'organisations internationales, y a-t-il et peut-il y avoir des règles générales ? Si la Commission aboutit à la conclusion qu'il n'y a pas ou qu'il ne peut y avoir de telles règles, elle n'a plus à s'occuper du sujet. M. Reuter, pour sa part, croit que la réponse ne sera pas absolument négative, mais il restera à déterminer si ces règles sont nombreuses ou non. C'est au Rapporteur spécial de faire des recherches sur ce point. Si la Commission conclut qu'il existe beaucoup de règles générales sur une matière donnée, elle doit en faire l'objet d'une convention spéciale. Si elle n'en trouve que quelques-unes seulement, elle devra les incorporer dans les projets de convention qui concernent également les Etats. Certes, en posant le problème ainsi, on dépasse les questions I et II pour évoquer déjà la question V, parce qu'il n'est ni possible ni souhaitable d'aboutir à des règles qui ne seraient valables que pour l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées : il y a des organisations à « vocation » universelle qui ne font pas partie du système des Nations Unies et il serait fâcheux de paraître les tenir à l'écart.

41. M. Reuter se ralliera aux conclusions que le Rapporteur spécial proposera. Cependant, il pense d'ores et déjà que M. El-Erian trouvera des règles générales assez substantielles sur les questions diplomatiques, mais qu'en revanche, il trouvera peu ou ne trouvera pas de règles générales pour les organisations internationales concernant les accords, la responsabilité des Etats, la succession d'Etats. En effet, en l'état actuel des relations internationales, il n'y a pas de règle d'égalité entre les organisations internationales : elles sont foncièrement inégales, à la différence des Etats. On ne peut donc poser que des règles minimales.

42. En conséquence, lorsque la Commission sera saisie des conclusions du Rapporteur spécial sur l'existence

de règles générales, elle aura vraisemblablement à faire un projet de convention spéciale pour les questions diplomatiques, rattaché à celui qui se rapporte à la diplomatie *ad hoc*, et à incorporer, dans les projets spéciaux sur la responsabilité des Etats, la succession d'Etats et autres sujets, un ou deux articles sur le problème des organisations internationales.

43. M. DE LUNA partage l'avis des membres qui estiment que la Commission est entièrement libre quant au champ du sujet, à condition que les questions traitées rentrent sous la rubrique des relations entre Etats et organisations intergouvernementales.

44. Du point de vue pratique, sans doute a-t-on raison de dire que les seules indications que l'on possède proviennent de la reconnaissance par les Etats des privilèges et immunités des organisations intergouvernementales, de leur faculté de conclure des traités ou de leur personnalité internationale en général. Toutefois, sans entrer dans les questions théoriques, la Commission aura à définir, aux fins de son travail, ce qu'est une organisation intergouvernementale. A ce propos, M. de Luna pense que l'étude ne devrait pas être limitée aux organisations internationales de caractère universel mais qu'il faudrait aussi tenir compte des organisations régionales.

45. Il y a un autre problème à résoudre : c'est de déterminer si une organisation intergouvernementale est un sujet de droit international en raison de sa capacité de conclure des traités ou si, au contraire, elle possède cette capacité en raison de son statut de sujet de droit international. En fait, ce sont les Etats qui acceptent d'établir avec les organisations des relations formelles fondées sur des traités.

46. M. Reuter a raison de dire qu'il est nécessaire de savoir s'il existe ou non des règles générales en la matière. Mais M. de Luna ne croit pas qu'une étude comparative des diverses dispositions constitutionnelles et règlements internes des organisations internationales soit à conseiller. Cependant, il aurait tendance à être un peu moins pessimiste que M. Reuter, l'expérience lui ayant montré qu'en dépit de la diversité des organisations internationales, la pratique dénote une certaine uniformité en ce qui concerne les privilèges et immunités, et, aussi, la capacité de conclure des traités. Au-delà des dispositions constitutionnelles des organisations, et parfois en l'absence de toute disposition constitutionnelle sur ces deux sujets, on voit se former certaines règles coutumières en réponse aux nécessités de la pratique. Ce processus est particulièrement apparent dans le domaine des privilèges et immunités. Quant à l'idée — qui a gagné du terrain — que la capacité de conclure des traités est implicitement contenue dans la constitution d'une organisation, on ne peut l'expliquer que par l'apparition d'une règle coutumière.

47. Passant aux questions posées par le Rapporteur spécial, M. de Luna conseillerait à ce dernier d'étudier la question I d'un point de vue aussi large que possible. L'expérience a montré que la Commission avait avantage à discuter au début sur un projet assez étendu, puisque le débat entraîne inévitablement le rétrécissement du champ du sujet.

48. En ce qui concerne la question II, il semble évident qu'il s'agit d'un sujet indépendant. Il est également certain que le Rapporteur spécial devrait tenir compte des travaux déjà accomplis par la Commission sur d'autres sujets et qu'il devrait maintenir le contact avec les autres Rapporteurs spéciaux afin d'éviter tout chevauchement des travaux.

49. Quant à la manière de traiter la question et l'ordre de priorité, M. de Luna pense, comme M. Tabibi, qu'il y aurait intérêt, du point de vue pratique, à étudier en premier lieu la question des privilèges et immunités.

50. Pour ce qui est de la question V, il recommande vivement à la Commission de s'occuper de toutes les organisations internationales qu'elles appartiennent ou non au système des Nations Unies, qu'elles soient universelles ou régionales, pourvu qu'il s'agisse d'organisations intergouvernementales au sens de la définition que la Commission pourra juger bon d'adopter à des fins pratiques.

51. Il félicite le Rapporteur spécial de la manière dont il a entrepris une tâche extrêmement difficile, et il exprime l'espoir que la Commission réussira à formuler un certain nombre de règles sur le sujet et à contribuer ainsi très utilement au progrès du droit international.

52. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA remercie le Rapporteur spécial d'avoir posé ses questions à la Commission avec tant de clarté. Il rappelle que les Rapporteurs spéciaux sur la succession d'Etats et la responsabilité des Etats ont reçu certaines directives de la Commission. Pour la question de la diplomatie *ad hoc*, le Rapporteur spécial a reçu les directives des Etats réunis à la Conférence de Vienne de 1961. Le Rapporteur spécial chargé de la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales est le seul qui n'ait pas reçu d'indications jusqu'à présent et qui ait travaillé dans les mêmes conditions que les rapporteurs spéciaux dans les premières années des travaux de la Commission. Ce système a abouti dans certains cas à des résultats fort peu satisfaisants, car il est arrivé que la Commission ne se montre guère disposée à entreprendre la discussion d'un rapport qui, ayant été préparé sans aucune directive de sa part, était loin de recueillir l'approbation générale.

53. Les questions que le Rapporteur spécial pose à la Commission sont très concrètes et exprimées de façon objective; en ce qui concerne la question I, M. Jiménez de Aréchaga pense qu'il est prématuré de vouloir définir le champ du sujet. Le domaine des relations entre Etats et organisations intergouvernementales est très vaste, et la Commission aurait tout avantage, parmi les nombreux aspects qu'il englobe, à en choisir quelques-uns qui, de toute évidence, relèvent exclusivement du sujet. Il ne s'agit pas de délimiter les principaux sujets qui doivent être codifiés mais d'attribuer des priorités à des questions qui relèvent nettement du sujet à l'examen. Les termes que le Rapporteur spécial a employés pour formuler la question III montrent clairement qu'il serait parfaitement satisfait si la Commission lui indiquait quel aspect du sujet mérite d'être traité en priorité.

54. Quant à la question II, il est encore trop tôt pour que la Commission puisse se prononcer sur la manière d'englober les organisations internationales dans ses tra-

vaux sur les traités, la succession d'Etats et la responsabilité des Etats. La Commission devrait attendre que la codification de ces questions soit plus avancée avant de décider si elle doit prendre pour point de départ la matière même des traités, de la succession d'Etats ou de la responsabilité des Etats, ou bien celle des droits et obligations, c'est-à-dire les organisations internationales en tant que telles.

55. Quant à la question III, M. Jiménez de Aréchaga pense que le droit diplomatique dans son application aux relations entre Etats et organisations internationales devrait passer en premier. A cet égard, la Commission ne saurait faire preuve de trop de prudence, si elle veut éviter que ses travaux n'affectent de quelque manière que ce soit le statut des conventions internationales existantes qui régissent les Nations Unies et leurs institutions spécialisées, comme l'a indiqué le secrétaire de la Commission à la précédente session¹⁰.

56. Les deux sujets mentionnés dans la question IV reflètent deux aspects d'un seul et même problème. M. Jiménez de Aréchaga pense qu'il n'y a pas lieu d'accorder priorité à l'un plutôt qu'à l'autre au stade actuel; le Rapporteur spécial devrait les traiter simultanément et décider ensuite s'il veut donner priorité à l'un des deux sujets.

57. En ce qui concerne la question V, il ne pense pas que la Commission doive s'occuper des organisations régionales, surtout pour le moment. Certaines d'entre elles ont leurs propres organes de codification et il n'est pas souhaitable que la Commission empiète sur le domaine d'action de ces organes. Par conséquent, il suffirait que la Commission s'occupe des organisations universelles et, du moins au stade initial, qu'elle concentre son attention sur les organisations appartenant au système des Nations Unies.

58. M. AMADO est persuadé que la Commission éprouvera les plus grandes difficultés à codifier le droit international en cette matière, où la pratique des Etats est très récente et où les règles ne sont pas encore dégagées. Or, comment faire progresser un droit qui n'est pas encore codifiable? Quoiqu'il répugne à prendre une attitude négative, M. Amado ne voit pas quelles réponses la Commission pourrait donner aux questions posées par le Rapporteur spécial. Sans doute, ainsi que M. Tabibi l'a fait observer, est-ce dans le domaine des privilèges et immunités diplomatiques que les habitudes et les usages sont les plus nombreux, mais la Commission ne peut pas exclure les autres aspects de la question puisqu'elle ne sait pas encore quels seront les résultats de l'étude entreprise. C'est le Rapporteur spécial lui-même qui est le mieux placé pour répondre aux questions qu'il a posées. La Commission devrait s'en remettre à lui pour qu'il défriche le terrain et indique, au terme de son étude, quelles sont les règles générales qui sont susceptibles d'être codifiées et énoncées sous forme d'articles.

59. M. ROSENNE tient à rendre hommage au Rapporteur spécial pour le service qu'il a rendu à la Commission en lui soumettant des questions concrètes.

60. En ce qui concerne la question I, il lui est difficile de voir le rapport entre le sujet et la résolution 1505 (XV) de l'Assemblée générale. La Commission a examiné cette résolution à sa treizième session, à propos du programme de ses travaux futurs. A cette occasion, la Commission a éprouvé quelque difficulté, principalement du fait que cette résolution ne visait pas la Commission mais indiquait ce que l'Assemblée générale se proposait de faire elle-même. L'Assemblée générale a continué d'agir conformément à cette résolution. Toutefois, par ses observations, M. Rosenne ne veut pas sous-entendre que la Commission doive exclure totalement de ses débats l'idée qui est à la base de cette résolution et, plus particulièrement, du huitième alinéa de son préambule. En fait, les travaux de la Commission ont été nettement caractérisés par « un point de vue plus large » avant même que cette résolution ait été adoptée; cette attitude est restée large par la suite, ce que montre clairement la manière dont elle s'est occupée du droit des traités.

61. La résolution 1289 (XIII) a son origine dans un paragraphe du rapport de la Commission sur les travaux de sa dixième session¹¹ qui traitait principalement de la question des relations et immunités diplomatiques. Cette résolution doit donc être interprétée essentiellement dans ce contexte. A sa quinzième session, la Commission a fait figurer dans son rapport une recommandation relative à une session d'hiver en janvier 1965, « en vue de poursuivre l'examen des deux sujets qui complètent la codification du droit diplomatique »¹². Les deux sujets en question sont ceux des missions spéciales et des relations entre Etats et organisations intergouvernementales. D'après cette décision prise à la quinzième session, telle que la comprend M. Rosenne, ces deux sujets sont donc considérés comme des sujets parallèles, du moins jusqu'à nouvel ordre.

62. Quant à la question II, M. Rosenne n'en voit pas les incidences. La Commission s'est constamment abstenue de prendre position à l'égard de l'application aux organisations internationales des diverses règles de droit positif qu'elle a codifiées. Elle a formulé une réserve à ce sujet lorsqu'elle a examiné, dans le contexte du droit à la mer, le droit des navires à battre le pavillon d'une organisation internationale. C'est également la position qu'a adoptée la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer tenue en 1958, qui a introduit l'article ci-après dans la Convention sur la haute mer¹³ :

« Article 7

Les dispositions des articles précédents ne préjugent en rien la question des navires affectés au service officiel d'une organisation intergouvernementale battant pavillon de l'organisation. »

¹¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II, p. 92, par. 52.

¹² *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Supplément n° 9*, p. 41, par. 74.

¹³ *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, 1958, *Documents officiels*, vol. II, p. 154.

¹⁰ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, p. 325, par. 39 et suivantes.

63. Aucune décision de principe n'a donc été prise sur la question de savoir si l'application des règles du droit de la mer aux organisations intergouvernementales constituait ou non un sujet indépendant.

64. Il en est de même pour le droit des traités, à propos duquel la Commission s'en est constamment tenue à la même méthode, malgré les nombreuses difficultés qui ont surgi. La Sous-Commission sur la responsabilité des Etats et la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements ont adopté une attitude similaire. La Commission elle-même a fait sienne la décision des deux Sous-Commissions tendant à ne traiter leurs questions respectives que du point de vue des Etats, en laissant de côté les autres sujets de droit international tels que les organisations internationales¹⁴.

65. M. Rosenne ne pense pas que la Commission ait à déterminer si la question des relations entre Etats et organisations intergouvernementales constitue un sujet indépendant ou un sujet subsidiaire apparenté à d'autres questions. Le Rapporteur spécial devrait s'attacher aux aspects qui relèvent exclusivement de son sujet en laissant de côté ceux qui empiètent sur d'autres questions et que la Commission pourra aborder à un stade ultérieur, au moment où elle décidera aussi du sujet dans le cadre duquel ces aspects doivent être étudiés.

66. Toute la question des organisations internationales est extrêmement délicate; l'expression « organisations intergouvernementales » elle-même est une généralisation. Comme M. Amado, M. Rosenne est loin d'être convaincu que le sujet soit mûr pour la codification. Par exemple, même en ce qui concerne la question des traités auxquels des organisations internationales sont parties — qui constitue la branche du droit dans laquelle, selon toute probabilité, on a acquis le plus d'expérience — les opinions d'auteurs compétents tels que Schneider, Kasmé, Zemanek et Socini¹⁵ sont divisées; et, ce qui est plus grave, la documentation montre qu'il existe de grandes divergences dans la pratique des Etats et dans celle des organisations.

67. M. Rosenne dit que sa réponse à la question I est en principe négative. En ce qui concerne la question II, il pense que la Commission n'a pas à choisir entre les deux méthodes suggérées. Sa réponse à la question III est affirmative, avec la réserve générale faite à la session précédente, à savoir que la Commission ne devrait pas s'occuper de questions déjà traitées dans les Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées et dans les accords relatifs au Siège, à moins que l'Assemblée générale ne manifeste le désir que ces questions soient examinées de nouveau, compte tenu des décisions prises à la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques¹⁶. Par conséquent, l'étude sera probablement limitée aux autres aspects

de la question des privilèges et immunités. En ce qui concerne la question IV, M. Rosenne partage l'avis de M. Jiménez de Aréchaga, tout en espérant que le Rapporteur spécial décidera de traiter d'abord la question du statut des missions permanentes. Il fait également sienne la réponse donnée par M. Jiménez de Aréchaga à la question V.

68. M. YASSEEN se félicite que, par quelques questions précises, le Rapporteur spécial ait donné à la Commission la possibilité d'exprimer un avis sur l'orientation de l'étude entreprise.

69. Pour ce qui est des deux premières questions sur la liste, il est normal de se référer à la résolution 1289 (XIII), par laquelle l'Assemblée générale a invité la Commission à examiner plus avant la question des relations entre Etats et organisations intergouvernementales; mais il est douteux qu'il y ait lieu de se référer également à la résolution 1505 (XV), qui était une résolution de l'Assemblée générale pour son usage propre et tendant à ce que l'Assemblée générale elle-même revoie le programme de travail dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international. Techniquement, il n'y a pas de lien direct entre les deux résolutions. Toutefois, la Commission peut évidemment s'inspirer de la tendance existant au sein de l'Assemblée générale.

70. Il ressort de la résolution 1289 (XIII) que la Commission doit étudier le sujet dans sa généralité, sans se limiter à un aspect particulier. Si l'Assemblée générale, dans cette résolution, a fait mention de l'étude sur les relations et immunités diplomatiques, sur les relations et immunités consulaires et sur la diplomatie *ad hoc*, c'est parce qu'elle souhaitait que la Commission tire profit des études déjà faites et des débats de l'Assemblée générale sur ces questions. Pour M. Yasseen, l'étude doit englober tous les aspects des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, et cette question doit être considérée comme un sujet indépendant.

71. En ce qui concerne les questions III et IV, M. Yasseen estime qu'il est trop tôt pour arrêter un ordre de priorité. On peut commencer par l'étude du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations, mais il faut que le Rapporteur spécial ait une grande latitude pour traiter d'autres questions et dans l'ordre qu'il jugera préférable.

72. Quant à la question V, si l'on doute qu'il existe des règles générales en cette matière ou qu'il en existe beaucoup, il semble qu'à plus forte raison on doive douter qu'il en existe concernant les organisations régionales. Ces dernières organisations ont pour caractéristique d'être particulières; mieux vaut donc laisser aux Etats qui les constituent la possibilité d'établir des règles différentes pour répondre à leurs besoins particuliers. On peut donc douter qu'il soit possible et qu'il soit souhaitable de codifier le droit international concernant les organisations régionales.

73. M. TOUNKINE estime que le Rapporteur spécial a présenté les problèmes en cause d'une façon qui devrait faciliter la discussion du sujet. La question capitale que

¹⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, supplément n° 9, p. 39, par. 54 et 57.

¹⁵ Schneider, J. W., *The Treaty-making Power of International Organizations*, Genève, 1959. Kasmé, B., *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*, Paris, 1960. Zemanek, K., *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen*, Vienne, 1957. Socini, R., *Gli accordi internazionali delle Organizzazioni intergovernative*, Padoue, 1962.

¹⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, p. 322, par. 6 et 7.

la Commission doit trancher est celle qui a trait au champ du sujet sur lequel l'étude doit être immédiatement entreprise. Le sujet présente de nombreux aspects, dont certains relèvent du droit des traités, de la responsabilité des Etats ou de la succession d'Etats. Le Rapporteur spécial devrait entreprendre l'étude immédiate de ce que l'on peut appeler les relations « diplomatiques » entre Etats et organisations intergouvernementales.

74. Dans sa question IV, le Rapporteur spécial touche aux différents aspects de l'application du droit diplomatique aux relations entre Etats et organisations internationales : le statut des organisations internationales et de leurs fonctionnaires, le statut des missions permanentes, le statut des délégations auprès des organes des organisations internationales et le statut des délégations aux conférences réunies par les organisations internationales. Sur ce dernier point, M. El-Erian devrait coopérer avec le Rapporteur chargé des missions spéciales afin d'éviter le chevauchement des travaux.

75. Au stade actuel des travaux, le domaine visé dans la question IV semble être le seul dans lequel la Commission pourrait contribuer utilement à la codification et au développement du droit international. Il ressort également de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale que c'est ce domaine qui doit faire l'objet d'une étude immédiate. A ce propos, M. Tounkine est d'accord avec les orateurs qui ont indiqué qu'en abordant ce sujet vaste et difficile, la Commission sera appelée à tenir compte des conventions existantes et, en particulier, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Il faudra qu'elle examine si elle veut recommander que le texte de ces conventions soit remplacé par de nouveaux instruments.

76. Pour ce qui est de la question I, M. Tounkine dit que l'Assemblée générale n'a certainement pas eu l'intention de limiter l'étude de la Commission à un aspect déterminé du sujet. A propos de la question II, il recommande au Rapporteur spécial de concentrer son attention sur le droit diplomatique et de laisser de côté les autres aspects du sujet. La question III ne présentera pas alors de difficultés, le problème de la priorité ne se posant pas. En ce qui concerne la question IV, M. Tounkine pense que c'est au Rapporteur spécial lui-même de déterminer l'ordre de priorité entre les deux parties du sujet; il serait préférable toutefois qu'il traite d'abord du statut des organisations internationales et de leurs fonctionnaires, et ensuite du statut des missions permanentes.

77. Quant à la question V, M. Tounkine partage l'avis des membres qui pensent que la Commission devrait fonder ses conclusions sur la pratique existant dans le domaine des relations entre Etats et organisations universelles, laissant de côté la question des organisations régionales.

La séance est levée à 13 heures.

756^e SÉANCE

Mercredi 1^{er} juillet 1964, à 10 heures

Président : M. Herbert W. BRIGGS

Relations entre les États et les organisations intergouvernementales

(A/CN.4/161 et A/CN.4/L.104)

[Point 5 de l'ordre du jour]

(Suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du point 5 de l'ordre du jour.

2. M. EL-ERIAN, Rapporteur spécial, déclare que, s'étant limité au cours de la séance précédente à des remarques de caractère général et à la présentation de la première question qui figure sur la liste soumise (A/CN.4/L.104), il souhaite maintenant expliquer les raisons qui l'ont amené à inclure la deuxième question, et ce en particulier parce qu'on s'est interrogé sur l'à-propos de cette question.

3. La question II se rapporte à la manière de concevoir le sujet. Il y a deux façons de l'aborder. On peut prendre les cas particuliers comme point de départ en examinant chacun des problèmes juridiques relatifs aux organisations intergouvernementales en liaison avec l'examen du même sujet appliqué aux relations entre Etats. On peut aussi adopter un point de vue d'ensemble consistant à traiter la question du statut juridique des organisations intergouvernementales comme un tout indépendant et complet, en fusionnant, comme éléments d'une entité unique, les divers problèmes en question. Ces deux méthodes auraient des conséquences différentes, aussi bien en ce qui concerne le champ du sujet que l'orientation profonde à donner à son examen.

4. Quant au champ du sujet, le Rapporteur spécial pense que, si l'on adoptait la méthode des cas particuliers, les seuls problèmes à examiner seraient ceux auxquels la Commission a déjà donné priorité au cours de ses travaux sur les questions touchant les relations entre Etats. A l'inverse, la conception d'ensemble permettrait d'envisager certains problèmes qui pourraient être propres aux organisations internationales. Si l'on adoptait cette conception d'ensemble, l'ordre de priorité fixé pour les relations entre Etats ne serait pas nécessairement repris pour l'étude des relations entre Etats et organisations intergouvernementales; l'ordre de priorité des diverses questions que comporte le sujet serait déterminé en fonction des facteurs qui lui sont propres.

5. Pour ce qui est de l'orientation profonde à donner à l'examen du sujet, le Rapporteur spécial estime que le point de vue d'ensemble tendrait à faire ressortir les caractères spécifiques et les besoins particuliers des organisations internationales mieux qu'il ne le ferait une