



Statement on behalf of the European Union and its Member States

by Mr. Hannes Kraemer

Principal Legal Adviser of the Legal Service, European Commission

and

Mr. Frank Hoffmeister

Head of the Legal Department of the European External Action Service

at the Sixth Committee

on the Agenda item 80:

Cluster II: Report of the ILC on the work of its 76th session

United Nations

New York

31 October 2025

– CHECK AGAINST DELIVERY –

Déclaration de l'Union européenne sur le règlement des différends auxquels des organisations internationales sont parties

(6e Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, 80e session, 2025)

Madame la Présidente/M. le Président,

1. L'Union européenne a l'honneur de s'adresser à la Sixième Commission sur les travaux de la Commission du droit international (CDI) relatifs au règlement des différends auxquels des organisations internationales sont parties, sur la base du troisième rapport établi par le Rapporteur spécial, M. August Reinisch. En tant qu'organisation internationale, l'Union européenne demeure très intéressée par ce sujet et salue les travaux ultérieurs de la Commission sur ce sujet important, même si elle regrette profondément qu'en raison de la réduction de la durée de la session de cette année, la Commission n'ait pas pu examiner le 3e rapport en séance plénière.
2. Dans ce contexte, les commentaires de l'UE se limiteront ici à fournir quelques orientations pour les travaux futurs de la Commission et sont sans préjudice de l'examen préalable du rapport par la CDI qui aura lieu lors de la prochaine session.

Madame la Présidente/M. le Président,

3. Nous tenons tout d'abord à féliciter le Rapporteur spécial pour son rapport très détaillé de la pratique des États et des organisations internationales. L'UE regrette toutefois que les projets de directives présentés ne reflètent pas toujours la complexité ni l'ambition des développements figurants dans le rapport et manquent de certaines directions importantes sur lesquelles l'avis de la Commission est attendu. Cela est particulièrement vrai de la question des immunités des organisations internationales, qui est un aspect central du sujet et les commentaires de l'UE se concentreront par conséquent sur les projets de directives 9 et 10.
4. Le rappel général des principes des immunités de juridiction des organisations internationales et de l'importance de l'accès à la justice est certainement bienvenu. De façon générale, l'UE souscrit pleinement à la priorité accordée par le Rapporteur spécial à l'accès à la justice, et il convient, comme l'a souligné le Rapporteur spécial, « de

trouver un juste équilibre entre l'intérêt des organisations à garantir leur fonctionnement indépendant grâce à l'immunité juridictionnelle et l'intérêt des parties privées à accéder à des recours effectifs ». L'UE invite toutefois à une traduction plus ambitieuse et opérationnelle de cet objectif dans le texte des projets de directives. Pour l'heure, les projets de directives 9 et 10 ne font qu'énoncer des principes non contestés, laissant de côté la véritable question sur laquelle l'avis de la Commission est attendu, à savoir celle de ce « juste équilibre » entre les finalités poursuivies par l'immunité et la protection des droits des personnes privées, comme énoncé aux paragraphes 225 et 229 du rapport.

5. Le point d'équilibre à trouver entre le nécessaire maintien des immunités et l'exigence de voies de recours est un sujet qui mérite plus ample analyse. La pratique est variée et la façon d'assurer cet équilibre est réglée différemment selon les ordres juridiques : la Convention de 1946 sur les privilèges et les immunités des Nations Unies prévoit par exemple que si l'Organisation et ses fonctionnaires jouissent d'une immunité, l'ONU doit prévoir des modes de règlement appropriés pour les différends de droit privé auxquels l'Organisation est partie et pour les différends dans lesquels est impliqué un fonctionnaire de l'Organisation (Section 29). Ce système prévoit donc l'établissement de voies de recours appropriées, sans préjudice des immunités dont jouit l'Organisation. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que l'immunité de juridiction d'une organisation internationale ne porte pas nécessairement atteinte à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sur le droit d'accès à un tribunal. Au regard de cette jurisprudence, la conciliation entre l'immunité de juridiction d'une organisation internationale et l'article 6, paragraphe 1, de la Convention s'apprécie en conséquence au cas par cas, en fonction de la nature du différend et de l'acte litigieux soumis aux juridictions nationales¹. S'agissant des différends contractuels relatifs aux conditions d'emploi ou autres contrats de travail, la CEDH énonce que l'immunité d'une organisation internationale ne peut être admissible devant les juridictions nationales que si « *les requérants disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention* »². Comme le relève le Rapporteur spécial, l'interprétation de cette jurisprudence fait

¹ Voir par exemple *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, n° 65542/12, C.E.D.H. 20.

² Voir en particulier Cour européenne des droits de l'homme, *Waite and Kennedy v. Germany* [GC], No. 26083/94, 18 février 1999.

l'objet de discussions. La tension existante entre immunités et disponibilité des voies de recours soulève de nombreuses questions, d'ordre théorique mais également éminemment pratique (on pense ainsi aux conséquences financières possibles pouvant résulter pour l'organisation internationale de certains recours) et l'UE encourage le Rapporteur Spécial à s'en emparer et à présenter un projet de directive à ce sujet.

6. En ce qui concerne l'UE, le régime des immunités dont celle-ci jouit dans ses relations avec ses États membres est, comme pour toute organisation internationale, organisé par divers instruments conventionnels. Le Traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit ainsi que l'Union, la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement jouissent sur le territoire des États membres des immunités nécessaires à l'accomplissement de leur mission (article 343). Le Protocole 7 relatif aux privilèges et immunités de l'UE vient préciser ce régime qui est par ailleurs complété par des textes plus spécifiques tels que les règlements intérieurs des institutions de l'UE, le statut des fonctionnaires ou les accords conclus entre l'UE et les États membres sur les territoires desquels les institutions sont installées. Au-delà du principe ainsi énoncé, l'ordre juridique européen se caractérise par un « système complet de voies de recours »³, ce qui limite d'autant les hypothèses dans lesquelles l'UE peut invoquer des immunités de juridiction. L'article 274 TFUE prévoit par ailleurs que « Sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice de l'Union européenne par les traités, les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales ». S'il ressort de cette disposition que l'UE ne bénéficie pas d'une immunité de juridiction sur le territoire de ses États Membres, l'étendue des compétences attribuées à la CJUE ne laisse qu'une compétence résiduelle aux juridictions nationales - essentiellement pour le contentieux de la responsabilité contractuelle lorsqu'aucune clause compromissoire en faveur de la CJUE n'a été prévue.
7. Pour ce qui est des immunités d'exécution, le Protocole 7 prévoit que « les biens et les avoirs de l'Union ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de contrainte administrative ou judiciaire sans une autorisation de la Cour » (art.1). Cette immunité d'exécution s'applique également au regard des décisions juridictionnelles nationales prises dans le

³ CJCE, Arrêt du 23 avril 1986, *Parti écologiste Les Verts/PE*, aff. C-294/83, point 23.

contexte de l'article 274 TFUE. La Cour a, au travers de sa jurisprudence, précisé l'étendue du contrôle qu'elle effectue en la matière : d'une part, la Cour se dispense de l'examen d'une mesure de contrainte lorsque l'UE ne formule pas d'objection à sa mise en œuvre⁴ ; d'autre part, et lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour se limite à la question de savoir si « cette mesure est susceptible, au regard des effets qu'elle comporte selon le droit national applicable, d'apporter des entraves au bon fonctionnement et à l'indépendance » de l'UE⁵.

8. Dans les relations avec des pays tiers, les immunités dont bénéficie l'UE sont le reflet de son intense activité externe. D'une part, ses délégations auprès d'Etats ou d'organisations tierces bénéficient d'immunités prévues dans des lois nationales ou, le plus souvent, dans des accords d'établissement conclus avec les pays hôtes et qui opèrent généralement un renvoi à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. D'autre part, des immunités sont conférées aux missions civiles et militaires de l'UE au moyen d'accords sur le statut de ces missions conclus avec les pays tiers concernés sur la base de l'art. 37 TUE.

Madame la Présidente/M. le Président,

9. Du point de vue de l'Union européenne, un nouveau projet de directive devrait donc avoir *a minima* comme point de départ le principe du respect des immunités des organisations internationales nécessaires à l'indépendance de leur fonctionnement *et* une obligation de prévoir des voies de recours, sans préjudice des effets de cette obligation sur l'immunité de l'organisation internationale que la Commission aura à préciser.
10. Dans ce contexte, et pour assurer un juste équilibre entre les projets de directives 9 et 10, l'UE est d'avis que l'actuel projet de directive 9 devrait user de l'indicatif (« doit ») et non du conditionnel (« devrait ») afin de ne pas introduire de nuance dans le principe même de l'immunité⁶, lequel est essentiel pour protéger les organisations internationales de toute ingérence dans leur fonctionnement indépendant. Dans le

⁴ CJCE, 29 avril 1993, *Forafrique Burkina Faso/Commission*, aff. C-182/91, point 12.

⁵ CJCE, ordonnance du 29 novembre 2023, *Ntinos Ramon/Commission*, aff. C-742/22 SA, point 23 (et la jurisprudence à laquelle elle renvoie).

⁶ Dont la nature coutumière et fondamentale dans le droit international est soulignée par le Rapporteur spécial au paragraphe 218 de son rapport.

même temps, la formulation du projet de directive 10 pourrait utilement être ajustée, d'une part en y traduisant la notion de juste équilibre, d'autre part en supprimant l'expression « plus largement », et enfin, en se référant à « d'autres moyens effectifs » plutôt que « d'autres moyens raisonnables » dont la définition juridique paraît moins établie. Le projet de directive 10 pourrait par exemple être ainsi reformulé :

« Afin d'éviter un déni de justice, et dès lors que cela ne compromet pas les missions essentielles de l'organisation internationale, l'arbitrage, le règlement judiciaire ou d'autres moyens alternatifs ~~raisonnables~~ effectifs de règlement des différends doivent être rendus ~~plus largement~~ accessibles pour le règlement des différends entre les organisations internationales et les parties privées. »

Madame la Présidente/M. le Président,

11. En conclusion, l'Union européenne souhaite réitérer sa sincère gratitude au Rapporteur spécial pour son travail continu sur ce sujet complexe et important. L'Union se tient prête à continuer de collaborer avec la CDI et la 6^{ème} Commission à mesure que ce projet progresse, et soutient les efforts de la Commission pour affiner les lignes directrices afin de garantir qu'elles soient à la fois pratiques et conformes aux principes fondamentaux du droit international.

Statement of the European Union on non-legally binding international agreements
(UNGA 6th Committee 80th session 2025)

Ms/Mr. President,

1. It is an honor for me to address the 6th Committee, on behalf of the European Union, on this important topic under consideration before the International Law Commission (ILC) presented in Chapter IX of the 2025 ILC Report.
2. In this regard, I would like to congratulate the Special Rapporteur, Mr. Mathias Forteau, on his excellent work throughout and in particular for the elaboration of the second report on the topic.
3. The growing number of non-legally binding instruments concluded in practice at international level fully justifies the consideration of this topic by the ILC.
4. The European Union would like to present the following comments on the six draft conclusions proposed by the Special Rapporteur in its second report as these comments may be of relevance to the future work of the Commission on this topic.
5. Firstly, in relation to the purpose of the draft conclusions (*Draft Conclusion 1. Purpose*), the European Union agrees that the ILC work on this topic should focus on the clarification of the existing practice. Moreover, the draft conclusions should aim at providing legal certainty without however creating new rules which could endanger the flexibility related to the use of non-binding international instruments. In this regard, the European Union welcomes the express provision specifying that draft conclusions are not intended to be prescriptive but to provide elements of clarification regarding non-binding instruments.
6. Secondly, concerning the use of terms (*Draft Conclusion 2. Use of Terms*), the European Union welcomes that the Special Rapporteur is particularly sensitive to the argument raised by several States and also by the European Union that the term “*agreement*” may lead to confusion as the use of this term is usually associated with legally binding

international agreements. The Special Rapporteur thus suggests that the Commission should consider the two following options - either to use the broad term “*instrument*” which should further require a precise definition or to retain, at this stage of the work, the term “*agreement*”. The European Union would like to reiterate that EU law⁷ reserves the term “*agreement*” for legally binding instruments. Moreover, as regards non-legally binding international instruments, the EU institutions have established an extensive practice using the very term “*non-binding instrument*”. The European Union thus reiterates its preference for the use of the term “*non-legally binding international instruments*”. The European Union agrees with the Special Rapporteur’s suggestion to provide a precise definition of the term “*instrument*” to exclude from the scope of the draft conclusions unilateral acts in particular.

7. Thirdly, the European Union welcomes the clarification concerning the scope of the draft conclusions (*Draft conclusion 3. Scope*). The European Union agrees with the view that the scope of the conclusions should cover only non-legally binding international instruments concluded between States, States and international organizations, and between international organizations. The European Union also supports the Special Rapporteur’s suggestion to include in the scope of the draft conclusions also agreements entered by sub-State authorities to the extent that they are adopted at the international level. In this regard, the European Union would appreciate more precision on non-binding instruments concluded at the international level between an institution of international organisations, on the one side, and a sub-State authority, on the other side.

10. Fourthly, the European Union welcomes the explicit addition of a “without prejudice” clause (*Draft conclusion 4. Without prejudice clause to rules or practises at the national level*) specifying that the draft conclusions on non-binding international instruments do not affect the rules and practices applicable at national level. The European Union would nevertheless suggest clarifying that the national rules and practices which draft conclusion 4 refers to include also the rules and practices of international organisations.

⁷ Title V of the Treaty on the Functioning of the European Union

11. Fifthly, in relation to the *Draft conclusion 5. on assessment of whether an agreement is legally binding or not*, the European Union agrees that a key element in distinguishing between legally and non-legally binding instruments should be the intention of the parties as it appears from the text of the instruments. The European Union further shares the view that the assessment on the nature of an instrument should be carried out on a case-by-case basis, as it is now explicitly stated in the draft conclusions proposed by the Special Rapporteur. The European Union understands that the general discussion on various indicators relevant for distinguishing between treaties and non-legally binding international instruments is desirable before elaborating any concrete text in this regard.
12. Lastly, as far as the Draft conclusion 6 is concerned (*Draft conclusion 6. Existence of an express indication*), the European Union shares the view that the fact that all parties to an instrument adopt an explicit position on the nature of the instrument (legally binding v. non-legally binding) could be sufficient to identify their intention. The European Union also agrees that the indication on the intention may appear not only in the text of an instrument but can also be formulated elsewhere.

Ms/Mr. President,

13. In conclusion, the European Union wishes to express its appreciation once again for the work done so far by the ILC on this important topic and is looking forward to continuing contributing further to the debates on this matter in the 6th Committee.

Thank you for your attention.

**Statement of the European Union and its Member States on Prevention and Repression
of Piracy and Armed Robbery at Sea**

(UNGA 6th Committee, 80th session, 2025)

Ms/Mr Chairperson,

1. I have the honour to speak on behalf of the European Union and its Member States on the topic of the prevention and repression of piracy and armed robbery at sea, which was considered by the International Law Commission (ILC) in Chapter X of its report.
2. The European Union and its Member States thank the Special Rapporteur, Mr. Louis Savadogo, for his work on that important topic, as outlined in his Note of 21 March 2025. That Note served as a good basis for discussion by the members of the open-ended Working Group of the Whole established by the ILC on 28 April 2025.
3. In his Note, the Special Rapporteur identifies points of law which, in his opinion, could constitute the major themes of the work of the Commission on that topic, and it provides methodological guidance.
4. The European Union and its Member States consider that the meeting, the only one so far, which took place on 22 May 2025 at the Working Group of the Whole of the ILC on that Note was important and fruitful. That meeting was an opportunity for Commission members to recall certain elements, including the relationship between the topic and the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the importance of preserving the freedom of the high seas, the principle of universal jurisdiction over the crime of piracy, and the balance between the rights of the flag and coastal States established in UNCLOS.
5. As noted in the ILC report, the final form of the outcome of the work of the Commission on that topic still needs to be determined, and some discussions took place among Commission members regarding the proposed schedule of work.

6. The European Union and its Member States welcome that the Special Rapporteur has considered their practice in his Note. The European Union is actively contributing to the fight against piracy and armed robbery at sea. As identified in the European Union Strategic Compass of March 2022 and its Maritime Security Strategy, as revised in October 2023, criminal activities such as piracy undermine maritime security. Piracy and armed robbery at sea constitute evolving security threats, which require actions guided by a cross-sectoral approach, respect for democracy and full compliance with international law – including human rights UNCLOS – and maritime multilateralism.
7. Specifically, the Special Rapporteur recalls the achievements of the EU Naval Operation EUNAVFOR ATALANTA in suppressing piracy and protecting ships transiting off the coast of Somalia. EUNAVFOR ATALANTA coordinates closely with the “European Union maritime security operation to safeguard freedom of navigation in relation to the Red Sea crisis” (EUNAVFOR ASPIDES) established by Council Decision (CFSP) 2024/583. The operational action of suppressing piracy and protecting ships transiting off the coast of Somalia is supplemented by EU and Member States support to countries through capacity-building programmes. In that regard, the EU Capacity Building Mission in Somalia continues to assist Somalia in strengthening its maritime security capacity, in order to enable it to enforce maritime law more effectively. Likewise, the European Union supports the development of regional judicial and law enforcement capacity to investigate, arrest, and prosecute suspected pirates and to incarcerate convicted pirates consistent with applicable international human rights law. As mentioned by the Special Rapporteur, the transfer agreements concluded between the European Union and States eager to contribute to the fight against piracy, namely Kenya, the Republic of Seychelles, the Republic of Mauritius and the United Republic of Tanzania were instrumental in that regard.
8. We also commend the reference to regional initiatives under the African Union, the East African Community, the Southern Africa Development Community, the Djibouti Code of Conduct and the Jeddah Amendment, as well as the Regional Maritime Security and anti-piracy Strategy adopted in Mauritius in 2010.
9. Finally, we welcome the fact that the Special Rapporteur refers to the European Commission Recommendation of 11 March 2010 on measures for self-protection and the

prevention of piracy and armed robbery against ships. Those measures have received wide support from the International Maritime Organisation and maritime industry organisations.

Ms/Mr Chairperson,

10. In conclusion, we thank the ILC for the continuation of its work on a matter of high importance for the whole international community and future generations. We note that the Commission expects to continue with the consideration of that topic at its seventy-seventh session. The European Union and its Member States look forward to the next steps of that work, and stand ready to continue to contribute to that work, notably by engaging in further debates in the Sixth Committee. Thank you for your attention.

Statement of the European Union

On Subsidiary Means for the determination of Rules of International Law

(80th Session of the United Nations General Assembly)

Mr/Ms Chairperson,

1. It is an honour for me to address the 6th Committee, on behalf of the European Union, on subsidiary means for the determination of rules of international law, congratulating the ILC and the Special Rapporteur, Mr. Charles Chernor Jalloh, with the progress made in the consideration of this important topic, despite the time constraints arising from the consequence of the reduction of the ILC's session.
2. The European Union welcomes the provisional adoption by the Drafting Committee of draft conclusions no 1 to 13 on subsidiary means for the determination of rules of international law and would like to present some first remarks in relation to the topic.

Mr/Ms Chairperson,

3. The European Union supports the envisaged form of the final output of the work of the ILC on this topic. Indeed, "conclusions" would be the appropriate form, consistent with the output of the work of the ILC on other topics addressing the sources of international law and other related issues of international law.
4. On substance: first, as regards judicial decisions as a subsidiary means for the determination of international law, the European Union welcomes the fact that the Special Rapporteur recalled that the practice of international organizations that are entrusted by States with exercising their own competencies, such as the European Union, is particularly important.⁸ The European Union would like to emphasize the particular importance of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in this regard. In relation to subsidiary means for the determination of international law, it has to be noted that the Court of Justice is tasked with the judicial review of acts of the EU institutions by which the competences that Member States have conferred upon the European Union are exercised.

⁸ International Law Commission, Third report on subsidiary means for the determination of rules of international law by Charles Chernor Jalloh, Special Rapporteur, A/CN.4/781, para. 172.

5. The Court of Justice regularly pronounces itself on relevant issues of public international law, and these decisions can be of relevance for the determination and interpretation of the relevant international treaties, norms of customary international law and general principles of law. For example, international treaties that have been, or are to be, concluded by the EU are considered as acts of the institutions and are subject to judicial review by the ECJ, especially in the so-called preliminary reference procedure or the so-called opinion procedure on envisaged international agreements. This was the case, for instance, with the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), interpreted in Case C-53/96, *Hermès*, or in earlier cases, including the Association Agreements with Greece (Case 181/73 *Haegeman*) and with Portugal (Case 104/81 *Kupferberg*), concluded before these two states joined the EU.
6. Furthermore, the EU Courts hold that the European Union is bound by customary international law, and accordingly regularly rule on issues pertaining to it. The Court of Justice also monitors the observation of international treaties by the EU itself as well as its Member States. It has held that the EU Member States, which, under Article 216(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, are bound by agreements concluded by the Union, also fulfil in this respect an obligation in relation to the Union.
7. Second, as regards “other subsidiary means”, which the ILC has grouped in Part Five of its Draft Conclusions, the Special Rapporteur has emphasized the importance of State-created or State-empowered expert bodies. Several bodies of experts operating under the auspices of the European Union may be relevant in this regard: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), established by Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007, provides expert opinions and research, often referencing international human rights law. The European Union Institute for Security Studies (EUISS), while mostly focused on policy, also regularly addresses issues of international law.
8. Finally, the European Union would like support the suggestions to ensure consistency between draft conclusions 8 and 9 on General Principles of Law of the Commission on the one hand and the draft conclusions on Subsidiary means, on the other, as far as both outputs concern mirror topics (decisions of courts and tribunals and teachings).

Mr/Ms Chairperson,

9. In conclusion, the European Union wishes to once again express its appreciation for the work done so far by the ILC on this important topic. This topic is of particular importance for the Union as an international actor who actively contributes to the formation of various sources of international law.
10. The European Union will, thus, actively participate in the consideration of this topic and is looking forward to continuing further debates on the matter in the 6th Committee.

Thank you for your attention.