DOCUMENT A/CN.4/556

Commentaires et observations des gouvernements et des organisations internationales

[Original: anglais/français]
[12 mai 2005]

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport 28

Ouvrages cités dans le présent rapport 30

INTRODUCTION 30

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES 31

A. Observations d'ordre général 31
1. Commission européenne 31
2. Organisation internationale de police criminelle 32
3. Fonds monétaire international 33
4. Autorité internationale des fonds marins 33
5. Organisation mondiale du commerce 34

B. Projet d'article premier (Champ d'application du présent projet d'articles) 34
Organisation internationale de police criminelle 34

C. Projet d'article 2 (Définition) 35
1. Organisation internationale de police criminelle 35
2. Fonds monétaire international 35

D. Projet d'article 3 (Principes généraux) 35
1. Organisation internationale de police criminelle 35
2. Fonds monétaire international 35

E. Projet d'article 4 (Règle générale en matière d'attribution d'un comportement à une organisation internationale) 36
1. Organisation internationale de police criminelle 36
2. Fonds monétaire international 40
3. Organisation pour l'interdiction des armes chimiques 40
4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies 41

F. Projet d'article 5 (Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale) 41
1. Organisation internationale de police criminelle 41
2. Fonds monétaire international 42

G. Projet d'article 6 (Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions) 42
1. Organisation internationale de police criminelle 42
2. Fonds monétaire international 42

H. Projet d'article 7 (Comportement reconnu et adopté comme sien par une organisation internationale) 42
Organisation internationale de police criminelle 43

I. Référence aux «règles de l'organisation» 43
République démocratique du Congo 43

J. Définition des «règles de l'organisation» 43
République démocratique du Congo 43

K. Attribution du comportement d'une force de maintien de la paix à l'ONU ou à des États contributeurs 43
République démocratique du Congo 43

L. Violations par une organisation internationale d'obligations envers ses États membres ou ses organes: portée de l'étude 44
1. Commission européenne 44
2. Organisation internationale de police criminelle 44

3. Fonds monétaire international 48
4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies 48
5. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle 49
M. L'état de nécessité peut-il être invoqué pour exclure l'illicéité? 49
1. Commission européenne 49
2. Organisation internationale de police criminelle 49
3. Fonds monétaire international 50
4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies 50
5. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle 50
N. Comportement d'un État réagissant à la demande ou à l'autorisation d'une organisation internationale 50
1. Commission européenne 50
2. Organisation internationale de police criminelle 51
3. Fonds monétaire international 52
4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies 52
5. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle 52
O. La responsabilité des organisations internationales et la pratique 52
Allemagne 52
Annexe. Liste des pièces jointes aux commentaires et observations reçus des gouvernements et des organisations internationales 64

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	Sources
Convention concernant la Banque des Règlements internationaux (La Haye, 20 janvier 1930)	Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CIV, nº 2398, p. 441.
Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Londres, 16 novembre 1945)	Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 4, nº 52, p. 275.
Accord relatif au Fonds monétaire international et Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Accords de Bretton Woods) [Washington, 27 décembre 1945)	Ibid., vol. 2, nº 20, p. 39.
Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (New York, 9 décembre 1948)	Ibid., vol. 78, nº 1021, p. 277.
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Ibid., vol. 213, nº 2889, p. 221.
Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces (Londres, 19 juin 1951)	Ibid., vol. 199, nº 2678, p. 67.
Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord (Paris, 28 août 1952)	Ibid., vol. 200, nº 2678, p. 341.
Accord complétant la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne (Bonn, 3 août 1959)	Ibid., vol. 481, nº 6986, p. 263.
Convention pour l'établissement d'une Organisation européenne pour la recherche nucléaire (Paris, 1er juillet 1953)	Ibid., vol. 200, nº 2701, p. 149.
Statuts de la Société financière internationale (Washington, 25 mai 1955)	Ibid., vol. 264, nº 3791, p. 117.
Traité instituant la Communauté économique européenne (Rome, 25 mars 1957)	Ibid., vol. 294, nº 4300, p. 3. Voir également la version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, nº C 325, vol. 45, 24 décembre 2002, p. 1.
Statuts de l'Association internationale de développement (BIRD, 26 janvier 1960)	Ibid., vol. 439, nº 6333, p. 249.
Convention relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires (Bruxelles, 25 mai 1962)	AIEA, *Conventions internationales relatives à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires*, Collection juridique nº 4, éd. rev., Vienne, 1976, p. 93.
Constitution de l'Union postale universelle (Vienne, 10 juillet 1964)	Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 611, nº 8844, p. 7.
Accord portant création de la Banque asiatique de développement (Manille, 4 décembre 1965)	Ibid., vol. 571, nº 8308, p. 123.

Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes (Moscou, Londres et Washington, 27 janvier 1967)	Ibid., vol. 610, nº 8843, p. 205.
Accord international sur le blé de 1971 (Washington, 3 mai 1971)	Ibid., vol. 800, nº 11400, p. 45.
Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites «INTELSAT» (Washington, 20 août 1971)	Ibid., vol. 1220, nº 19677, p. 21.
Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (Londres, Moscou et Washington, 29 mars 1972)	Ibid., vol. 961, nº 13810, p. 187.
Accord portant création du Fonds africain de développement (Abidjan, 29 novembre 1972)	Ibid., vol. 1197, nº 19019, p. 13.
Convention sur la délivrance de brevets européens (Munich, 5 octobre 1973)	Ibid., vol. 1065, nº 16208, p. 199.
Convention portant création du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (Bruxelles, 11 octobre 1973)	Ibid., vol. 1000, nº 14699, p. 3.
Convention portant création d'une agence spatiale européenne (Paris, 30 mai 1975)	Ibid., vol. 1297, nº 21524, p. 161.
Accord portant création du Fonds international de développement agricole (Rome, 13 juin 1976)	Ibid., vol. 1059, nº 16041, p. 191.
Accord international de 1979 sur l'huile d'olive (Genève, 30 mars 1979)	Ibid., vol. 1219, nº 19674, p. 135.
Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel (Genève, 6 octobre 1979)	Ibid., vol. 1201, nº 19184, p. 191.
Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base (Genève, 27 juin 1980)	Ibid., vol. 1538, nº 26691, p. 3.
Sixième Accord international sur l'étain (Genève, 26 juin 1981)	Ibid., vol. 1282, nº 21139, p. 205.
Accord portant création de la Banque africaine de développement, tel que modifié (Lusaka, 7 mai 1982)	Ibid., vol. 1276, nº 21052, p. 3.
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982)	Ibid., vol. 1834, nº 31363, p. 3.
Convention portant création d'une organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques («EUMETSAT») [Genève, 24 mai 1983]	Ibid., vol. 1434, nº 24265, p. 3.
Accord international de 1984 sur le sucre (Genève, 5 juillet 1984)	Ibid., vol. 1388, nº 23225, p. 3.
Convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Séoul, 11 octobre 1985)	Ibid., vol. 1508, nº 26012, p. 99.
Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Vienne, 21 mars 1986) [ci-après dénommée Convention de Vienne de 1986]	*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.94.V.5), p. 91.
Accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute (Genève, 3 novembre 1989)	Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1605, nº 28026, p. 211.
Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Paris, 29 mai 1990)	BERD, *Documents de base de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement*, p. 4.
Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) [Maastricht, 7 février 1992]	Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1757, nº 30615, p. 3.
Accord international de 1994 sur les bois tropicaux (Genève, 26 janvier 1994)	Ibid., vol. 1955, nº 33484, p. 81.
Accord international de 1994 sur le caoutchouc naturel (Genève, 17 février 1995)	Ibid., vol. 1964, nº 33546, p. 3.
Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Rome, 17 juillet 1998)	Ibid., vol. 2187, nº 38544, p. 3.
Accord international de 2001 sur le café (Londres, 28 septembre 2000)	Ibid., vol. 2161, nº 37769, p. 309.
Accord portant mandat du Groupe d'étude international du jute, 2001 (Genève, 13 mars 2001)	CNUCED, TD/JUTE.4/6.
Accord international de 2001 sur le cacao (Genève, 13 mars 2001)	Ibid., TD/COCOA.9/7.
Traité établissant une Constitution pour l'Europe (Rome, 29 octobre 2004)	*Journal officiel de l'Union européenne*, nº C 310, 16 décembre 2004.

Ouvrages cités dans le présent rapport

AMERASINGHE, C. F.

Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 519 pages.

BEDJAOUI, Mohammed

Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité, Bruxelles, Bruylant, 1994, 634 pages.

BERMEJO, Romualdo

«La banque des règlements internationaux: approche juridique», *Annuaire de La Haye de droit international*, 1989, p. 94 à 130.

BROWNLIE, Ian

Principles of Public International Law, 6e éd., Oxford, Oxford University Press, 2003, 742 pages.

CRAWFORD, James

The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

FAWCETT, J. E. S

«The place of law in an international organization», *The British Year Book of International Law 1960*, vol. 36, p. 321 à 342.

FOONER, Michael

Interpol: Issues in World Crime and International Criminal Justice, New York, Plenum Press, 1989.

IGARASHI, Masahiro

Associated Statehood in International Law, La Haye, Kluwer, 2002.

KLEIN, Pierre

La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruxelles, Bruylant, 1998, 673 pages.

KOVAR, Robert

«La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales», *Annuaire français de droit international*, vol. 15, 1969, p. 522 à 549.

LAUTERPACHT, E.

«The development of the law of international organization by the decisions of international tribunals», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1976-IV*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980, p. 379 à 478.

MARTHA, Rutsel Silvestre J.

«Inability to pay under international law and under the Fund Agreement», *Netherlands International Law Review*, vol. XLI, nº 1, 1994, p. 85.

«Capacity to sue and be sued under WTO law», *World Trade Review*, vol. 3, nº 1, 2004, p. 27 à 51.

REINISCH, August

International Organizations Before National Courts, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

REUTER, Paul

«Consultation du professeur Reuter», *Interpol: Les textes fondamentaux de l'Organisation internationale de police criminelle*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 45 à 67.

RIPHAGEN, Willem

«The second round of treaty law», dans F. Capotorti *et al.* (dir. publ.), *Du droit international au droit de l'intégration:* Liber Amicorum *Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p. 565 à 581.

SATO, Tetsuo

Evolving constitutions of international organizations: a critical analysis of the interpretative framework of the constituent instruments of international organizations, La Haye, Kluwer, 1996.

SCOTT, James Brown (dir. publ.)

The Hague Court Reports, New York, Oxford University Press, 1916.

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz

«Failure of controls in the Sixth International Tin Agreement», dans Niels Blokker et Sam Muller (dir. publ.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, p. 255 à 274.

WALDOCK, Humphrey

«General course on public international law», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1962-II*, t. 106, Leyde, Sijthoff, p. 192 à 211.

Introduction

1. Au paragraphe 5 de la résolution 58/77, en date du 9 décembre 2003, intitulée «Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-cinquième session», l'Assemblée générale a invité «les États et les organisations internationales à donner des informations sur leurs pratiques présentant un intérêt pour le sujet intitulé "Responsabilité des organisations internationales", en particulier sur les cas dans lesquels des États membres d'une organisation internationale peuvent être considérés comme responsables des actes de cette organisation»[1]. Par ailleurs, la Commission a demandé, au paragraphe 27 de son rapport de 2003[2] et au paragraphe 25 de son rapport de 2004[3], des

[1] Les réponses reçues avant le 1er mai 2004 figurent dans le document A/CN.4/547, reproduit dans le présent volume.

[2] *Annuaire… 2003*, vol. II (2e partie), p. 14. En 2003, la Commission a sollicité des observations sur les questions suivantes:

«*a*) Une règle générale relative à l'attribution de comportements aux organisations internationales devrait-elle faire référence aux "règles de l'organisation"?

«*b*) Dans l'affirmative, la définition des "règles de l'organisation" qui figure à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1986 serait-elle satisfaisante?

«*c*) Dans quelle mesure le comportement de forces de maintien de la paix doit-il être attribué à l'État fournisseur du contingent, et dans quelle mesure doit-il l'être à l'Organisation des Nations Unies?»

[3] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 15. En 2004, la Commission a sollicité des observations sur les questions suivantes:

commentaires sur des questions spécifiques l'intéressant particulièrement.

«*a*) Les relations entre une organisation internationale et ses États membres, ainsi qu'entre une organisation internationale et ses agents sont régies, pour l'essentiel, par les règles de l'organisation, définies au paragraphe 4 du projet d'article 4 comme étant "notamment [l]es actes constitutifs, [l]es décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que la pratique bien établie de l'organisation". La nature juridique des règles de l'organisation au regard du droit international est une question controversée. On peut en tout état de cause se demander dans quelle mesure la Commission devrait examiner, dans son étude sur la responsabilité des organisations internationales en vertu du droit international, la question de la violation des obligations qu'une organisation internationale peut avoir vis-à-vis de ses États membres ou de ses agents. Quelle devrait être la portée de l'étude de la Commission à cet égard?

«*b*) Parmi les circonstances excluant l'illicéité, l'article 25 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite est consacré à l'"état de nécessité" qu'un État peut invoquer sous certaines conditions, et en premier lieu si le "fait non conforme à l'une [des] obligations internationales [de cet État] (…) constitue pour l'État le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent". Une organisation internationale pourrait-elle invoquer l'état de nécessité dans des circonstances similaires?

«*c*) Dans le cas où un certain comportement, qu'un État membre a adopté à la demande d'une organisation internationale, constitue une violation d'une obligation internationale à la fois de cet État et de cette organisation, celle-ci serait-elle également considérée responsable en vertu du droit international? La réponse serait-elle la même si le comportement illicite de l'État ne résultait pas d'une demande, mais avait été seulement autorisé par l'organisation?»

2. En outre, à sa cinquante-cinquième session, en 2003, la CDI a prié le Secrétariat de transmettre tous les ans aux organisations internationales, pour observations, les parties du rapport de la Commission sur ce sujet. Un certain nombre d'organisations internationales ont ainsi été invitées à présenter leurs observations sur les parties pertinentes des rapports de 2003 et de 2004 de la Commission[4].

3. Au 9 mai 2005, des observations écrites avaient été reçues des deux États suivants (dates de la communication entre parenthèses): Allemagne (4 avril 2005) et République démocratique du Congo (17 mai 2004). Des observations écrites avaient également été reçues des huit organisations internationales suivantes (dates de la communication entre parenthèses): Autorité internationale des fonds marins (7 février 2005), Commission européenne (18 mars 2005), FMI (1er avril 2005), Interpol (9 février 2005), OIAC (1er février 2005), OMC (1er février 2005), OMPI (19 janvier 2005) et Secrétariat de l'ONU (9 mars 2005). Le texte de ces réponses est reproduit, sujet par sujet, ci-après.

[4] Les réponses reçues avant le 20 avril 2004 figurent dans l'*Annuaire… 2004*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/545.

Commentaires et observations reçus des organisations internationales

A. Observations d'ordre général

1. Commission européenne

1. La Commission européenne a exposé son point de vue général sur le travail de la CDI en 2004 dans la déclaration de l'Union européenne à la Sixième Commission de l'Assemblée générale du 5 novembre 2004.

2. La Commission européenne estime que, en adaptant les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite au sujet de la responsabilité des organisations internationales, la CDI ne doit pas méconnaître la grande diversité existant entre ces organisations, diversité dont témoignent l'UE et la Communauté européenne elles-mêmes. Plus précisément, la Communauté européenne est une organisation internationale dont les caractéristiques particulières découlent des traités qui l'ont créée en vertu desquels les États membres ont transféré certaines de leurs compétences à l'organisation. Cependant, la Communauté européenne ne peut être assimilée à un État, même si ses institutions peuvent faire respecter des réglementations ou autres actes directement applicables dans l'ordre juridique interne des États membres. Pour l'application de ces actes, la Communauté européenne s'en remet à ses États membres et à leurs autorités.

3. Aux termes du paragraphe 2 du projet d'article 3, il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission:

a) Est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international; et

b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale[5].

4. La situation normale décrite au paragraphe 2 du projet d'article 3 est donc celle où le comportement est attribué à l'organisation qui est débitrice de l'obligation. Toutefois, il est des hypothèses où la Communauté européenne peut être considérée comme responsable de manquement à des obligations internationales en raison du comportement d'États membres.

5. La Communauté européenne est débitrice de nombreuses obligations internationales (notamment parce qu'elle est partie à de nombreux traités). Cependant, une infraction à ces obligations peut parfois résulter non seulement du comportement de ses propres organes mais aussi de celui d'organes de ses États membres. Un tel comportement serait donc à première vue attribuable à ces États membres.

6. Voici un exemple d'une telle situation: imaginons que la Communauté européenne a convenu d'un certain traitement tarifaire avec des États tiers, en vertu d'un accord ou dans le cadre de l'OMC. Ces États tiers découvrent que cet accord est violé, mais par qui? Non pas par les organes de la Communauté mais par les autorités douanières des États membres qui sont chargées d'appliquer le

[5] *Annuaire… 2003*, vol. II (2e partie), par. 53, p. 18.

droit communautaire. La réaction naturelle des États tiers sera donc de mettre en cause les États membres concernés. En bref, il y a une distinction entre responsabilité et attribution du comportement: la piste de la responsabilité mène à la Communauté mais celle de l'attribution conduit à un ou plusieurs États membres.

7. Cet exemple conduit la Commission européenne à penser qu'il faut prendre en considération dans les projets d'article la situation particulière de la Communauté européenne et d'autres organisations similaires ou potentiellement similaires, et ce, notamment:

a) Par des règles spéciales d'attribution permettant d'attribuer les actions d'organes d'États membres à l'organisation;

b) Par des règles spéciales de responsabilité permettant d'attribuer la responsabilité à l'organisation même si les organes des États membres ont été les principaux agents de la violation d'une obligation s'imposant à l'organisation;

c) En envisageant la possibilité, pour la Communauté européenne et les organisations similaires, de bénéficier d'une exception particulière ou d'une clause de sauvegarde.

8. La Commission européenne préférerait à ce stade ne pas envisager la dernière hypothèse et continuer à travailler à l'une des deux premières solutions.

2. Organisation internationale de police criminelle

1. Fondée en 1923, Interpol est une organisation internationale de police au sein de laquelle 182 pays sont représentés. Elle facilite la coopération policière internationale et apporte son soutien et son assistance à l'ensemble des organisations, autorités et services ayant pour mission de prévenir ou de combattre la criminalité. Établie à Lyon (France), elle a cinq bureaux régionaux, à Abidjan, Buenos Aires, Harare, Nairobi, et San Salvador, un bureau de liaison à Bangkok et un représentant spécial accrédité auprès des Nations Unies. Chaque pays membre d'Interpol fournit un bureau central national employant des agents de la force publique. Le Bureau central national est le point de contact désigné du secrétariat général, des bureaux régionaux et des autres pays membres qui ont besoin d'aide pour mener des enquêtes transfrontalières ou pour localiser et appréhender des personnes en fuite.

2. L'idée est de faciliter la coopération policière internationale même lorsque les pays concernés n'entretiennent pas de relations diplomatiques.

3. Interpol concentre son action sur trois fonctions essentielles:

a) *Services en matière de communication policière mondiale sécurisée*. La condition indispensable de la coopération policière internationale est la possibilité pour les forces de police de communiquer en toute sécurité partout dans le monde. Interpol a donc créé un système mondial de communication policière appelé I-24/7 (Interpol 24 heures sur 24 et sept jours sur sept);

b) *Services en matière de données et de bases de données opérationnelles aux fins du travail de police*. Dès lors que les services de police peuvent communiquer d'un pays à l'autre, ils doivent pouvoir accéder à des informations susceptibles de les aider dans leurs enquêtes ou de leur permettre de prévenir la commission d'infractions. Interpol a créé – et alimente – un ensemble de bases de données mondiales contenant des informations essentielles telles que des noms de personnes, des empreintes digitales, des photographies, des données génétiques, des documents d'identité et de voyage, et les notices Interpol;

c) *Services en matière d'appui opérationnel de police*. Les programmes de lutte contre la criminalité menés par Interpol se concentrent prioritairement sur la recherche des malfaiteurs en fuite, le terrorisme, les stupéfiants et la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains et la criminalité financière liée aux technologies de pointe. D'autres projets concernent la pornographie enfantine sur Internet, les véhicules volés, les œuvres d'art volées, le bioterrorisme, la formation de la police et la coopération avec d'autres organisations internationales. Une autre fonction d'Interpol est de signaler aux services de police des pays membres, au moyen des notices Interpol, les cas de personnes recherchées ou disparues ou les *modus operandi* des malfaiteurs. Les plus connues sont les notices rouges, qui sont des demandes d'arrestation provisoire diffusées au niveau international en vue de l'extradition des personnes concernées. Elles sont fondées sur des mandats d'arrêt en cours de validité dans les pays membres demandeurs, sans toutefois constituer des mandats d'arrêt internationaux. Interpol a par ailleurs créé un certain nombre de groupes de travail réunissant des professionnels du monde entier et spécialisés dans divers domaines, qui élaborent des règles de bonne pratique ainsi que des formations aux enquêtes spécialisées et à l'analyse criminelle.

4. Interpol est principalement financée par les pays affiliés, dont les gouvernements versent une contribution annuelle. L'Assemblée générale est l'organe directeur suprême d'Interpol. Elle se réunit une fois l'an pour prendre toutes les grandes décisions de politique générale. Elle se compose de délégués nommés par les gouvernements des pays affiliés. Chacun des pays représenté dispose d'une voix, chaque voix ayant le même poids. Le Comité exécutif contrôle l'exécution des décisions prises par l'Assemblée générale et le travail du Secrétaire général. Il se compose de 13 membres: le Président de l'Organisation (qui préside le Comité), trois Vice-présidents et neuf délégués. Les membres, élus par l'Assemblée générale, doivent provenir de pays différents et représenter leurs régions. Le Président et les trois Vice-présidents doivent appartenir chacun à une région différente. Le Président est élu pour quatre ans et les Vice-présidents pour trois ans. Le Secrétaire général est le chef de l'administration et son haut responsable à temps plein. Le Comité exécutif propose, pour un mandat de cinq ans, un candidat qui doit être approuvé par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers. Le Secrétaire général est chargé de superviser les activités quotidiennes de la coopération policière internationale au secrétariat général et la mise en œuvre des décisions prises par l'Assemblée générale et le Comité exécutif.

3. Fonds monétaire international*

1. Le FMI se félicite de l'occasion qui lui est offerte de formuler des observations sur le projet d'articles proposé et assure la Commission de son intérêt permanent pour cet important projet.

2. Le FMI espère que ses observations générales, les réponses aux questions posées et ses commentaires sur le texte de certains articles aideront la CDI dans cette tâche importante et qu'en menant celle-ci à bien elle ne perdra pas de vue ses observations.

3. En outre, vu le caractère fondamental des questions soulevées dans ses observations générales, le FMI est d'avis que la CDI devrait expliquer pourquoi elle continue de se fonder largement sur le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, quand on sait qu'il est des différences fondamentales entre États et organisations internationales, et entre organisations proprement dites. À mesure que la CDI avancera dans ses travaux, le FMI jugera peut-être utile de revenir sur le projet d'articles précédent et espère que la CDI sera disposée à recevoir des observations complémentaires concernant ces dispositions. Le FMI compte vivement continuer de participer à ce projet.

* Pour des raisons techniques, les réponses des organisations internationales sont présentées selon l'ordre alphabétique anglais des organisations ayant répondu à la demande d'information concernant leurs pratiques en la matière.

4. Autorité internationale des fonds marins

1. Après examen du paragraphe 25 et du chapitre V du rapport de la CDI[6], l'Autorité internationale des fonds marins estime que ce sujet de la responsabilité des organisations internationales est à la fois important et complexe. Elle est disposée à contribuer aux travaux de la CDI autant que possible à l'avenir mais elle aimerait lui soumettre pour information, aux fins de l'étude du sujet, les dispositions suivantes du règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone adopté en 2000 par l'Assemblée de l'Autorité (ISBA/6/A/18, annexe):

Article 35

Propriété industrielle et confidentialité

1. Sont réputées confidentielles les données et informations présentées ou communiquées à l'Autorité, ou à toute personne participant à un programme ou activité de l'Autorité en application du présent règlement ou d'un contrat émis en vertu du présent règlement, que le contractant, en consultation avec le Secrétaire général, considère comme telles, à moins qu'il ne s'agisse de données et informations:

a) Qui sont de notoriété publique ou facilement accessibles auprès d'autres sources;

b) Que leur propriétaire a antérieurement rendues accessibles sans obligation de confidentialité; ou

c) Dont l'Autorité est déjà en possession sans obligation de confidentialité.

2. Le Secrétaire général, le personnel du secrétariat, autorisé par le Secrétaire général, et les membres de la Commission juridique et technique ne peuvent utiliser les données et informations confidentielles que dans la mesure nécessaire à l'exercice effectif de leurs attributions et fonctions. Le Secrétaire général n'en autorise l'accès aux membres du personnel du secrétariat et de la Commission juridique et technique que dans le cadre de leurs fonctions et attributions et pour un usage précis.

3. Dix ans après la date à laquelle les données et informations confidentielles ont été communiquées à l'Autorité ou après la date d'expiration du contrat d'exploration, la date la plus tardive étant retenue, et tous les cinq ans par la suite, le Secrétaire général et le contractant passent en revue ces données et informations pour déterminer lesquelles doivent demeurer confidentielles. Demeurent confidentielles celles dont le contractant considère que leur divulgation serait susceptible de lui causer injustement un grave préjudice économique. Aucune donnée ou information n'est divulguée avant que le contractant n'ait raisonnablement eu la possibilité d'épuiser les recours judiciaires prévus à la section 5 de la partie XI de la Convention.

4. Si, à tout moment après l'expiration du contrat d'exploration, le contractant conclut un contrat d'exploitation relatif à un secteur de la zone d'exploration, les données et informations confidentielles se rapportant à ce secteur restent confidentielles, conformément au contrat d'exploitation.

5. Le contractant peut, à tout moment, lever la confidentialité des données et informations.

Article 36

Protection de la confidentialité

1. Le Secrétaire général veille au respect de la confidentialité de toutes les données et informations et ne les divulgue pas à des personnes extérieures à l'Autorité, sauf autorisation écrite préalable du contractant. Pour garantir la confidentialité des données et informations, il met au point des procédures, conformément aux dispositions de la Convention qui régissent l'utilisation d'informations confidentielles par le secrétariat, les membres de la Commission juridique et technique et toute autre personne participant à une activité ou un programme de l'Autorité. Ces procédures consistent notamment:

a) À conserver en lieu sûr les données et informations confidentielles et à prévoir des mesures de sécurité pour prévenir tout accès non autorisé à ces données et informations ou leur saisie;

b) À mettre au point un système de classement, d'enregistrement et d'inventaire de toutes les données et informations écrites reçues, y compris le type, l'origine et le cheminement de ces données et informations depuis leur réception jusqu'à leur dernière utilisation.

2. Les personnes autorisées qui ont accès à des données et informations confidentielles en vertu du présent règlement ne les divulguent pas, sauf dans les cas prévus par la Convention et le présent règlement. Le Secrétaire général demande à toute personne ayant accès à des données et informations confidentielles de faire une déclaration écrite en sa présence ou en présence de son représentant accrédité, aux termes de laquelle cette personne:

a) Reconnaît qu'elle est légalement tenue, en vertu de la Convention et du présent règlement, de ne pas divulguer les données et informations confidentielles;

b) S'engage à respecter les règles et procédures établies pour garantir la confidentialité de ces données et informations.

3. La Commission juridique et technique protège la confidentialité de toutes les données et informations qui lui sont communiquées conformément au présent règlement ou à un contrat émis en vertu du présent règlement. En application du paragraphe 8 de l'article 163 de la Convention, les membres de la Commission, même après la cessation de leurs fonctions, ne divulguent aucun secret industriel, aucune information réputée propriété industrielle communiquée à l'Autorité conformément à l'article 14 de l'annexe III à la Convention, ni aucune autre donnée ou information confidentielle dont ils ont eu connaissance dans l'accomplissement des fonctions qu'ils ont exercées pour le compte de l'Autorité.

[6] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), respectivement p. 15 et p. 47 et suiv.

4. Le Secrétaire général et le personnel de l'Autorité ne divulguent, même après la cessation de leurs fonctions, aucun secret industriel, aucune information réputée propriété industrielle et qui a été communiquée à l'Autorité en application de l'article 14 de l'annexe III à la Convention, ni aucun autre renseignement confidentiel dont ils ont eu connaissance dans l'accomplissement des fonctions qu'ils ont exercées pour le compte de l'Autorité.

5. Compte tenu de sa responsabilité et de l'obligation qui lui incombent de réparer les dommages causés en vertu de l'article 22 de l'annexe III à la Convention, l'Autorité peut prendre les mesures appropriées contre toute personne qui, ayant eu accès, de par ses fonctions, à l'Autorité, à des données et informations confidentielles, a violé l'obligation de confidentialité énoncée dans la Convention et dans le présent règlement.

2. Le projet de règlement relatif à la prospection et à l'exploration des sulfures polymétalliques et des encroûtements ferromanganésifères enrichis en cobalt dans la Zone, qui a été soumis au Conseil en 2004 par la Commission juridique et technique de l'Autorité internationale des fonds marins, pour examen en 2005, comporte également des dispositions similaires concernant la confidentialité des données et l'obligation pour l'Autorité de les protéger (ISBA/10/C/WP.1, art. 38 et 39).

5. Organisation mondiale du commerce

À sa connaissance, le service juridique de l'OMC n'a, à ce jour, reçu aucune plainte formelle pour violation du droit international par l'Organisation. L'OMC ne pense donc pas avoir suffisamment d'expérience pour faire à ce stade un commentaire utile sur les travaux de la CDI. Cependant, l'OMC se tient à la disposition de la Commission pour toutes les demandes d'observations dans l'avenir.

B. Projet d'article premier (Champ d'application du présent projet d'articles)

L'article premier, tel qu'adopté provisoirement par la Commission à sa cinquante-cinquième session, en 2003, est ainsi libellé:

Article premier. Champ d'application du présent projet d'articles

1. Le présent projet d'articles s'applique à la responsabilité internationale d'une organisation internationale pour un fait qui est illicite en vertu du droit international.

2. Le présent projet d'articles s'applique aussi à la responsabilité internationale de l'État pour le fait internationalement illicite d'une organisation internationale[7].

Organisation internationale de police criminelle

Paragraphe 2

1. Étant donné la définition proposée pour l'expression «organisation internationale», il faut déterminer s'il convient, au paragraphe 2, de ne parler que de la responsabilité internationale de l'État pour le fait internationalement illicite d'une organisation internationale. Ce paragraphe ne devrait-il pas viser aussi la responsabilité des États non membres?

2. Comme l'atteste la deuxième phrase du projet d'article 2 (Définition), les organisations peuvent avoir pour membres d'autres entités que les États. De fait, la pratique internationale confirme que ce ne sont pas seulement les États qui sont membres des organisations internationales. Comme l'a noté Brownlie, si «les organisations sont normalement composées d'États, un certain nombre d'entre elles ont élaboré de la qualité de membre une notion fonctionnelle compatible avec leurs buts spécifiques[8]».

3. Interpol constitue un exemple à cet égard. Actuellement, des États souverains et des pays non indépendants, qui sont autonomes en matière de police, sont représentés à Interpol par leurs services de police. La situation d'Interpol confirme l'opinion générale de la doctrine, à savoir qu'il n'y a pas en droit international de règle générale interdisant à des institutions nationales décentralisées, à des territoires non autonomes[9], à des États associés[10] et à d'autres entités d'être membres d'organisations internationales. La faculté pour de telles entités de devenir membre d'une organisation est déterminée au premier chef par les règles de celle-ci. Certaines organisations internationales admettent expressément comme membres à part entière des pays non souverains. C'est par exemple le cas d'organisations également techniques, comme l'UPU et l'OMM. Certaines organisations internationales liées au commerce acceptent également comme membres des territoires non indépendants: l'OMC, l'ACICI, le Centre consultatif sur la législation de l'OMC et l'OMD. D'autres organisations internationales à vocation technique admettent elles aussi des territoires non autonomes. Enfin, plusieurs organisations régionales admettent des pays non souverains comme membres à part entière. La sentence partielle concernant la licéité de la reprise des actions détenues par des personnes privées[11] a confirmé récemment que la BRI était l'exemple d'une organisation internationale créée par des États mais dont les membres étaient les banques centrales des parties contractantes et non les États eux-mêmes[12]. De même, l'article IV-A de l'Accord créant l'Institut commun de Vienne distingue entre les parties à l'Accord et les membres de l'Institut[13]. L'Union interparlementaire est l'organisation internationale des parlements d'États souverains. Au départ une association de parlementaires, l'Union s'est transformée en une organisation internationale des parlements d'États souverains. Ses membres ne sont pas les États, mais les parlements des États.

---

[7] Voir *supra* note 5.

[8] Brownlie, *Principles of Public International Law*, p. 660. Voir également Fawcett, «The place of law in an international organization», p. 341.

[9] Voir Kovar, «La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales».

[10] Voir Igarashi, *Associated Statehood in International Law*, p. 283 à 294.

[11] Cour permanente d'arbitrage, sentence partielle concernant la licéité de la reprise des actions détenues par des personnes privées décidée le 8 janvier 2001 et les normes applicables pour l'évaluation desdites actions, 22 novembre 2002 (www.pca-cpa.org).

[12] Voir Bermejo, «La banque des règlements internationaux: approche juridique», p. 100 et 101.

[13] L'Institut commun de Vienne est le fruit de la coopération entre six organisations internationales – la BRI, la BERD, la BIRD, le FMI, l'OCDE et l'OMC – et le Gouvernement autrichien. Il dispense une formation à des fonctionnaires de pays d'Europe centrale et orientale, des ex-républiques de l'URSS et des ex-économies à planification centrale d'Asie.

C. Projet d'article 2 (Définition)

L'article 2, tel qu'adopté provisoirement par la Commission à sa cinquante-cinquième session, en 2003, est ainsi libellé:

Article 2. Définition

Aux fins du présent projet d'articles, on entend par «organisation internationale» toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États[14].

1. Organisation internationale de police criminelle

Aux termes de la première phrase du projet d'article 2, une organisation internationale n'est rien d'autre qu'une personne morale qui tire sa personnalité juridique propre non d'une loi nationale mais du droit international public. Cette définition semble englober intégralement la notion d'organisation internationale. On peut se demander si la deuxième phrase est réellement nécessaire. En théorie, une organisation internationale, telle que définie dans la première phrase, pourrait exister sans avoir de membre du tout. L'intention est-elle de soustraire les organisations qui n'ont aucun membre à l'application des règles relatives à la responsabilité?

2. Fonds monétaire international

1. Bien qu'ayant déjà fait des observations sur le projet d'article 2, le FMI souhaite appeler l'attention sur une erreur factuelle qui s'est glissée dans celles-ci et solliciter des éclaircissements sur une proposition connexe.

2. Il est indiqué dans la note de bas de page 46 du rapport de 2003[15], relative à la définition des organisations internationales, que seules des organisations internationales sont membres de l'Institut commun de Vienne, alors qu'en fait l'Autriche en est également membre.

3. La même note indique que l'Institut commun de Vienne ne relèverait pas du projet d'articles parce que ses membres sont uniquement des organisations internationales. Le raisonnement qui sous-tend cette affirmation n'est pas clair. Le FMI souhaiterait que la Commission ou le Rapporteur spécial explique pourquoi le fait que seules des organisations internationales sont membres d'une organisation internationale empêcherait cette dernière d'entrer dans le champ d'application du projet d'articles. De plus, en ce qui concerne l'Institut, le fait qu'un État en soit membre le fait-il relever du projet d'articles ou faut-il qu'il ait plus d'un État parmi ses membres (le mot «États» étant utilisé dans la première phrase du projet d'article 2)?

4. À cet égard, le FMI souhaiterait également avoir des éclaircissements sur la signification du mot «État» dans ces projets d'article. Le commentaire du projet d'article 2 explique que par «État» on entend également les organes ou organismes d'État. S'agit-il également des organismes ayant une personnalité juridique distincte? Par exemple, la banque centrale d'un État est-elle réputée être un État aux fins de ces projets d'article? Une organisation appartenant à des banques centrales relèverait-elle de ces projets d'article?

D. Projet d'article 3 (Principes généraux)

L'article 3, tel qu'adopté provisoirement par la Commission à sa cinquante-cinquième session, en 2003, est ainsi libellé:

Article 3. Principes généraux

1. Tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale.

2. Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission:

a) Est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international; et

b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale[16].

1. Organisation internationale de police criminelle

Voir les observations figurant dans la section L *infra*.

2. Fonds monétaire international

1. Certains passages du paragraphe 72, point 2, du rapport de 2004[17] et du paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 3[18] semblent défendre l'idée, ni étayée ni expliquée, que l'attribution d'un comportement n'est pas une condition essentielle de la responsabilité des organisations internationales.

2. Il est expressément indiqué dans le commentaire du projet d'article premier que la «responsabilité internationale est liée à la violation d'une obligation en droit international[19]». Il est également admis que la responsabilité internationale peut naître d'une activité qui n'est pas interdite par le droit international «en cas de violation d'une obligation imposée par le droit international commise à l'occasion de cette activité[20]». Si la responsabilité internationale implique nécessairement la violation d'une obligation, la responsabilité internationale pour cette violation ne peut être imputée à un sujet de droit international que si le comportement à l'origine de la violation lui est attribuable. D'après le FMI, rien ne permet d'affirmer que l'attribution n'est pas nécessaire à l'engagement de la responsabilité internationale dans de tels cas.

3. Dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, l'expression «responsabilité internationale» recouvre «les relations qui, selon le droit international, naissent du fait internationalement illicite d'un État[21]». Cela pourrait certes signifier que l'expression «responsabilité internationale» peut aussi

[14] Voir *supra* note 5.

[15] *Annuaire… 2003*, vol. II (2e partie), p. 22.

[16] Voir *supra* note 5.

[17] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 49.

[18] *Annuaire… 2003*, vol. II (2e partie), p. 22.

[19] Ibid., p. 19.

[20] Ibid.

[21] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, par. 5 du commentaire du projet d'article premier, p. 34.

s'entendre des relations juridiques internationales naissant d'autres faits de l'État (c'est-à-dire des faits qui ne sont pas illicites). Toutefois, le projet d'articles indique expressément qu'il ne concerne pas de telles obligations primaires. Au contraire, «aux fins des présents articles [sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite], la responsabilité internationale résulte […] *exclusivement** d'un fait illicite contraire au droit international[22]». En outre, ce projet d'articles stipule tout aussi expressément que pour qu'il y ait fait internationalement illicite, «le comportement en question doit être attribuable à l'État d'après le droit international[23]».

4. C'est pourquoi, même dans le cadre du présent projet d'articles, le comportement d'un État ou d'une autre entité ne peut engager la responsabilité d'une organisation internationale que si ce comportement est attribuable à l'organisation internationale tenue pour responsable. Même un comportement qui ne serait pas attribuable à une organisation internationale peut lui être attribué si celle-ci le reconnaît et l'adopte comme étant le sien[24].

5. Il est donc surprenant que l'on déclare maintenant dans le commentaire que «la responsabilité d'une organisation internationale peut dans certains cas être engagée aussi lorsque le comportement considéré ne peut pas lui être attribué[25]». Pour le FMI, cela n'est pas exact et il n'y a aucune raison juridique de considérer que cette affirmation codifie un principe général du droit international ou constitue un développement progressif légitime de ce droit.

E. Projet d'article 4 (Règle générale en matière d'attribution d'un comportement à une organisation internationale)

Le projet d'article 4, tel qu'adopté provisoirement par la Commission à sa cinquante-sixième session, en 2004, est ainsi libellé:

Article 4. Règle générale en matière d'attribution d'un comportement à une organisation internationale

1. Le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou de cet agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou de l'agent dans l'organisation.

2. Aux fins du paragraphe 1, le terme «agent» s'entend des fonctionnaires et des autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit.

3. Les règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et agents.

4. Aux fins du présent article, l'expression «règles de l'organisation» s'entend notamment des actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation[26].

[22] Ibid., par. 4 *c* du commentaire général, p. 32.

[23] Ibid., par. 1 du commentaire du projet d'article 2, p. 35.

[24] Tel est le sens de l'article 11 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par l'Assemblée générale (résolution 56/83 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2001, annexe).

[25] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), par. 72, point 2, p. 49.

[26] Ibid., par. 71, p. 48.

1. Organisation internationale de police criminelle

a) *Paragraphe 2*

1. L'existence d'Interpol montre qu'une entité peut être simultanément l'organe ou l'agent d'un État et d'une organisation internationale. Dans un tel cas, même si un de ses organes ou agents est associé à un comportement, ce comportement n'est pas toujours, par définition, attribuable à Interpol. Tel sera assurément le cas si l'acte en question est accompli ès qualités par les autorités de police locales. La règle proposée par la Commission doit donc être nuancée.

2. Dans le cas d'Interpol, il faut, en matière d'attribution d'un comportement à l'organisation, tenir compte de l'article 5 de son Statut[27]. Aux termes de cet article 5, Interpol comprend:

– l'Assemblée générale;

– le Comité exécutif;

– le Secrétariat général;

– les Bureaux centraux nationaux;

– les Conseillers.

3. Le Statut d'Interpol dispose en outre que, dans l'exercice de leurs fonctions, toutes les personnalités composant le Comité exécutif se conduiront comme des représentants de l'organisation et non comme des représentants de leur pays respectif (art. 21). De même, le Secrétaire général et les fonctionnaires sont des fonctionnaires internationaux, et ils ne peuvent représenter ni accepter d'instructions des États en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions (art. 29 et 30).

b) *Comportement des Bureaux centraux nationaux*

4. Il existe une controverse sur le point de savoir si les Bureaux centraux nationaux mentionnés à l'article 5 sont des organes d'Interpol. Dans un avis rédigé en 1980 à la demande du Secrétaire général d'Interpol, Reuter a adopté la position ci-après, qui ne distingue pas entre attribution du comportement et responsabilité:

Les Bureaux centraux nationaux ne sont pas des organes de l'Organisation; leurs fonctions ne sont pas soumises aux règles du Statut; ils ne sont pas sous l'autorité du Secrétaire général. Si un fait illicite quelconque, national ou international, est commis par un Bureau national, ce n'est pas l'OIPC qui est responsable mais l'État dont relève ce Bureau[28].

5. La description que donne Reuter dans la première phrase ci-dessus n'est pas exacte. Le Statut et la pratique de l'organisation donnent suffisamment d'indices étayant l'opinion selon laquelle les Bureaux centraux

[27] Cette disposition a la même fonction que des dispositions comparables des actes constitutifs d'autres organisations internationales, comme l'article XII, sect. I, des Statuts du FMI, l'article III de la Constitution de l'UNESCO, l'article XIII de la Constitution de l'UPU.

[28] «Consultation du professeur Reuter», p. 60 et 61.

nationaux sont soit des organes soit des agents d'Interpol[29]. Il ressort du rapport n° 5 présenté par le Secrétaire général à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale (Rio de Janeiro, 16-23 avril 1965) que, de 1925 à 1927, on entendait par bureaux centraux nationaux les organes nationaux chargés de centraliser la documentation et la correspondance avec les autorités de police étrangères. Les premiers bureaux centraux nationaux ont été créés entre 1927 et 1938. Entre 1946 et 1954, les bureaux centraux nationaux ont consolidé leur rôle clef dans la coopération policière internationale et, en 1956, la notion de bureau central national a été jugée suffisamment solide et claire pour figurer à l'article 5 du Statut parmi les organes d'Interpol. Le Secrétaire général a décrit ces bureaux comme suit:

> Un [Bureau central national] d'Interpol c'est, à l'échelon national, le correspondant, le représentant, le responsable de l'Organisation; de ce fait, il est le centre national pour les questions de coopération policière[30].

6. Outre la mention de l'article 5, l'alinéa *e* de l'article 26 du Statut d'Interpol dispose que le Secrétariat général doit traiter exclusivement avec les Bureaux centraux nationaux en matière de recherches criminelles. Plus important, l'article 32 exige de chaque État membre d'Interpol qu'il désigne un organisme comme bureau central national. Le Bureau central national assure les liaisons:

a) avec les divers services du pays;

b) avec les organismes des autres pays fonctionnant comme bureau central national;

c) avec le Secrétariat général de l'Organisation.

7. Le Bureau central national joue un rôle clef dans la coopération policière internationale mise en place par Interpol. C'est ce qui est apparu clairement lors de la trente-quatrième session de l'Assemblée générale, lors de laquelle un rapport intitulé «La doctrine des Bureaux centraux nationaux de l'OIPC-Interpol» a été annexé au Règlement général[31]. En 1994, à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale, tenue à Rome, 17 normes de service pour les Bureaux centraux nationaux ont été adoptées et annexées au Règlement général comme appendice[32]. Ces normes de service exposaient les bonnes pratiques pour les activités des Bureaux centraux nationaux et définissaient un cadre permettant d'évaluer la performance de ces bureaux par rapport à ces pratiques. L'application de ces normes devrait améliorer l'entraide et l'échange de services entre les Bureaux centraux nationaux ainsi que l'appui apporté à ces derniers par le Secrétariat général. Cela confirme que les Bureaux centraux nationaux sont des «organes» ou «agents» d'Interpol.

8. Le Statut d'Interpol ne fait pas que mentionner les Bureaux centraux nationaux dans l'organigramme de l'Organisation. Ils définissent leurs fonctions par rapport au Secrétariat général (mais non par rapport à l'Organisation), aux autres administrations nationales et aux autres bureaux. C'est pourquoi, dans la mesure où l'Assemblée générale tire sur son pouvoir de réglementer certains aspects des autres éléments de l'organigramme d'Interpol, elle est de même juridiquement habilitée par l'article 44 du Statut à adopter des règles concernant les Bureaux centraux nationaux.

9. Eu égard à la jurisprudence de la CIJ en ce qui concerne la notion d'«agent» d'une organisation examinée dans le commentaire du projet d'article 4[33], il faut admettre que les Bureaux centraux nationaux doivent être considérés comme des organes ou des agents d'Interpol pour ce qui est de la fonction spéciale de liaison que leur attribue le Statut. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, cette fonction s'exerce dans les limites de la législation des différents pays (art. 2, par. 1), et sous réserve de la compatibilité des mesures prises par les membres avec la législation de leur pays (art. 31). Ainsi, Interpol n'exerce jamais de contrôle effectif sur un Bureau central national. De plus, l'appréhension concrète d'une personne recherchée ou l'utilisation de preuves obtenues dans le cadre d'Interpol (y compris les analyses criminelles établies par le Secrétariat général) dans des procédures pénales nationales sont du ressort exclusif des autorités nationales de police, et ne peuvent être considérées comme reposant sur les règles d'Interpol. Ainsi, même si l'on devait considérer les Bureaux centraux nationaux comme des organes ou des agents d'Interpol, compte tenu des dispositions de l'article 32 du Statut associées au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 31, le comportement des Bureaux centraux nationaux ne sera normalement pas attribué à Interpol. L'arrêt rendu dans l'affaire *Founding Church of Scientology v. Donald T. Regan, Secretary of the Treasury* donne de la situation des Bureaux centraux nationaux une description qui reflète partiellement ce qui précède:

> Interpol a mis en place un réseau mondial de communications, mais toutes les fonctions d'investigation et de police sont concrètement exercées par les autorités nationales de police des gouvernements participants. Chaque État membre désigne une autorité nationale de police – les États-Unis ont désigné le Bureau central national des États-Unis – que l'on appelle son «bureau central national», qui sert de messager et de mécanisme d'échange d'informations entre le pays et Interpol. Les demandes officielles d'informations émanant des autorités de police des pays membres sont transmises à Interpol par le canal de son bureau central national, et les réponses empruntent la même voie en sens inverse. Les bureaux centraux nationaux font donc office de voie de transmission entre les services de police nationaux et Interpol, laquelle transmet les communications entre les bureaux centraux nationaux des différentes nations[34].

10. À l'évidence, c'est erronément que cette description assimile le Secrétariat général d'Interpol à l'Organisation dans son ensemble. Néanmoins, elle explique correctement que les services nationaux de police demeurent responsables des activités de police menées sur leurs territoires.

11. La décision rendue dans cette affaire éclaire aussi quelque peu la question de savoir comment aborder la situation des Bureaux centraux nationaux par rapport à

[29] Il convient de noter que le texte anglais du Statut d'Interpol emploie le terme *body* (par exemple aux articles 6, 26 et 29). Le texte français utilise les mots «organes», «organismes» et «institutions». Le texte espagnol emploie *órganos* et *organismos*.

[30] AGN/34/RAP/5, p. 6.

[31] Ibid., p. 3.

[32] AGN/63/RES/14.

[33] Voir *supra* note 6.

[34] Cour d'appel du district de Columbia, 670 F.2d 1158, 31 décembre 1981.

l'Organisation aux fins de l'attribution du comportement. La Cour était appelée à examiner en appel des ordonnances du tribunal fédéral de district du district de Columbia exigeant du Bureau central national des États-Unis (USNCB) qu'il communique des documents concernant l'Église de scientologie reçus de services de police étrangers par l'intermédiaire du Secrétariat général d'Interpol, en vertu de la loi des États-Unis sur la liberté de l'information, et de récupérer et produire des documents similaires se trouvant dans les fichiers d'Interpol en France. La Cour d'appel fédérale a jugé que la loi sur la liberté de l'information habilitait les tribunaux fédéraux des États-Unis à ordonner la communication de dossiers administratifs irrégulièrement retenus, mais ne leur donnait pas le pouvoir d'ordonner à des administrations de prendre possession de dossiers détenus par des tiers ou d'exercer un contrôle sur de tels dossiers.

12. La question clef était donc de savoir si l'USNCB et Interpol pouvaient être assimilés. Le tribunal de district des États-Unis a considéré que l'USNCB était tenu d'obtenir les documents recherchés auprès d'Interpol en application de l'article de la loi sur la liberté de l'information prévoyant la recherche et la collecte des documents requis dans les installations sur le terrain et autres établissements distincts du bureau traitant la demande d'informations. La Cour d'appel fédérale a jugé différemment. Elle n'a pas fait sien ce raisonnement du tribunal de district, considérant que, bien que l'USNCB fût affiliée à Interpol, c'était uniquement le bureau de liaison des États-Unis avec cette organisation. Ce n'était ni une filiale, ni un agent d'Interpol. À l'appui de cette position, elle a cité *Mohammad Sami v. United States of America*, un arrêt dans lequel il a été jugé que «le Bureau central national des États-Unis agit exclusivement en qualité d'agent du gouvernement national qui l'a créé, pourvu en personnel, financé et équipé[35]» et donc que la présence du Bureau central national des États-Unis dans le District de Columbia ne suffisait pas à établir une présomption de compétence personnelle au profit du tribunal de district en ce qui concerne Interpol. Selon la Cour d'appel fédérale, le même raisonnement s'appliquait pleinement dans l'affaire citée ci-dessus. Si les liens entre l'USNCB et Interpol ne sont pas suffisants pour assujettir cette dernière à la compétence du Tribunal de district, Interpol est assurément un tiers auprès duquel on ne peut ordonner le bureau central de liaison de récupérer les documents. C'est pourquoi la Cour d'appel a annulé l'ordonnance du Tribunal de district exigeant de l'USNCB qu'il récupère et produise des documents déjà transmis à Interpol.

13. La proposition qui précède, à savoir que le comportement d'un Bureau central national ne sera pas normalement attribué à Interpol – même si les Bureaux centraux nationaux devaient être considérés comme des organes ou des agents d'Interpol – est confirmée par la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Commission des droits de l'homme de l'ONU et la Cour internationale de Justice (dans l'affaire *Yerodia*[36]) ont statué sur des plaintes alléguant que le comportement de Bureaux centraux nationaux violait les droits fondamentaux des personnes recherchées ou appréhendées par l'intermédiaire d'Interpol. Dans tous ces cas, les actions des Bureaux centraux nationaux ont été attribuées à leur pays.

14. Certes, lorsque les Bureaux centraux nationaux alimentent ou utilisent une base de données du Secrétariat général d'Interpol, ils exercent une fonction de liaison typique envisagée à l'alinéa *c* de l'article 32 du Statut d'Interpol. Toutefois, outre les obligations de respect de la législation existante dans les différents pays (art. 2, par. 1) et de compatibilité des actions entreprises avec la législation de leur pays (art. 31), d'autres dispositions importantes garantissent que ces actions ne puissent être attribuées à Interpol. L'article 5 du Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale indique clairement que:

a) les Bureaux centraux nationaux (et autres entités autorisées) restent responsables des informations qu'ils communiquent par le système d'information policière et qui peuvent être enregistrées dans les fichiers de l'Organisation;

b) ils sont tenus de faire en sorte que ces informations remplissent toujours les conditions requises pour pouvoir être traitées par l'organisation;

c) ils doivent prendre les mesures voulues pour garantir l'exactitude et la pertinence de l'information et informer le Secrétariat général de toute modification ou destruction requise de ces informations;

d) avant toute utilisation d'une information obtenue par le système d'information policière d'Interpol, les Bureaux centraux nationaux (et autres entités autorisées) doivent s'assurer auprès du Secrétariat général et de la source de l'information qu'elle est toujours exacte et pertinente[37].

15. Il faut en conclure que, même si les Bureaux centraux nationaux doivent être considérés comme des organes ou au moins des agents d'Interpol, lorsqu'ils agissent en leur qualité d'autorités locales de police leur comportement ne peut normalement être attribué à Interpol. C'est pourquoi la règle proposée par la Commission doit être nuancée.

c) *Comportement du Secrétariat général: fonctions conférées par les règles de l'organisation*

16. Les recommandations figurant dans les rapports annuels de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol et formulées à l'issue d'enquêtes sur plaintes individuelles confirment que les actes du Secrétariat général en ce qui concerne le traitement de l'information sont des actes de l'Organisation réputés engager la responsabilité de celle-ci.

17. L'octroi par le Secrétariat général à des tierces parties d'une autorisation de consulter les fichiers d'Interpol est également un comportement attribuable à Interpol.

[35] 617 F.2d 755, 1979, p. 760.

[36] *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2002*, p. 3.

[37] L'article 10 du Règlement énonce des obligations similaires à la charge du Secrétariat général.

18. Compte tenu des risques, les articles 2 et 3 du Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale limitent aux finalités suivantes le traitement de l'information par Interpol ou par son intermédiaire:

a) traitement à des fins de police internationale;

b) traitement à des fins liées à l'administration efficace de l'organisation.

19. En particulier, le traitement de données nominales à toute autre fin serait *ultra vires*. Pour garantir que les fichiers d'Interpol soient utilisés aux fins énoncées par les articles 2 et 3 du Statut, l'article 10 du Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale définit les conditions générales du traitement de l'information par le Secrétariat général. Il reprend les obligations que l'article 5 met à la charge des Bureaux centraux nationaux. Il oblige le Secrétariat général à vérifier si l'information traitée est *intra vires* et compatible à tous autres égards avec les règles d'Interpol.

20. L'affaire *Yerodia*[38] a montré que lorsque le Secrétariat général utilise des informations relatives à certains individus et émet des notices rouges en vue de leur arrestation, Interpol peut se retrouver en porte-à-faux au regard du droit international. C'est essentiellement à la demande des Bureaux centraux nationaux que le Secrétariat général traite de telles informations et émet des notices rouges. C'est ainsi que la demande de la Belgique tendant à ce que M. Yerodia, à l'époque Ministre des affaires étrangères de la République démocratique du Congo, soit recherché et arrêté, a été traitée et une notice rouge émise. La République démocratique du Congo a contesté le mandat d'arrêt belge devant la CIJ. Après avoir examiné les termes de ce mandat, la Cour a jugé que son émission, comme telle, constituait un acte de l'autorité judiciaire belge ayant vocation à permettre l'arrestation, sur territoire belge, d'un ministre des affaires étrangères en exercice inculpé de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. La Cour a noté que le cas de visite officielle de M. Yerodia en Belgique avait été réservé dans le cadre dudit mandat, et que M. Yerodia n'avait jamais fait l'objet d'aucune arrestation en Belgique mais que, compte tenu de la nature et de l'objet du mandat, la seule émission de celui-ci portait atteinte à l'immunité de M. Yerodia, en sa qualité de Ministre des affaires étrangères en exercice de la République démocratique du Congo. La Cour a donc conclu que l'émission du mandat avait constitué une violation d'une obligation de la Belgique à l'égard de la République démocratique du Congo, en ce qu'elle avait méconnu l'immunité de ce ministre et, plus particulièrement, violé l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité dont il jouissait alors en vertu du droit international. La Cour a aussi considéré que, comme l'émission du mandat, sa diffusion dès juin 2000 par les autorités belges sur le plan international, compte tenu de sa nature et de son objet, portait en effet atteinte à l'immunité dont M. Yerodia jouissait en tant que Ministre des affaires étrangères en exercice de la République démocratique du Congo et était de surcroît susceptible d'affecter la conduite par la République démocratique du Congo de ses relations internationales. La Cour a conclu que la diffusion dudit mandat, qu'elle ait ou non entravé en fait l'activité diplomatique de M. Yerodia, avait constitué une violation d'une obligation de la Belgique à l'égard de la République démocratique du Congo, en ce qu'elle avait méconnu l'immunité du Ministre des affaires étrangères en exercice de la République démocratique du Congo, et plus particulièrement violé l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité dont il jouissait alors en vertu du droit international.

21. Suite à l'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire *Yerodia*, le Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale contient actuellement une disposition exigeant du Secrétariat général qu'il vérifie que les informations soient traitées par un Bureau central national ou une autre entité autorisée, qu'elles ont été traitées par leurs sources dans le cadre des lois existant dans leur pays, et conformément aux conventions internationales auxquelles ce dernier est partie (art. 10.1, al. *a*, point 5). Il était nécessaire d'expliciter cette règle, car, dans l'affaire *Yerodia*, le Secrétariat général avait émis des notices rouges en réponse au mandat d'arrêt belge ultérieurement jugé incompatible avec les obligations de la Belgique au regard du droit international.

d) *Paragraphe 3*

22. Selon le commentaire du paragraphe 3 du projet d'article 4[39], en ne faisant pas de l'application des règles de l'organisation le seul critère pour établir quelles fonctions sont confiées à chaque organe ou agent, le libellé retenu pour le paragraphe 3 vise à ménager la possibilité que, dans des circonstances exceptionnelles, les fonctions puissent être considérées comme confiées à un organe ou à un agent même si cela ne ressort pas des règles de l'organisation.

23. Le Secrétariat général d'Interpol invite la Commission à tenir compte de ce qui suit.

24. Comme la Commission l'a reconnu, les organisations internationales sont régies par le «principe de spécialité[40]». Ce principe limite les tâches qu'une organisation peut accepter de tierces parties. Il semble découler de l'avis consultatif rendu par la CIJ sur la *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain*[41] que le principe *expressio unius est exclusio alterius* s'applique lorsqu'un pouvoir non prévu par les dispositions de l'acte constitutif exige d'un organe qu'il agisse à l'encontre d'un objectif majeur ou de la structure fondamentale de l'organisation[42].

25. Dans le cas d'Interpol, le quatrième paragraphe de l'article 41 du Statut indique clairement que, sous réserve d'approbation par l'Assemblée générale, le Comité exécutif ou le Secrétaire général ne peut accepter d'autres

[38] Voir *supra* note 36.

[39] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 50.

[40] Ibid., note 299, p. 54.

[41] *C.I.J. Recueil 1955*, p. 67.

[42] Voir en particulier l'application de cette maxime à l'octroi de pouvoirs non prévus dans l'acte constitutif dans Lauterpacht, «The development of the law of international organization by the decisions of international tribunals», p. 436, 437 et 406.

institutions ou organismes internationaux ou en application de conventions internationales que des fonctions qui entrent dans le cadre des activités et de la compétence de l'Organisation. Cette disposition exprime clairement le souhait de ne pas associer l'Organisation à des activités qui ne relèvent pas de sa mission telle que celle-ci est définie à l'article 2 ou qui sont interdites par l'article 3 du Statut.

26. Cette disposition a pour effet non seulement de limiter la portée des fonctions qui peuvent être acceptées, mais aussi d'interdire au Secrétaire général d'accepter une fonction sans l'approbation de l'Assemblée générale ou du Comité exécutif. En exigeant l'approbation de l'Assemblée générale ou du Comité exécutif, le Statut garantit le respect de la répartition interne des pouvoirs. Un «principe de spécialité[43]» s'applique à cet égard. Cela signifie que, comme chaque organe a été investi par le Statut d'une mission particulière ou de certaines tâches avec les moyens et pouvoirs correspondants, cette division des fonctions entre les organes serait battue en brèche si l'on pouvait considérer des fonctions comme attribuées à un organe ou à un agent même si cette attribution n'est pas le fait des règles de l'Organisation.

27. Un autre effet du paragraphe 4 de l'article 41 du Statut est que les autres organes d'Interpol ne peuvent accepter de fonctions d'autres parties. De plus, ce quatrième paragraphe implique que le Secrétaire général ne peut accepter de missions des gouvernements nationaux; il ne peut en accepter que d'autres institutions ou organismes internationaux, ou en application de conventions internationales. Cette disposition vise à préserver le caractère international de l'Organisation en général et de son Secrétaire général en particulier[44].

28. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétaire général d'Interpol demande à la Commission d'étudier de manière plus approfondie la possibilité qu'elle souhaite ménager afin que, dans des circonstances exceptionnelles, des fonctions puissent être considérées comme conférées à un organe ou un agent alors que cela ne ressort pas des règles de l'Organisation.

2. Fonds monétaire international

1. La première observation au sujet du projet d'article 4 concerne la notion d'«agent» que les projets d'article et commentaires essaient de définir.

2. Comme le FMI l'a déjà dit, le Fonds considère que seuls les actes accomplis par ses fonctionnaires en leur qualité officielle lui sont attribuables. En application des principes généraux du droit international, le fait d'une personne extérieure au FMI ne lui est pas attribuable, même lorsque cette personne contribue à l'exercice de fonctions du FMI, sauf si le FMI exerce un contrôle effectif sur le fait considéré ou si un organe compétent du FMI en a accepté ou expressément assumé la responsabilité.

3. La position du FMI n'est pas incompatible avec les trois avis consultatifs de la CIJ qui sont visés dans le commentaire du projet d'article 4[45]. Dans ces avis, la Cour a interprété un traité différent, libellé différemment, des Statuts du FMI. De plus, si le FMI appuie pleinement la conclusion de ces avis consultatifs et le raisonnement qui les sous-tend, il note qu'ils concernaient des obligations dues par les États à une organisation internationale. Comme ces affaires ne concernaient pas la responsabilité des organisations internationales et comme la Cour n'a interprété à cette occasion que l'un d'une multitude de traités portant sur la responsabilité des organisations internationales, le FMI conteste que l'on puisse d'une manière générale faire fond sur ces trois affaires pour affirmer catégoriquement, comme le fait la Commission au paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 4, que «[c]e que la CIJ dit de l'Organisation des Nations Unies vaut plus généralement pour les organisations internationales[46]».

4. La seconde observation sur ce projet d'article 4 concerne une suggestion qui est implicite au paragraphe 7 du commentaire. Ce paragraphe 7 donne à penser que, puisque l'excès de pouvoir d'un organe est envisagé dans le projet d'article 6, le projet d'article 4 concerne le comportement d'un organe qui n'est pas *ultra vires* ou n'en est pas moins illicite.

5. Si le comportement d'un organe n'est pas *ultra vires*, c'est que ce comportement a été adopté dans l'exercice de pouvoirs expressément prévus ou nécessairement implicites dans l'acte constitutif de l'organisation. Dire que des actes autorisés par l'acte constitutif d'une organisation ou compatibles avec celui-ci sont illicites implique que cet acte constitutif est lui-même contraire à des obligations internationales de rang plus élevé. Le FMI ne peut accepter cela que pour les violations de normes impératives du droit international, car une telle proposition n'est nullement justifiée s'agissant des normes ordinaires du droit international. C'est pourquoi le FMI recommande soit que la Commission reconsidère sa proposition selon laquelle les actes des organes d'une organisation qui ne sont pas *ultra vires* peuvent néanmoins être considérés comme illicites au regard des normes ordinaires du droit international, soit qu'elle étaye cette proposition.

3. Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Des questions peuvent se poser sur le point de savoir si une pratique constitue une «pratique bien établie[47]» de l'organisation en cause. Une note de bas de page expliquant dans quelles conditions une pratique sera considérée comme une «pratique bien établie» serait donc utile. Par exemple, une telle pratique doit être compatible avec le contexte des sources formelles de règles énumérées dans la disposition.

---

[43] Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, p. 23.

[44] Voir également les articles 29 et 30 du Statut d'Interpol.

[45] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 174, et *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1989*, p. 177 [voir *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), par. 2 du commentaire, p. 50]; *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1999*, p. 62 (voir ibid., par. 3).

[46] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 51.

[47] Ibid., art. 4, par. 4, p. 50.

4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Le commentaire figurant dans le chapitre V du projet de rapport de la CDI[48] contient certaines des observations qui figuraient dans la lettre que le Secrétariat a adressée à la Commission le 3 février 2004 et, à une exception près, le Secrétariat n'a pas d'autres observations à faire. Le Secrétariat propose, dans la note de bas de page 264, d'ajouter une référence à la résolution 1272 (1999) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil a décidé

de créer, conformément à la proposition contenue dans le rapport du Secrétaire général, une Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO), à laquelle sera confiée la responsabilité générale de l'administration du Timor oriental et qui sera habilitée à exercer l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif, y compris l'administration de la justice.

F. Projet d'article 5 (Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale)

L'article 5, tel qu'adopté provisoirement par le Commission à sa cinquante-sixième session, en 2004, est ainsi libellé:

Article 5. Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale

Le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale qui est mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement[49].

1. Organisation internationale de police criminelle

a) *Fonctionnaires détachés*

1. Interpol emploie un nombre important de fonctionnaires détachés par leur administration nationale. Elle peut aussi employer des fonctionnaires prêtés par des organisations internationales. Durant la période de leur détachement, les fonctionnaires détachés sont des fonctionnaires internationaux agissant exclusivement dans l'intérêt d'Interpol. Ils sont tous assujettis au Statut et au Règlement du personnel d'Interpol, ainsi qu'aux instructions publiées par le Secrétaire général, sous les ordres duquel ils sont placés et dont ils relèvent durant leur détachement. Aussi doivent-ils, au moment de prendre leurs fonctions, signer une déclaration d'allégeance à Interpol.

2. Comme les fonctionnaires détachés sont, conformément aux règles d'Interpol, des membres du personnel *de facto* et *de jure*, l'attribution de leur comportement devrait être régie par le projet d'article 4 et non par le projet d'article 5.

b) *Officiers de liaison d'autres organisations internationales*

3. Il semble qu'il faille examiner de plus près la situation des officiers de liaison mis à la disposition du Secrétariat général par une autre organisation internationale. On est, en effet, en droit de s'interroger sur le point de savoir si le projet d'article 5 vise de telles situations. Dans l'affirmative, le Secrétariat général d'Interpol aimerait demander à la Commission de tenir compte des considérations ci-après.

4. L'échange d'officiers de liaison se fait conformément aux accords de coopération conclus avec d'autres organisations. Ainsi, en vertu de l'Accord de coopération conclu entre Europol et Interpol, les parties conviennent que la coopération telle qu'elle est définie dans l'Accord peut être améliorée par le détachement d'un ou plusieurs officiers de liaison par l'une d'entre elles, ou les deux, auprès de l'autre partie. Les missions, les droits et les devoirs de l'officier de liaison, ainsi que les modalités de son détachement, seront définis dans un protocole d'accord conclu entre le Directeur d'Europol et le Secrétaire général d'Interpol. Les parties font en sorte que toutes les installations (bureaux, équipements de télécommunications, etc.) nécessaires soient mises à la disposition de ces officiers de liaison dans leurs locaux. Les coûts des télécommunications sont à la charge de la partie d'origine des officiers de liaison. Les archives de l'officier de liaison sont inviolables, c'est-à-dire préservées de toute intrusion de la part des fonctionnaires de l'autre partie. Ces archives comprennent tous les dossiers, correspondances, documents, manuscrits, enregistrements informatiques, photographies, films et enregistrements appartenant à l'officier de liaison ou détenus par lui. Chaque partie autorise l'officier de liaison de l'autre partie en poste dans ses locaux à communiquer librement à toutes fins officielles, et protège ce droit. Le ou les officiers de liaison sont autorisés à utiliser ces codes, ainsi qu'à envoyer et recevoir des correspondances officielles et toute autre communication officielle par porteur ou dans des sacs scellés, conformément aux privilèges et immunités qui leur sont applicables. Chaque partie veille à ce que son ou ses officiers de liaison puissent avoir rapidement accès aux informations qu'elle détient et qui leur sont nécessaires pour accomplir leur tâche lorsqu'ils sont détachés après de l'autre partie.

5. On peut déduire de ce qui précède que les officiers de liaison d'autres organisations internationales ne sont pas des fonctionnaires d'Interpol et qu'ils ne sont pas mis à la disposition de celle-ci. On en conclura que le comportement de ces officiers de liaison doit être attribué à l'organisation qu'ils représentent en vertu du projet d'article 4.

c) *Fonctionnaires nationaux mis à la disposition de cellules de crise*

6. Ces deux dernières années, Interpol a dépêché 13 cellules de crise dans 12 pays. Supposons qu'un crime grave ou un attentat terroriste soit commis quelque part dans le monde. Interpol proposera l'envoi d'une équipe sur place afin de fournir un appui au pays membre touché et de veiller à ce que des avis de recherche soient publiés; les bases de données seront vérifiées; des signaux d'alerte seront émis et des rapports analytiques élaborés, le cas échéant.

7. Bien entendu, dès lors que ces cellules de crise sont composées de fonctionnaires du Secrétariat général d'Interpol, aucune question ne se poserait dans le cadre du projet d'article 5. Cependant, plusieurs des cellules de crise comprenaient des fonctionnaires nationaux prêtés à Interpol pour une mission particulière. Dans pareils cas, ces fonctionnaires sont-ils des agents d'Interpol au sens de l'article 4, ou le projet d'articles en fait-il des agents mis à la disposition d'Interpol au sens de l'article 5?

[48] Ibid.

[49] Ibid., par. 71, p. 48.

2. Fonds monétaire international

Comme indiqué plus haut dans cette réponse, il est admis que l'attribution doit se faire conformément à l'article 5 sur la base factuelle du contrôle effectif exercé sur le comportement, indépendamment du point de savoir si le comportement a été demandé ou autorisé par une autre personne.

G. Projet d'article 6 (Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions)

L'article 6, tel qu'adopté provisoirement par le Commission à sa cinquante-cinquième session, est ainsi libellé:

Article 6. Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions

Le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale est considéré comme un fait de l'organisation d'après le droit international si cet organe ou cet agent agit en cette qualité, même si ce comportement outrepasse la compétence de cet organe ou de cet agent ou contrevient à ses instructions[50].

1. Organisation internationale de police criminelle

1. Comme expliqué au paragraphe 3 du commentaire du projet d'article 6, le texte de l'article 6 suit de près celui de l'article 7 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Selon le paragraphe 1 du commentaire, l'article vise l'excès de pouvoir ou le comportement contraire aux instructions qui est le fait d'un organe ou d'un agent, ainsi que le cas d'un comportement qui outrepasse la compétence de l'organisation. Le Secrétariat général d'Interpol se demande si cette notion peut s'appliquer à une organisation internationale. En effet, aucun des exemples tirés de la pratique des organisations internationales mentionnés par la Commission ne renvoie à un cas d'attribution d'un comportement qui outrepasse la compétence d'une organisation.

2. Dans la mesure où l'article 6 vise le comportement *ultra vires* d'organes ou d'agents qui ne tiennent pas compte de la répartition interne des fonctions entre les organes (usurpation de pouvoirs), sans pour autant outrepasser la compétence de l'organisation, le projet d'articles peut se comprendre. Il n'en va pas de même lorsque le comportement *ultra vires* outrepasse la compétence de l'organisation.

3. L'article 7 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite déroge au principe que les États jouissent de compétences générales. De ce fait, dans le cas des États, le «principe de spécialité[51]» ne joue aucun rôle dans l'article 7 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Toutefois, comme la Commission le reconnaît, les organisations internationales ne jouissent pas, contrairement aux États, de compétences générales. Elles sont régies par le «principe de spécialité», c'est-à-dire dotées par les États qui les créent, de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir.

4. Il ressort à l'évidence du principe de spécialité, tel que l'applique la CIJ, qu'une organisation ne peut se prévaloir de droits procéduraux devant des juridictions internationales et exercer ceux-ci que dans la mesure et pour autant qu'elle demeure dans son domaine de compétence. Logiquement, on devrait en conclure que les organisations internationales ne peuvent être tenues responsables d'actions qui échappent à leur domaine de compétence, sans aucune restriction.

5. Aussi le Secrétariat général d'Interpol engage-t-il la Commission à envisager d'ajouter un paragraphe à l'article 5, en s'inspirant éventuellement de l'article 46 de la Convention de Vienne de 1986. En vertu du paragraphe 2 dudit article 46:

Le fait que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a été exprimé en violation des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle d'importance fondamentale.

En vertu du paragraphe 3 du même article, la violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout État ou toute organisation internationale se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle des États et, le cas échéant, des organisations internationales et de bonne foi.

6. La violation du mandat d'une organisation est manifeste, si elle est objectivement évidente pour tout pays ou toute organisation internationale se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle des pays et, le cas échéant, des organisations internationales et de bonne foi.

2. Fonds monétaire international

Le FMI souscrit au principe qu'une organisation internationale peut être tenue vis-à-vis des tiers innocents par un acte *ultra vires* d'un de ses organes ou agents, mais il estime que l'article 6 devrait comporter une exception essentielle, tirée du droit interne, selon laquelle le comportement *ultra vires* d'un agent ne peut être imputé à l'organisation internationale lorsque la partie préjudiciée: *a*) était avertie effectivement ou était présumée être avertie de la nature *ultra vires* du comportement; et *b*) a participé à ce comportement. Selon le FMI, ce principe doit être considéré comme une exception aux dispositions de l'article 6.

H. Projet d'article 7 (Comportement reconnu et adopté comme sien par une organisation internationale)

L'article 7, tel qu'adopté provisoirement par la Commission à sa cinquante-sixième session, en 2004, est ainsi libellé:

Article 7. Comportement reconnu et adopté comme sien par une organisation internationale

Un comportement qui n'est pas attribuable à une organisation internationale selon les articles précédents est néanmoins considéré comme un fait de cette organisation internationale d'après le droit international si, et dans la mesure où, cette organisation reconnaît et adopte ledit comportement comme sien[52].

---

[50] Ibid.

[51] *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1996*, par. 25, p. 78.

[52] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), par. 71, p. 49.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE POLICE CRIMINELLE

Ici aussi, le principe de spécialité justifierait une disposition restrictive. Il n'est pas évident que l'on puisse invoquer à bon droit l'affaire *Communautés européennes-Classement tarifaire de certains matériels informatiques*[53] à l'appui du projet d'article 7 que la Commission entend énoncer. En l'espèce, la Communauté européenne avait fait valoir que les actes en question lui étaient imputables et que les États-Unis avaient donc intenté un procès à une partie qui n'en pouvait mais, la violation alléguée se rapportant à une obligation de la Communauté et non de ses membres. En l'occurrence, cette argumentation a prévalu[54]. Même si la déclaration dont fait état la Commission peut être considérée comme un exemple de reconnaissance, il faut avoir néanmoins à l'esprit que la Communauté européenne a fait cette déclaration au motif de la compétence exclusive qu'elle a en matière de concessions tarifaires et de classification douanière. Sans préjudice du point de savoir quel serait l'organe compétent pour reconnaître et adopter un comportement, il semble ressortir de ce qui précède que seul un comportement reconnu et adopté par une organisation internationale et qui est *intra vires* peut être imputé à une organisation en vertu de l'article 7.

I. Référence aux «règles de l'organisation»

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

1. Conformément au sens donné à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1986 (l'expression «règles de l'organisation» s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, des décisions et résolutions adoptées conformément auxdits actes et de la pratique bien établie de l'organisation), une règle générale d'attribution d'un comportement à une organisation internationale devrait en principe faire référence aux «règles de l'organisation».

2. Cette position se fonde sur le principe de spécialité régissant les organisations internationales et sur le principe que la personnalité juridique internationale d'une organisation ne peut être affirmée vis-à-vis d'États tiers. L'organisation internationale étant fondée sur un traité qui a lui-même un effet relatif (*res inter alios acta*), son existence en tant qu'entité autonome ne peut théoriquement être affirmée vis-à-vis des États qui ne sont pas parties à ce traité. De plus, les organisations ne peuvent exercer leurs attributions légales que dans les limites et en vue de l'accomplissement du mandat défini dans leur acte constitutif.

J. Définition des «règles de l'organisation»

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

1. La République démocratique du Congo estime que cette définition est adéquate.

2. Toutefois, en ce qui concerne le comportement des organes d'une organisation internationale, elle aimerait que la Commission examine de manière approfondie le traitement que le projet d'articles devrait réserver aux organes établis en vertu d'accords bilatéraux concernant la gestion conjointe de ressources naturelles transfrontières, comme les cours d'eau transfrontières, les zones protégées, etc.

K. Attribution du comportement d'une force de maintien de la paix à l'ONU ou à des États contributeurs

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

1. Il est acquis que tout acte ou omission d'une organisation qui est incompatible avec les règles du droit coutumier général ou avec les dispositions d'un traité auquel elle est partie constitue un fait internationalement illicite qui est imputable à cette organisation.

2. En effet, l'Article 24 de la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit au nom des États Membres de l'Organisation, dans le cadre de ce qui constitue une véritable délégation de pouvoirs.

3. Faute de disposer d'une «armée internationale», conformément à l'Article 43 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité n'est pas à même comme tel d'entreprendre une opération de coercition militaire au sens de l'Article 42 de la Charte. Toutefois, lui seul peut et doit revêtir de son autorité, conformément à l'Article 39 ou à l'Article 42 *in fine*, des mesures prises par les États Membres pour donner effet à ses décisions. Concrètement, l'Article 42 peut être appliqué de deux façons, soit en mettant à disposition une force armée relevant directement ou exclusivement du Conseil de sécurité, soit en constituant une armée se composant de contingents nationaux et placée sous le commandement de l'ONU.

4. En principe, le comportement des forces de maintien de la paix est, dans les deux cas visés, imputable à l'Organisation, le Conseil de sécurité ayant autorité sur les commandements nationaux, et les soldats eux-mêmes ne recevant d'ordre que de ceux-ci.

5. Il faut également souligner que l'Article 47 de la Charte des Nations Unies a

> établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

6. L'article 39 des principes généraux gouvernant l'organisation des forces armées mises à la disposition du Conseil de sécurité est ainsi libellé:

> Le commandement des contingents nationaux est exercé par des chefs nommés par les Nations Membres des Nations Unies respectives. Ces contingents conservent leur caractère national et restent soumis en tout temps à la discipline et aux règlements en vigueur dans leurs propres forces armées nationales[55].

[53] OMC, Rapport du Groupe spécial, WT/DS62/R, WT/DS7/R et WT/DS68/R du 5 février 1998.

[54] Voir Martha, «Capacity to sue and be sued under WTO law», p. 41 et 42.

[55] Rapport du Comité d'état-major, S/336 du 30 avril 1947.

7. Ainsi donc, si des crimes commis durant les opérations de maintien de la paix sont qualifiés de crimes au regard du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, l'ONU peut être tenue responsable financièrement des dommages causés par les forces armées responsables, la responsabilité pénale de celles-ci étant régie soit par le Statut, soit par le droit interne.

8. Toutefois, eu égard au caractère spécial de ces missions, la République démocratique du Congo estime que la Commission devrait poursuivre ses travaux en vue d'adapter comme il se doit le régime applicable à la responsabilité des opérations de maintien de la paix.

9. Cela étant, la République démocratique du Congo pense que ce type de responsabilité doit être régi par des arrangements d'ordre pratique convenus entre l'ONU et les pays hôtes [comme l'accord conclu entre la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et le Gouvernement de la République démocratique du Congo] concernant les dommages éventuels causés par les activités des forces de maintien de la paix sur leur territoire.

L. Violations par une organisation internationale d'obligations envers ses États membres ou ses organes: portée de l'étude

1. Commission européenne

Pour ce qui est de la question *a*[56] de savoir si la CDI devrait, à l'occasion de son étude, s'intéresser aux violations des obligations qui lieraient une organisation internationale à ses États membres ou ses agents, la Commission européenne déconseillerait d'alourdir le projet. Pour elle, les relations entre une organisation et ses États membres ou ses agents sont avant tout régies par les règles de l'organisation. Loin de se contenter de définir les conditions d'apparition d'une obligation à la charge de l'organisation (règles primaires), souvent, ces règles internes établissent aussi un régime spécial de responsabilité (règles secondaires). Même si la CDI envisageait les seules règles secondaires en la matière, elle devrait les étudier de manière approfondie pour déterminer si elles régissent entièrement le sujet en tant que *leges speciales* ou s'il y avait place pour des règles générales supplétives. Dans le cas de la Communauté européenne, il convient de se rappeler de l'ampleur de ses obligations, tant envers ses États membres en vertu de l'article 10 du Traité instituant la Communauté économique européenne que vis-à-vis de ses agents en vertu du Règlement du personnel adopté en application de l'article 282 du Traité, qui soulève des questions juridiques complexes qui débordent le champ de la présente entreprise de codification.

2. Organisation internationale de police criminelle

a) *La différence fondamentale avec le droit de la responsabilité des États*

1. La question de savoir si la CDI devrait envisager dans son étude les règles des organisations internationales conduit à évoquer une différence importante entre le droit de la responsabilité des États et celui de la responsabilité des organisations internationales.

2. Ainsi que l'a confirmé la CPJI dans l'affaire *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, «les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des États, au même titre que les décisions judicaires ou les mesures administratives[57]». Cependant, comme il ressort de la récente décision concernant la reprise des actions de la Banque des règlements internationaux détenues par des personnes privées[58], la situation des organisations internationales est tout autre. Les questions intéressant les principes organiques et la gestion interne des organisations internationales sont régies par le droit international[59]. Les obligations mises à la charge des organisations internationales par leurs actes constitutifs et le droit secondaire des organisations internationales constituent des normes juridiques internationales au même titre que celles découlant des traités auxquels une organisation est partie et que les autres règles applicables du droit international coutumier[60]. En un mot, il ne pouvait exister au sein d'une organisation internationale un ordre juridique interne indépendant du droit auquel elle doit son existence. Dès lors, on voit mal comment une étude sur la responsabilité des organisations internationales méconnaîtrait la responsabilité encourue pour violations de leurs règles. Ce n'est pas dire que l'étude doive embrasser les relations entre les organes de l'organisation considérée. Les règles des organisations internationales n'intéressent le droit des responsabilités internationales que dans la mesure où elles ont trait aux relations, régies par le droit international, entre l'organisation en tant que personne morale internationale et les tiers, qu'il s'agisse d'États, d'autres organisations internationales, d'autres entités ou de personnes physiques[61].

3. Selon la CIJ, les actes constitutifs d'organisations internationales, qui sont consignés dans des accords internationaux, sont des traités multilatéraux, fussent-ils d'un type particulier[62]. L'une de ces particularités est que ces actes constitutifs créent des sujets de droit nouveaux dotés d'une certaine autonomie. Cette autonomie peut amener le sujet nouveau à agir ou à omettre d'agir d'une manière contraire à la fois à son acte constitutif et au droit secondaire né de l'instrument dont elle tire son existence juridique, ou encore au droit international général et au droit international particulier gouvernant les organisations internationales, ainsi qu'il résulte de la déclaration suivante de la CIJ:

> L'organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie[63].

---

[56] Voir *supra* note 3.

[57] Fond, arrêt nº 7, 1926, *C.P.J.I. série A nº 7*, p. 19.

[58] Voir *supra* note 11.

[59] Ibid., par. 123.

[60] Voir Amerasinghe, *Principles of the institutional law of international organizations*, p. 326.

[61] Voir Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, p. 22 à 30.

[62] Voir, par exemple, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé* (*supra* note 51), p. 74 et 75; pour un examen approfondi de la jurisprudence de la CIJ, avant 1996, voir également Sato, *Evolving constitutions of international organizations: a critical analysis of the interpretative framework of the constituent instruments of international organizations*.

[63] *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1980*, par. 37, p. 89 et 90.

4. Ainsi, contrairement à ce qui se produit lorsqu'un État enfreint son propre droit, toute violation par une organisation internationale de ses propres règles constitue par définition une violation d'une des ses obligations internationales au sens du paragraphe 2, alinéa *b*, du projet d'article 3, propre à engager la responsabilité de l'organisation envers des tiers.

b) *Le caractère international des relations avec le personnel*

5. Pour ce qui est de la responsabilité des organisations internationales envers leurs fonctionnaires, il convient de rappeler que les tribunaux administratifs ont toujours souligné l'indépendance des organisations internationales, celles-ci n'étant par suite soumises ni aux règles d'autres organisations internationales ni à quelque droit interne. Dans une affaire à Interpol, le requérant ayant invoqué à la fois le droit d'autres organisations et celui d'un pays, le Tribunal administratif de l'OIT a jugé qu'Interpol était une organisation internationale et n'était soumise à aucun droit interne, en ces termes:

Interpol est une organisation internationale indépendante; les parties ne font état d'aucun accord ni même de l'existence d'un organe de coordination qui justifieraient une comparaison; et, en tout état de cause, le moyen soulevé par les requérants ne pourrait conduire à une annulation des décisions attaquées[64].

6. Une conséquence de cette indépendance est que la relation entre les organisations internationales et leur personnel est internationale par essence. Par conséquent, aucun tribunal n'aurait compétence *rationae personae* et *rationae materiae* pour connaître de différends les opposant à leurs fonctionnaires[65]. Dans le cas d'Interpol, cette disposition figure expressément à l'article 30 de son Statut. Par suite, lorsque des fonctionnaires mettent en cause la responsabilité d'une organisation internationale, pour se prononcer les tribunaux examinent aussi l'acte constitutif, les décisions et la pratique de l'organisation. La décision du Tribunal administratif de la Banque mondiale dans l'affaire *de Merode* en est un bon exemple. Dans cette espèce, pour trancher, le Tribunal avait examiné l'acte constitutif de la Banque mondiale, son règlement et certains manuels, notes et déclarations émanant de la direction et de certaines autres sources, y compris des principes généraux[66].

c) *Actions concernant des particuliers*

7. Les règles de l'organisation peuvent également être décisives s'agissant de rechercher la responsabilité d'une organisation internationale envers des particuliers. La décision concernant la reprise des actions de la Banque des règlements internationaux détenues par des particuliers[67] en est la claire illustration. Dans ladite espèce, le tribunal arbitral a estimé que, pour déterminer si l'organisation internationale en cause avait commis un fait illicite envers ses actionnaires privés, il fallait examiner la conformité de ce fait aux actes constitutifs et aux principes de droit international qui pourraient s'appliquer. Ainsi, le tribunal a commencé par rechercher si la modification de l'acte constitutif excluant la possibilité d'un actionnariat privé était conforme aux règles de l'organisation. Ce n'est qu'après avoir répondu par l'affirmative à cette question qu'il a examiné si le rachat des actions respectait les règles du droit international en matière d'expropriation et de compensation, le principe fondamental du respect des biens et le principe de non-discrimination.

8. Il serait donc très utile de donner une définition du fait internationalement illicite englobant également les violations par une organisation internationale de ses propres règles, et ce, d'autant qu'il est des organisations internationales dont les règles imposent à l'organisation proprement dite (et donc non à tel ou tel de ses organes en particulier) des normes de traitement tendant à protéger les droits subjectifs des tiers, ou dont l'application porte atteinte aux tiers.

9. Le paragraphe 1 de l'article 2 de son Statut fait obligation à Interpol de respecter dans toutes ses actions la Déclaration universelle des droits de l'homme. Par cette disposition, qui lui est propre[68], elle incorpore dans ses règles l'ensemble des droits consacrés dans la Déclaration universelle et repris dans plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme. L'Organisation a donc pris plusieurs initiatives pour promouvoir le respect des droits de l'homme dans ses divers domaines d'activité[69].

10. Interpol doit aussi respecter les droits de l'homme dans ses propres opérations. L'une de ses principales activités consiste à traiter des informations aux fins de la coopération policière internationale, et intéresse donc la vie privée des personnes, laquelle est protégée par le droit fondamental énoncé à l'article 12 de la Déclaration

[64] Soixante-dixième session, jugement nº 1080 du 29 janvier 1991, considérant nº 12.

[65] Voir Seidl-Hohenveldern, *Avis concernant l'incompétence des tribunaux nationaux pour régler des litiges opposant l'Organisation internationale de police criminelle-Interpol à ses agents*, 26 mai 1986.

[66] Tribunal administratif de la Banque mondiale, *de Merode* et al. *c. Banque mondiale*, décision nº 1, 5 juin 1981.

[67] Voir *supra* note 11.

[68] Voir cependant Waldock, «General course on public international law», p. 198 et 199, expliquant comment la Déclaration universelle a été acceptée comme partie intégrante du «droit de l'Organisation des Nations Unies».

[69] Lors de sa dix-huitième session à Berne, en 1949, l'Assemblée générale d'Interpol a adopté sa résolution nº 3, qui dispose que «tout acte de violence ou inhumain, c'est-à-dire contraire à la dignité humaine, commis par des policiers dans l'exercice de la police judiciaire ou criminelle, doit être dénoncé à la justice». Elle a aussi recommandé que, «dans toutes les écoles de formation de la police, on attache une importance spéciale à la reconnaissance complète du droit qu'a toute personne soupçonnée d'infraction à la loi pénale ou toute autre personne de recevoir un traitement loyal et humain». Cette résolution a été suivie, lors de la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale de l'Organisation à Accra, en 1976, par la présentation du rapport nº 20 sur les travaux des Nations Unies relatifs à la rédaction d'un code de déontologie policière. Plus récemment, la résolution nº AGN/63/RES/16, adoptée par l'Assemblée à sa session de Rome en 1994, a recommandé aux membres de l'Organisation d'encourager toute mesure visant à ce qu'un enseignement sur les droits de l'homme soit dispensé dans les écoles de police. Une circulaire a ensuite été diffusée pour demander aux pays membres de fournir au Secrétariat général toute information sur la mise en œuvre de cette résolution. Il convient aussi de signaler qu'Interpol collabore étroitement avec la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, qui sollicite l'avis de l'Organisation sur les différents textes qu'elle adopte. Différents instruments internationaux ont été adoptés afin de donner une expression concrète à la Déclaration universelle des droits de l'homme et de constituer un corpus de droit pénal international en définissant les infractions qui constituent des atteintes aux droits de l'homme. En vertu de l'article 2 du Statut, l'Organisation respecte les normes édictées par ces conventions et a toujours recommandé à ses membres de ratifier ces instruments.

universelle. L'affaire *Steinberg c. Organisation internationale de police criminelle et consorts*[70] est un exemple. Un citoyen des États-Unis était l'objet d'une notice d'Interpol qui le décrivait comme un criminel international recherché connu sous le pseudonyme de Mark Moscowitz. Ayant appris que le Secrétariat général d'Interpol diffusait cette notice par le réseau de l'Organisation, il l'avertit à deux reprises en présentant des preuves que la notice était erronée. Selon lui, malgré ces preuves, le Secrétariat général d'Interpol a continué durant un an de diffuser la notice et d'autres déclarations l'associant à Mark Moscowitz, avant d'admettre son erreur. Steinberg a demandé des dommages et intérêts punitifs pour le préjudice substantiel qu'il prétendait avoir subi du fait de la notice prétendument diffamatoire d'Interpol.

11. La question de la responsabilité envers les tiers pour violation de l'article 2 du Statut d'Interpol est à l'origine de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (ci-après la Commission), créée à l'occasion de la négociation du nouvel accord de siège entre le Gouvernement français et Interpol.

12. La France a soutenu que sa loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'appliquait aux données nominatives conservées dans les locaux d'Interpol. Par conséquent, pour elle, les personnes physiques devraient avoir accès aux données les concernant, ce droit pouvant être exercé par l'intermédiaire de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, instituée en vertu de la loi précitée, qui était habilitée à contrôler les fichiers informatiques en France.

13. Selon Interpol, cette loi n'était pas applicable aux informations de police traitées par son Secrétariat général, pour deux raisons:

a) Les informations envoyées à Interpol par les pays membres ne lui appartiennent pas. Interpol n'en est que le dépositaire; le fait de soumettre ces informations à une loi interne conférerait à cette loi un caractère extraterritorial;

b) L'application de la loi de 1978 aux fichiers d'Interpol situés en France pourrait porter atteinte à la coopération policière internationale: certains pays préféreraient ne pas communiquer d'informations policières susceptibles d'être divulguées à des organismes français.

14. L'enjeu de ce débat était important pour les deux parties. La France ne voulait pas renforcer le Statut d'Interpol sur son territoire en l'absence de garanties concernant le traitement des données à caractère personnel protégées par la loi de 1978, et Interpol tenait à maintenir le bon fonctionnement de la coopération internationale de police criminelle qu'elle coordonne.

15. Ces deux objectifs furent conciliés grâce à l'attachement des deux parties à la protection des données, tant pour protéger l'action de la coopération policière internationale que pour protéger les droits individuels (l'article 2 du Statut d'Interpol cadre son action dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme).

16. Ce consensus fut officialisé par la signature, en date du 3 novembre 1982, d'un nouvel accord de siège entre la République française et Interpol, entré en vigueur le 14 février 1984, auquel est annexé un échange de lettres. Ces textes constituent le fondement du système de contrôle des fichiers d'Interpol.

17. Par sa signature, la France a renoncé à faire appliquer la loi de 1978 aux fichiers de l'Organisation. L'accord de siège garantit l'inviolabilité des archives d'Interpol et de la correspondance officielle de l'Organisation (art. 7 et 9) et prévoit le contrôle interne de ses fichiers, non par une commission de contrôle nationale, mais par un organe collégial indépendant (art. 8).

18. Conformément à l'échange de lettres entre Interpol et la France, qui invite l'Organisation à instituer une Commission de contrôle des fichiers et à en définir la mission, l'Organisation a adopté en 1982 son «Règlement relatif à la coopération policière internationale et au contrôle des fichiers d'Interpol», dont le but est, aux termes du paragraphe 2 de son article 1, «de protéger contre tout abus les informations de police traitées et communiquées au sein du système de coopération policière internationale mis en place par l'OIPC-Interpol, notamment en vue de prévenir toute atteinte aux droits des individus[71]». Ce texte met en place la Commission (dont le nom en anglais est devenu en 2003 «Commission for the Control of Interpol's Files»).

19. Interpol a mis en place tout un dispositif perfectionné lui permettant de veiller à ce que le traitement des informations à des fins de coopération policière internationale ne porte pas indûment atteinte à la vie privée des personnes[72]. La question est de savoir si toute violation tomberait sous le coup du paragraphe 1 du projet d'article 3.

20. Si la réponse est affirmative, ce qui semble être le cas, il faudrait le préciser. Ainsi qu'il est dit plus haut, les règles de l'organisation sont par définition internationales.

---

[70] Cour d'appel des États-Unis pour le circuit du district de Columbia, 23 octobre 1981, 672 F.2d 927; 217 U.S. App. D.C. Pour un examen de cette affaire, voir Reinish, *International Organizations Before National Courts*, p. 28, 50, 152 et suiv. et 170.

[71] Fooner, *Interpol: Issues in World Crime and International Criminal Justice*, annexe E, p. 217.

[72] Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale, adopté par l'Assemblée générale d'Interpol lors de sa soixante-douzième session à Benidorm (Espagne) en 2003. Ce règlement remplace celui qui avait évolué depuis 1982. En 1982, lors de sa cinquante et unième session (Torremolinos, Espagne), l'Assemblée générale a adopté le «Règlement relatif à la coopération policière internationale et au contrôle interne des fichiers de l'OIPC-Interpol» (AGN/51/RES/1), qui stipule notamment que les informations de police sont traitées «au moyen d'un système informatisé avec un centre de traitement installé au Secrétariat général». En 1987, le Comité exécutif a adopté, lors de sa quatre-vingt-quatrième session (Saint-Cloud, France, 4-6 mars 1987), le «Règlement sur la destruction des informations de police enregistrées par le Secrétariat général», sur délégation de l'Assemblée donnée en 1986 lors de sa cinquante-cinquième session qui s'est tenue à Belgrade (résolution AGN/55/RES/2). En 1990, lors de sa cinquante-neuvième session (Ottawa, Canada), l'Assemblée générale a adopté le «Règlement relatif à une base de données sélectionnées implantée au Secrétariat général de l'OIPC-Interpol et à l'accès direct des BCN [Bureaux centraux nationaux] à celle-ci» (résolution AGN/59/RES/7). En 1996, 1998 et 2000, lors de ses soixante-cinquième (Antalya, Turquie), soixante-septième (Le Caire, Égypte) et soixante-neuvième sessions (Rhodes, Grèce), l'Assemblée générale a adopté trois résolutions portant respectivement sur «L'ACIU [Analytical Criminal Intelligence Unit] et l'analyse criminelle» (AGN/65/RES/16), «La stratégie et le programme de formation d'Interpol en matière d'analyse criminelle» (AGN/67/RES/9) et «La mise en place d'un service d'analyse stratégique au Secrétariat général d'Interpol» (AGN/69/RES/4).

Il semble donc que le droit des obligations ne puisse véritablement distinguer entre les obligations résultant d'engagements externes et celles découlant des règles internes de l'organisation. Il semblerait donc que la responsabilité tienne davantage à la nature de l'obligation violée. Si celle-ci a pour objet de protéger les droits subjectifs des tiers, les conséquences de sa violation ne peuvent être régies que par les règles de la responsabilité pour fait illicite au regard du droit international.

21. Interpol retient la même solution pour ce qui est de l'article 3 de son Statut. Si cette disposition n'énonce pas directement une norme de traitement des particuliers, son non-respect peut entraîner de sérieuses répercussions pour la personne sur laquelle l'Organisation conserve des données nominatives traitées, ou qui fait l'objet d'une notice rouge sur le réseau d'Interpol. L'article 3 interdit à Interpol d'entreprendre «toute activité présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial[73]».

22. Le Bureau des affaires juridiques d'Interpol est saisi quotidiennement, d'une manière ou d'une autre, de questions soulevées soit par des autorités de police, qui prient le Secrétariat général de les aider à rechercher certaines personnes, soit par des particuliers mécontents que l'Organisation ait ouvert un dossier les concernant, ce qui, dans nombre de cas, suppose un avis de recherche international, la fameuse notice rouge. Le Bureau et la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol doivent également souvent traiter de contestations de la part de personnes recherchées concernant les services rendus par le Secrétariat aux pays affiliés. D'ordinaire, ces personnes, invoquant l'article 3 du Statut d'Interpol, soutiennent que l'Organisation ne devrait pas aider le pays demandeur.

23. Ces plaintes se font plus catégoriques lorsque la personne fichée ou recherchée par Interpol éprouve dans ses déplacements internationaux des tracasseries telles que le rejet d'une demande de visa, l'interdiction de débarquement ou l'expulsion. Parfois, le plaignant invoque un préjudice tiré du fait qu'il aurait été ainsi empêché de concrétiser des possibilités commerciales.

24. Dans la pratique, les plaignants affirment souvent tirer de l'article 3 du Statut d'Interpol le droit d'être protégés contre l'assistance de l'Organisation dans le cadre de poursuites pour «délit politique». Chaque fois qu'Interpol estime qu'en coopérant en vue d'appréhender une personne elle porte atteinte à ce droit, elle doit cesser de coopérer au dossier avec le pays demandeur et annuler toute demande adressée à ses membres aux fins d'obtenir des informations sur la personne en question ou son arrestation. Interpol peut aussi cesser, c'est-à-dire suspendre, toute coopération sur le dossier en question avec le pays demandeur s'il a des raisons de penser que l'assistance demandée n'est peut-être pas conforme aux dispositions susmentionnées du Statut.

25. Ainsi qu'il a été dit plus haut, il serait donc très utile de dégager une définition du fait internationalement illicite qui embrasse également les violations par une organisation internationale de ses propres règles.

d) *Actions portant préjudice à des pays et à d'autres organisations internationales*

26. Dans le contexte d'Interpol, il arrive également qu'un organe contrevienne à une règle d'une organisation qui a été créée pour protéger les intérêts des pays membres. À cet égard, il est important de noter que le Règlement d'Interpol sur le traitement d'informations concilie les impératifs de la coopération policière internationale et la nécessité de protéger les données et les droits fondamentaux des personnes conformément aux articles 2 et 3 de son Statut. Lors de l'élaboration de ce règlement, il a donc été tenu compte de deux principes fondamentaux: le respect de la souveraineté nationale et la reconnaissance du rôle primordial que jouent les Bureaux centraux nationaux, prévu à l'article 32 du Statut.

27. La disposition pertinente de ce texte énonce donc les obligations qui incombent aux organes des pays membres d'Interpol communiquant des informations au Secrétariat général pour qu'elles y soient traitées au sein du système de coopération mis en place par l'Organisation. Sont ainsi rappelées l'obligation de respecter les finalités du traitement de ces informations (découlant des articles 2 et 3 du Statut de l'Organisation), et l'obligation principale de fournir des informations correctes et de veiller à leur actualisation chaque fois que cela est nécessaire.

28. Le respect de la souveraineté nationale tient au fait que les pays membres restent propriétaires des informations qu'ils fournissent à Interpol par l'intermédiaire de leurs bureaux centraux nationaux et d'autres entités autorisées. Enfin, selon la disposition en question, les entités qui communiquent des informations peuvent à tout moment restreindre les droits d'accès à celles-ci. À cet effet, elle énonce les voies par lesquelles les entités ayant communiqué des informations sont informées chaque fois qu'une nouvelle entité pourrait en devenir le destinataire.

---

[73] L'article 3 du Statut d'Interpol a un contexte historique particulier. Juste après la guerre, la Commission internationale de police criminelle (CIPC) avait adopté une position de neutralité en s'abstenant d'intervenir dans des affaires à caractère politique, religieux ou racial. Dans son discours d'ouverture des travaux de la Conférence de Bruxelles en juin 1946, le Président Louwage a souligné que c'était notamment le respect de cette position scrupuleuse qui avait valu à cet organisme de conquérir la considération des autorités administratives et judiciaires de ses pays membres. Cette position était également en accord avec l'évolution du droit de l'extradition au cours du XIXe siècle et de la première partie du XXe siècle, aux niveaux national et international, et, en particulier, du concept d'infraction politique. Même si le Statut de la CIPC adopté en 1946 ne comportait aucune disposition restreignant le champ d'intervention de l'Organisation dans des affaires politiques, raciales ou religieuses, l'Organisation continua en pratique à maintenir sa position. En 1948, le membre de phrase «à l'exclusion rigoureuse de toute affaire présentant un caractère politique, religieux ou racial» fut ajouté à la fin du paragraphe 1 de l'article premier des Statuts de la CIPC, dont le Secrétaire général de l'époque, M. Ducloux, qualifia l'absence de disposition formelle en la matière de «grave lacune». Dans son rapport devant l'assemblée de la CIPC, M. Ducloux déclarait en effet: «Le maintien de notre action dans le strict domaine du droit commun nous a permis d'étendre sans contestation l'influence de la CIPC et nous considérons que son avenir dépend pour une bonne part de cette rigoureuse neutralité.» Ainsi, l'article premier se lisait désormais comme suit:

«La CIPC a pour but d'assurer et de développer l'assistance officielle réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, dans le cadre des lois existant dans les différents États; d'établir et de développer toutes les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun, à l'exclusion rigoureuse de toute affaire présentant un caractère politique, religieux ou racial.»

Cette disposition fut reprise en 1956 lors de la rédaction du Statut d'Interpol, dont elle constitue désormais l'article 3: «Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation.»

Celles-ci peuvent ainsi décider si la nouvelle entité peut avoir accès aux informations qu'elles ont communiquées.

29. Le Règlement impose au Secrétariat général d'Interpol l'obligation de veiller à ce que le traitement des informations au sein de l'Organisation respecte les conditions prescrites et se limite aux finalités autorisées. Le non-respect par le Secrétariat général de ces dispositions tendant à protéger les intérêts des pays membres pourrait engager la responsabilité d'Interpol, même si celles-ci relèvent de l'ordre juridique interne de l'Organisation. Par conséquent, le mécanisme de règlement des différends envisagé à l'article 23 du Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale repose en partie sur le prémisse que les entités par l'intermédiaire desquelles les pays membres agissent en ce qui concerne le traitement des informations à des fins de police internationale devraient avoir une voie de recours contre Interpol.

3. Fonds monétaire international

1. Le projet d'articles devrait préciser qu'il ne s'intéresse pas aux relations entre une organisation internationale et ses membres qui seraient envisagées par la charte de l'organisation. Ces relations sont régies par les règles de chaque organisation[74]. Ainsi, lorsqu'une organisation internationale agit conformément à sa propre charte, sa responsabilité ne relèverait pas des principes du droit international (qui sont implicitement invoqués mais non énoncés dans le texte du projet d'articles) mais devrait être déterminée en vertu de celle-ci.

2. C'est la nature des règles des organisations internationales et les différences existant entre États et organisations internationales et entre organisations internationales qui le commandent.

3. Les règles d'une organisation internationale comme le FMI sont à la fois internes de par leur portée et internationales de par leur nature. Elles sont internes par leur portée en ce qu'elles régissent les relations entre l'organisation et ses membres, entre les membres (en leur qualité de membres) et entre l'Organisation et ses organes et agents. Elles sont internationales par leur nature en ce qu'elles ont été convenues par le biais d'un traité entre les États membres[75] ou ont été dégagées en vertu d'un tel accord. On aurait donc tort de voir dans les règles d'une organisation internationale l'équivalent à celles du droit interne ou subordonnées à des règles générales de droit international, au sens où ces termes sont utilisés pour ce qui est des États[76]. Par conséquent, en tant que corpus juridique, les règles des organisations internationales sont *sui generis*.

4. Le projet d'articles devrait également reconnaître que les règles d'une organisation constituent la *lex specialis* régissant les rapports entre l'organisation et ses membres et agents ainsi qu'entre ses membres. On ne saurait donc dire à la suite du commentaire sur le projet d'article 3 que, dans certains cas (outre les cas d'obligations impératives), des obligations internationales générales pourraient primer les règles d'une organisation[77]. Ce serait méconnaître les accords internationaux entre les membres de l'organisation concernant l'application exclusive des lois régissant leurs relations et donner à penser que la *lex generalis* l'emporte sur la *lex specialis*.

5. En outre, le droit international reconnaît que les organisations internationales «ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales[78]».

> Alors qu'un État possède, dans sa totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation *doivent dépendre** des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique[79].

Par conséquent, s'agissant des organisations internationales, la responsabilité internationale doit dépendre de leurs buts et de leurs fonctions tels qu'ils sont énoncés ou sous-entendus dans leurs actes constitutifs et dégagés par la pratique.

6. Les organisations internationales diffèrent aussi entre elles par leur but et par leur fonction; leurs actes constitutifs et leurs pratiques diffèrent donc nécessairement aussi. Ces différences sont particulièrement accentuées pour ce qui est de leurs relations avec leurs membres et agents, puisque celles-ci dépendent du but et de la fonction de chacune.

7. Puisque les règles de chaque organisation reflètent ces différences de but et de fonction, que ces règles ont été acceptées par les États membres comme régissant les rapports entre l'organisation et ses membres et agents, et que ces règles constituent la *lex specialis* des relations juridiques de l'organisation, ce sont ces règles seules qui régissent les relations entre une organisation internationale et ses membres et agents, même dans les cas où ces relations sont affectées par la violation d'une obligation internationale de l'organisation envers eux. Nous estimons donc que ces relations débordent le champ de l'étude de la Commission.

4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

En l'absence d'indications sur la nature des obligations susceptibles d'être violées par une organisation internationale – outre ses obligations conventionnelles –, le Bureau ne peut dire si la CDI devrait se pencher sur la

---

[74] En outre, dans certaines organisations, les membres ont convenu d'un mécanisme exclusif pour déterminer le champ des obligations leur incombant aux termes de la charte. Pour le FMI, l'article XXIX des Statuts constitue un tel mécanisme exclusif.

[75] Sur la question des organisations créées par d'autres organisations internationales ou dont les membres sont des organisations internationales, veuillez vous reporter aux commentaires sur le projet d'article 2 ci-dessous.

[76] Ce traitement, que nous n'approuvons pas, a fait l'objet d'une tentative au commentaire du projet d'article 3 [*Annuaire… 2003*, vol. II (2e partie), p. 22 et 23].

[77] La pratique a démontré en particulier qu'une organisation internationale n'est pas soumise aux règles de droit international promulguées par d'autres organisations internationales, sauf si elle les a acceptées. Par exemple, l'Accord de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et le Fonds monétaire international reconnaît que le Fonds n'est pas lié par les décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu des articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies, même si ses États Membres peuvent être liés par l'article 48 de la Charte. L'Accord dispose seulement que le Fonds doit «tenir dûment compte» de telles décisions du Conseil de sécurité (art. VI, par. 1).

[78] Voir *supra* note 51.

[79] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 180.

première question ou quel poids elle devrait y accorder à l'occasion de son étude sur la responsabilité des organisations internationales.

5. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

Aux fins de la question à l'examen, la CDI précise que l'expression «règles de l'organisation» s'entend «notamment des actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation[80]». La Commission devrait peut-être envisager d'élargir cette définition afin d'y inclure des considérations plus générales, telles que «les principes du droit international établis ou généralement admis». L'OMPI convient que la nature juridique des règles de l'organisation au regard du droit international est une question controversée. L'OMPI constate également que la définition des «règles de l'organisation» s'inspire, dans une large mesure, de celle qui figure au paragraphe 1, alinéa *j*, de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1986. Néanmoins, de l'avis de l'OMPI, les relations entre une organisation internationale et ses États membres et entre une organisation internationale et ses agents devraient être plus généralement régies par le droit international, dont les règles de l'organisation font partie intégrante. Cette optique s'inscrirait, par exemple, dans la logique du projet d'article 4.1 (Règle générale relative à l'attribution d'un comportement à une organisation internationale), qui s'appuie sur le «droit international[81]» pour définir la règle générale en matière d'attribution d'un comportement à une organisation internationale. À cet égard, l'OMPI recommande que la Commission se penche également sur la question du manquement aux obligations dont une organisation internationale peut assumer la responsabilité vis-à-vis de ses États membres ou de ses agents.

M. L'état de nécessité peut-il être invoqué pour exclure l'illicéité?

1. Commission européenne

La Commission européenne estime que cette cause d'exclusion de l'illicéité est reconnue par le droit international coutumier[82] et que le projet d'article 25 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite comporte d'autres indications. Exceptionnellement, un État peut invoquer l'état de nécessité pour «protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent» pour autant qu'il ne «porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble»[83]. La Commission européenne estime qu'en théorie ce cas de figure peut s'appliquer aussi aux organisations internationales. Cependant, il convient d'être extrêmement prudent. Par exemple, une organisation internationale de défense de l'environnement pourrait invoquer la «nécessité écologique» dans des circonstances comparables à celles où des États seraient autorisés à le faire[84], si:

a) elle doit protéger un intérêt essentiel, dans le cadre d'une mesure énoncée dans son acte constitutif comme l'une de ses tâches essentielles et sa raison d'être;

b) ce faisant, elle ne porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel d'autres sujets de droit international à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble.

2. Organisation internationale de police criminelle

1. Le droit international coutumier reconnaît l'état de nécessité comme cause d'exclusion de l'illicéité. Cependant, ainsi que l'a souligné la CIJ dans l'affaire de la *Réparation*, «les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à la nature ou à l'étendue de leurs droits[85]».

2. L'exception tirée de l'état de nécessité a été dégagée essentiellement à l'occasion des relations entre États et Interpol n'a dû faire face à aucune situation où la notion s'appliquerait. Force est cependant de reconnaître que l'état de nécessité ne relève pas de ces domaines du droit international qui, par essence, ne s'appliquent manifestement pas aux organisations internationales[86]. Le Secrétariat général d'Interpol considère donc que, loin d'exclure cette notion de son étude, la CDI se demande si, pour l'appliquer aux organisations internationales, il y a lieu d'établir une distinction entre les caractéristiques de celles-ci. Il faut songer qu'il existe une grande diversité d'organisations internationales, ce qui impliquerait que, pour certains types d'organisations, l'exception tirée de l'état de nécessité pourrait être utile[87].

3. Il convient de rappeler que, même si, dans l'affaire de l'*Indemnité russe*[88], il a été jugé qu'aucun élément n'excluait l'illicéité du défaut de paiement de la Turquie, il avait été accepté comme principe que le désarroi financier pouvait constituer une circonstance excluant l'illicéité. À la différence des États et aux autres entités territoriales, les organisations internationales n'ont pas compétence pour lever l'impôt et ne peuvent donc pas générer de revenus propres. Elles dépendent donc des contributions financières des pays membres. Si un nombre important de ces pays venaient à ne pas verser leurs contributions, l'organisation pourrait se trouver dans l'impossibilité de faire face à ses obligations financières. Ainsi que l'a

[80] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), par. 71, p. 48.

[81] Ibid.

[82] *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1997*, par. 51, p. 40.

[83] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie), art. 25, par. 1, al. *a* et *b*, p. 28.

[84] Voir, par exemple, l'affaire *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1997*, p. 41. La CIJ a convenu que les inquiétudes de la Hongrie pour l'environnement naturel de la région constituaient un «intérêt essentiel» de cet État, mais elle n'était pas convaincue que la Hongrie, en abandonnant le projet au mépris de ses obligations conventionnelles envers la Slovaquie, répondait à un «péril grave et imminent».

[85] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 178.

[86] Voir Klein, op. cit., p. 416 à 419, pour une projection de la notion de nécessité dans le contexte des organisations internationales.

[87] Voir Riphagen, «The second round of treaty law», p. 571 et 572.

[88] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI (numéro de vente: 61.V.4), p. 421. Voir également Scott, *The Hague Court Reports*, p. 297 à 328.

montré la disparition du Conseil international de l'étain[89], une organisation internationale, à l'inverse d'un État, peut voir son existence même menacée par le manque de fonds. Il convient d'accorder à cette question une attention particulière pour la codification et l'élaboration progressive du droit de la responsabilité des organisations internationales, soit dans la rubrique «force majeure» ou «état de nécessité[90]», soit sous la forme d'une disposition permettant de réagir à l'insolvabilité d'une organisation internationale.

3. Fonds monétaire international

1. Même si la question de la Commission portait spécifiquement sur l'état de nécessité en tant que cause d'exclusion de l'illicéité du fait d'une organisation internationale, il convient de déterminer plus généralement les circonstances dans lesquelles un fait pourrait être illicite avant d'examiner les circonstances qui excluent l'illicéité de ce fait.

2. Comme il a été dit ci-dessus, l'illicéité du fait d'une organisation internationale en vertu de sa charte doit être déterminée par référence aux règles de l'organisation. Par conséquent, il en va de même pour la question de savoir si l'état de nécessité exclut l'illicéité du fait.

3. Le FMI ne connaît aucun précédent concernant le Fonds ou une autre organisation internationale, où la question de l'état de nécessité excluant l'illicéité d'un fait aurait été traitée. Cela ne signifie pas que l'état de nécessité ne puisse pas exclure l'illicéité d'un fait dans le cas de toutes les organisations internationales, mais il convient de tenir compte de leurs buts et de leurs fonctions pour appliquer cette cause d'exclusion. Soit dit en passant, le FMI a eu des difficultés à envisager une situation où l'état de nécessité pourrait exclure l'illicéité du fait d'une organisation internationale traitant essentiellement d'obligations financières internationales.

4. Le précédent qui fait autorité dans le domaine de la responsabilité de l'État ne nous éclaire guère. Dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*[91], la CIJ a estimé que «l'état de nécessité constitue une cause, reconnue par le droit international coutumier, d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à une obligation internationale». Contrairement à d'autres déclarations de la Cour à ce sujet, le commentaire cité ici ne visait pas uniquement les États en tant que sujets de droit international. On pourrait donc l'utiliser pour soutenir que l'état de nécessité peut être invoqué pour exclure l'illicéité du fait d'organisations internationales. Suivant le même raisonnement, une autre des observations de la Cour à ce sujet, à savoir qu'une telle exclusion ne saurait être admise qu'à titre exceptionnel, pourrait également s'appliquer aux organisations internationales.

5. Cependant, lorsqu'on applique ce principe aux organisations internationales, le parallélisme avec la responsabilité de l'État devient moins pertinent. En examinant les circonstances dans lesquelles l'état de nécessité pourrait être invoqué, la Cour a été plus spécifique dans ses développements, faisant expressément référence à un «intérêt essentiel» de l'État auteur du fait, et à la condition que ce dernier ne puisse avoir contribué à la survenance de l'état de nécessité[92]. Il est difficile de déterminer si une organisation internationale pourrait faire état d'«intérêts essentiels» analogues à ceux des États pour invoquer l'état de nécessité. Il faut pour cela examiner s'il existe un rapport entre les circonstances dans lesquelles un État et une organisation internationale pourraient invoquer l'état de nécessité pour exclure l'illicéité d'un fait, en admettant que cette dernière puisse le faire.

4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

La notion qui se rapproche le plus de l'«état de nécessité[93]» de l'article 25 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite est celle des «impératifs opérationnels» dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Une analyse du concept des «impératifs opérationnels» dégageant la responsabilité de l'Organisation pour la perte de biens et les dommages matériels causés par des forces des Nations Unies dans le cadre de leur fonctionnement ordinaire et des conditions dans lesquelles ils peuvent être invoqués figure dans le rapport du Secrétaire général (A/51/389, par. 13 à 15).

5. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

Comme déjà relevé, l'article 25 du projet de la Commission sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite fait référence à «l'état de nécessité[94]», qui peut être invoqué par un État sous certaines conditions. Dans la mesure où les organisations internationales ne sont rien d'autre qu'un conglomérat d'États (et, parfois, d'autres entités), nous ne voyons pas pourquoi ces organisations ne pourraient pas, elles aussi, invoquer l'état de nécessité pour justifier certaines de leurs actions. L'OMPI suppose, en tout état de cause, que ces organisations internationales invoqueraient l'état de nécessité au nom de leurs États membres. Les mécanismes internes qui obligent les organisations internationales à rendre compte à leurs États membres devraient également permettre de prévenir ou de corriger tout abus de leur part lorsqu'elles tentent d'invoquer l'état de nécessité.

N. Comportement d'un État réagissant à la demande ou à l'autorisation d'une organisation internationale

1. Commission européenne

En réponse à cette question, la Commission européenne renvoie à l'opinion générale que nous avons exprimée précédemment, selon laquelle de telles situations doivent être déjà adéquatement traitées au niveau de l'attribution

[89] Voir, entre autres, Seidl-Hohenveldern, «Failure of controls in the Sixth International Tin Agreement», et les sources citées.

[90] Pour le développement concernant l'affaire de l'*Indemnité russe* (*supra* note 88) sous la notion de nécessité, voir Martha, «Inability to pay under international law and under the Fund Agreement», p. 104 à 108, et Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, p. 180.

[91] Arrêt, *C.I.J. Recueil 1997*, p. 40.

[92] Ibid., p. 41.

[93] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie), p. 28.

[94] Ibid.

du comportement (et non uniquement au niveau de l'attribution de la responsabilité).

2. Organisation internationale de police criminelle

1. Il semblerait que la responsabilité d'une organisation pour le comportement d'un membre répondant à une demande ou à une autorisation de cette organisation dépend de la nature de la relation existant entre l'organisation et ses membres. Certes, le fait même d'appartenir à une organisation internationale implique un certain degré de coopération mutuelle et de bonne foi tant de la part du membre que de la part de l'organisation[95]. Cela ne signifie pas pour autant qu'une organisation doive être tenue responsable des actions que ses membres entreprennent à sa demande ou sur son autorisation. Aux termes du Statut d'Interpol, cette coopération mutuelle et cette bonne foi sont limitées par les lois existant dans les différents pays (art. 2, par. 1) et la compatibilité des actions des membres avec la législation de leur pays (art. 31). Les expressions «lois existant dans les différents pays» et «la législation de leur pays» sont supposées englober les obligations internationales qui incombent aux pays concernés.

2. Par suite, que cela soit ou non précisé dans chaque cas, toutes les demandes d'assistance d'Interpol, qu'elles portent sur une personne recherchée, une personne disparue ou une autre forme de coopération policière, et qui vont de pair avec la transmission par Interpol de demandes émanant de ses membres, sont toujours subordonnées aux dispositions susmentionnées de son statut.

3. On peut citer l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Öcalan c. Turquie*[96] pour illustrer les effets de cette disposition du Statut d'Interpol selon laquelle les États doivent coopérer dans les limites de leurs lois. Öcalan a été traduit en justice en Turquie après avoir été appréhendé au Kenya en vertu d'une notice rouge d'Interpol et remis aux autorités de police turques à l'aéroport de Nairobi. Dans la plainte qu'il a adressée à la Cour européenne des droits de l'homme, le requérant a affirmé qu'il avait été enlevé par les autorités turques agissant à l'étranger hors de leur ressort et qu'il incombait au Gouvernement de démontrer que cette arrestation n'était pas irrégulière. Selon lui, les mandats d'arrêt émanant des autorités turques ou la notice rouge émise par Interpol ne donnaient pas compétence aux agents de l'État turc pour agir à l'étranger. Il a soutenu que les modalités de son arrestation ne respectaient ni le droit kényan ni les normes établies par le droit international, que cette arrestation s'analysait en un enlèvement et que sa détention et son procès, qui se basaient sur cette arrestation illégale, devaient être considérés comme nuls et non avenus. Les autorités turques ont affirmé que l'arrestation du requérant à l'étranger n'engageait pas leur responsabilité et que la coopération entre le Kenya et la Turquie avait permis l'arrestation de M. Öcalan. Le requérant avait donc été présenté aux autorités judiciaires turques à l'issue d'une procédure régulière, conformément aux usages du droit international et de la coopération entre les États souverains dans la lutte contre le terrorisme.

4. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'une arrestation effectuée par les autorités d'un État sur le territoire d'un autre État, sans le consentement de ce dernier, portait atteinte au droit individuel de la personne à la sûreté selon la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a estimé qu'en ce qui concerne les relations en matière d'extradition entre un État partie et un État non partie à la Convention européenne, les normes établies par un traité d'extradition ou, en l'absence d'un tel traité, la coopération entre les États concernés figuraient aussi parmi les éléments pertinents pour établir la légalité de l'arrestation mise en cause par la suite devant elle, et que la livraison d'un fugitif résultant d'une coopération entre États ne constituait pas, en tant que telle, une atteinte à la légalité de l'arrestation, et ne posait donc pas de problème sous l'angle de la Convention. Elle a réaffirmé que le souci d'assurer un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu était inhérent à l'ensemble de la Convention et que, les voyages de par le monde devenant plus faciles et la criminalité prenant une plus grande ampleur internationale, toutes les nations avaient un intérêt croissant à voir traduire en justice les délinquants présumés qui fuient à l'étranger. Inversement, la création de havres de sécurité pour fugitifs ne comporterait pas seulement des dangers pour l'État tenu d'abriter la personne protégée: elle tendrait également à saper les fondements de l'extradition. Elle a considéré que même une extradition se présentant sous une forme inhabituelle, sous réserve qu'elle soit issue d'une coopération entre les États concernés et que l'ordre d'arrestation trouve sa base légale dans un mandat d'amener décerné par les autorités de l'État d'origine de l'intéressé, ne saurait être, en tant que telle, contraire à la Convention.

5. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé en outre qu'indépendamment de la question de savoir si l'arrestation emporte violation du droit de l'État où l'intéressé avait trouvé refuge – question examinée par la Cour uniquement si l'État d'accueil est un État contractant à la Convention européenne des droits de l'homme –, il fallait qu'il lui soit démontré au-delà de tout doute raisonnable que les autorités de l'État vers lequel le détenu a été transféré ont procédé à l'étranger à des activités contraires à la souveraineté de l'État d'accueil, donc au droit international. Pour ce qui est de la question de savoir si l'arrestation constituait une violation de la souveraineté du Kenya, la Cour a fait observer que rien dans l'arrestation du requérant par les agents turcs dans un avion à l'aéroport de Nairobi n'avait été perçu par les autorités kényanes comme une atteinte à la souveraineté de leur pays. L'arrestation n'a entraîné aucun différend international entre le Kenya et la Turquie ni aucune détérioration de leurs relations diplomatiques. Les autorités kényanes n'ont formulé aucune protestation auprès du Gouvernement turc sur ce point, n'ont réclamé aucune réparation de la part de la Turquie, telle que, par exemple, la restitution de l'intéressé ou une indemnisation.

6. Ces éléments de l'affaire ont amené la Cour européenne des droits de l'homme à admettre la thèse du Gouvernement: elle a considéré qu'à l'époque des faits les autorités kényanes avaient décidé soit de remettre le requérant aux autorités turques soit de faciliter cette remise. Compte tenu de ces considérations et en l'absence de tout traité d'extradition entre la Turquie et le Kenya qui aurait institué une procédure formelle à suivre, la Cour a

[95] *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1980*, par. 43, p. 93.

[96] Requête n° 46221/99, arrêt du 12 mars 2003.

jugé qu'il n'avait pas été établi au-delà de tout doute raisonnable que l'opération considérée en l'espèce, menée en partie par des agents turcs et en partie par des agents kényans, constituait une violation par la Turquie de la souveraineté du Kenya et, partant, une infraction au droit international.

7. On peut déduire de la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme a traité l'affaire que lorsqu'une personne est appréhendée et traduite en justice grâce à une action conjointe menée dans le cadre d'Interpol, le fait des pays concernés n'engage pas pour autant la responsabilité de l'organisation.

3. Fonds monétaire international

1. Pour répondre à cette série de questions, il convient de vérifier d'abord les postulats sur lesquels elles reposent.

2. En premier lieu, il importe de souligner que lorsqu'un État contrevient à une de ses obligations internationales en donnant suite à la demande d'une organisation internationale dont il est membre, cette dernière peut ne pas lui avoir demandé de commettre une telle violation mais seulement de s'acquitter d'une tâche. Par la suite, en l'absence d'indications ou de contrôle de la part de l'organisation, l'État seul est responsable du choix de la manière dont il donne suite à la demande.

3. Par exemple, le FMI peut, en répondant à la demande d'un État membre désireux d'utiliser les ressources du Fonds, lui indiquer, conformément à ses statuts, que, pour ce faire, il doit réduire la valeur actuelle nette de sa dette souveraine. L'État membre peut soit refuser de le faire soit s'exécuter de diverses manières, par exemple en refinançant sa dette à des conditions préférentielles ou en négociant avec ses créditeurs l'annulation ou l'allégement de sa dette. Cependant, il peut aussi réduire la charge de sa dette en cessant unilatéralement d'honorer ses engagements, violant ainsi ses obligations financières internationales. Dans un tel cas, le Fonds n'a pas demandé à cet État de violer ses obligations internationales, ne lui a donné aucune indication sur les moyens employés pour accomplir ce qui constitue un fait internationalement illicite et n'a exercé aucun contrôle sur ces moyens. En effet, le Fonds a pour politique d'encourager ses membres à respecter le mieux possible leurs obligations contractuelles. Il n'encourage jamais les États membres à ne pas honorer leurs engagements. Au contraire, il les encourage à collaborer avec leurs créditeurs et à rechercher avec eux un moyen de restructurer les créances de manière à éviter tout défaut de paiement. Par conséquent, la responsabilité d'une organisation internationale ne saurait être engagée lorsqu'elle fixe un objectif à un de ses membres et que celui-ci décide de violer l'une de ses obligations internationales pour l'atteindre.

4. Deuxièmement, la question posée envisage une situation où le comportement demandé entraîne la violation d'une obligation internationale incombant à la fois à l'État concerné et à l'organisation internationale qui a formulé la demande. Il importe de noter que les États et les organisations internationales ont rarement des obligations identiques ou même similaires. On peut difficilement concevoir une situation où le comportement d'un État pourrait donner lieu à la violation d'une obligation internationale de l'organisation internationale. Des exemples précis de la situation ou des situations que la Commission avait à l'esprit lorsqu'elle a rédigé sa demande nous aideraient à répondre à cette partie de la question.

5. Troisièmement, lorsqu'un comportement est «autorisé» par une organisation internationale, le fait que celle-ci est habilitée à le faire implique nécessairement que ce comportement, dès lors qu'il a été autorisé, ne constitue pas une violation de la charte de l'organisation. Par exemple, l'alinéa *a* de la section 2 de l'article VIII des Statuts du FMI permet à celui-ci d'approuver des restrictions de change imposées par les États membres à la réalisation des paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes. Si le Fonds autorisait un État membre à imposer des restrictions de change en vertu de cette disposition, il agirait conformément à ses statuts, et l'imposition de restrictions ne pourrait être considérée comme une violation des obligations de l'État concerné au regard des Statuts. On peut donc difficilement concevoir une situation où l'octroi d'une autorisation serait illicite en droit international.

4. Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

En ce qui concerne la troisième question soulevée par la Commission, le Secrétariat n'a connaissance d'aucune situation où l'Organisation serait conjointement ou résiduellement responsable du fait illicite d'un État dans le cadre d'une activité ou d'une opération menée à la demande de l'Organisation ou sur autorisation de celle-ci. Toutefois, dans la pratique de l'Organisation, une mesure de responsabilisation a cependant été introduite dans la relation entre le Conseil de sécurité et les États membres effectuant une opération avec son autorisation, sous la forme de rapports périodiques au Conseil sur le déroulement de l'opération. Bien que ces rapports fournissent au Conseil un «outil de surveillance» non négligeable, ni le Conseil lui-même ni l'Organisation dans son ensemble ne peuvent être tenus responsables du fait illicite d'un État dans le cadre de l'opération, dans la mesure où le critère ultime de responsabilité reste le «commandement et contrôle effectif».

5. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

L'OMPI estime que, dans le cas où un comportement adopté par un État membre à la demande d'une organisation internationale se révèle contraire aux obligations internationales de cet État et de cette organisation, celle-ci doit alors être considérée comme responsable au regard du droit international. Le degré de responsabilité est moindre si le comportement illicite de l'État ne résulte pas d'une demande de l'organisation mais a seulement été autorisé par elle.

O. La responsabilité des organisations internationales et la pratique

Allemagne

1. L'Allemagne est membre de nombreuses organisations internationales. La question de la «responsabilité des organisations internationales» présuppose la possession d'une personnalité juridique internationale distincte de celle des États qui créent celle-ci. Tout ce qui a trait à l'existence, à la création, au statut, aux membres et à la représentation d'une organisation internationale est régi par le droit international. L'organisation internationale se

voit attribuer jusqu'à un certain degré une autonomie qui doit lui permettre de remplir ses tâches et la mettre à l'abri de toute ingérence. Généralement aussi, l'organisation internationale se voit reconnaître des privilèges et immunités garants de son autonomie. Lorsque la responsabilité d'une organisation internationale n'est pas régie par son statut ou par le droit des traités, une norme minimale de responsabilité peut être déduite du droit international coutumier et des normes relatives aux droits de l'homme, ainsi que des normes généralement acceptées énoncées dans des traités qui ont été largement ratifiés[97].

2. La pratique de l'État allemand en matière de responsabilité des organisations internationales est relativement peu étoffée. Aussi, les observations de l'Allemagne concernant la pratique des États dans ce domaine se fondent-elles sur des décisions judiciaires et des déclarations du Gouvernement fédéral.

3. La répartition des responsabilités entre l'Allemagne en tant que membre de diverses organisations internationales et ces organisations internationales elles-mêmes est régie en principe par les accords internationaux pertinents conclus entre l'Allemagne et chacune des organisations. Toutefois, seuls quelques-uns de ces accords comportent des dispositions explicites concernant la responsabilité, et encore celles-ci n'offrent pas une solution normalisée en matière de responsabilité.

4. Selon l'Allemagne, il n'existe pas de droit international coutumier concernant la responsabilité des organisations internationales.

5. À ce jour, il ressort de la pratique que, dans une majorité de cas, l'Allemagne est partie de l'idée que la responsabilité des États membres et celle des organisations internationales étaient distinctes. Il n'a été tenu compte que dans des cas exceptionnels de la responsabilité indirecte des États membres.

6. Les observations qui suivent s'articulent autour de trois parties, à savoir:

a) attribution de responsabilité dans les traités internationaux;

b) attribution de responsabilité dans la jurisprudence des tribunaux nationaux ou internationaux;

c) observations finales.

1. *Attribution de responsabilité dans les traités internationaux*

7. L'Allemagne est partie à un certain nombre d'accords internationaux qui prévoient une répartition des responsabilités entre l'organisation internationale elle-même et les États membres de celle-ci. Au nombre de ces accords figurent en particulier les actes constitutifs, les accords de siège et les accords sur le statut des forces/des missions. En principe, ces traités, à quelques exceptions près, envisagent une telle distinction.

a) *Actes constitutifs des organisations internationales*

8. On trouve dans les actes constitutifs de certaines organisations internationales des dispositions expresses concernant la responsabilité des États membres en ce qui concerne les obligations de l'organisation elle-même. Il s'agit avant tout d'organisations comme les banques internationales de développement et les organisations de produit dont les activités principales comportent des opérations économiques indépendantes ou la souscription d'obligations, autrement dit des activités qui les exposent en soi à la responsabilité.

i) *Banques internationales de développement*

9. Les statuts des banques internationales dont l'Allemagne est membre limitent généralement la responsabilité des États membres et des actionnaires à la valeur de leur quote-part du capital souscrit et non versé. On trouve des clauses de ce type, par exemple, dans les Statuts de la BIRD (art. II, sect. 6), de la BRI (art. 11), dans l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (art. 5, par. 7, 1re phrase, cf. aussi art. 17), dans les Statuts de la Banque européenne d'investissement (art. 4, par. 1), de la Banque africaine de développement (art. 6, par. 5), de la Banque asiatique de développement (art. 5, par. 6) et de la Convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (art. 8, al. *d*).

10. Certains statuts comportent des clauses équivalentes qui disposent explicitement que les États membres ne sont pas tenus responsables, du fait de leur qualité de membre, des obligations de l'organisation. Il en va ainsi, par exemple, de l'Association internationale de développement (art. II, sect. 3) et de la Société financière internationale (art. II, sect. 4), toutes deux étant des filiales de la Banque mondiale, ainsi que du Fonds africain de développement (art. 10), de la Banque asiatique de développement (art. 5, par. 7), du Fonds international de développement agricole (art. 3, sect. 4) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (art. 5, par. 7, 2e phrase).

11. Tous ces statuts disposent que, lorsqu'un État cesse d'être membre, il reste tenu de ses obligations directes à l'égard de la Banque, mais qu'il n'est pas tenu par les obligations que la Banque souscrit par la suite. Il en va de même en cas de dissolution de l'organisation.

12. Dans l'ensemble donc, les actes constitutifs des banques internationales de développement limitent la responsabilité des États membres à leur souscription, en excluant toute responsabilité conjointe et solidaire ou toute responsabilité secondaire de leur part.

ii) *Organisations internationales de produit*

13. Certaines des organisations de produit[98] dont l'Allemagne est membre ont des statuts comportant des dispositions explicites concernant la responsabilité. Celles-ci revêtent une importance particulière lorsque l'organisation de produit a un stock tampon qui contribue à la régulation des prix. Cependant, l'exemple le plus connu dans ce domaine, à savoir le Sixième Accord

[97] Voir résolution nº 1/2004 sur la responsabilité des organisations internationales, Association de droit international, *Report of the Seventy-first Conference held in Berlin, 16–21 August 2004*, Londres, 2004. Voir également www.ila-hq.org.

[98] Ni l'Accord international sur le blé de 1971 ni l'Accord international de 1984 sur le sucre ne font état de la responsabilité.

international sur l'étain[99], ne contenait aucune disposition relative à la responsabilité des États membres qui s'étaient engagés à financer le stock régulateur. L'Accord énonçait l'obligation non équivoque de fournir des fonds supplémentaires en ce qui concerne les seules dépenses administratives du Conseil international de l'étain. Lorsque celui-ci a suspendu ses activités en 1985 pour cause de dettes excessives, il a fallu s'en remettre aux tribunaux pour établir la responsabilité des États membres.

14. En revanche, l'Accord international de 2001 sur le cacao exclut expressément toute responsabilité des membres quant à l'obligation de financer le stock régulateur[100]. L'Accord international de 1994 sur le caoutchouc naturel limite la responsabilité des États membres à l'obligation qu'ils assument de contribuer aux dépenses du budget administratif et au financement du stock régulateur[101]. Cette contribution est limitée à son tour dès le départ par la taille maximum fixée pour le stock régulateur; il n'est pas envisagé de contracter des emprunts pour financer celui-ci, contrairement à ce qui était le cas dans le cadre de l'Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel. La limitation de la responsabilité doit vraisemblablement s'appliquer également en cas de liquidation du stock régulateur[102], même si le texte n'est pas tout à fait clair à ce sujet.

15. Quant aux organisations internationales de produit qui ne disposent pas d'un stock régulateur, leurs statuts ne contiennent que des dispositions rudimentaires concernant la responsabilité. Il en va ainsi des accords internationaux sur les bois tropicaux, l'huile d'olive, le café et le jute. Tous ces accords excluent expressément la responsabilité à raison de l'appartenance à l'organisation, en dehors de la responsabilité normale de régler sa quote-part[103].

16. Il faut mettre à part le cas de l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base qui sert à financer les différentes organisations de produit. Comme ils sont eux-mêmes membres du Fonds, les États membres des différentes organisations de produit apportent au Fonds un capital de garantie pour couvrir la responsabilité qu'ils assument quant aux obligations de leur organisation de produit[104]. Cette responsabilité est une responsabilité proportionnelle. Les États membres sont donc responsables des dettes contractées par leur organisation de produit vis-à-vis du Fonds, mais il s'agit d'une responsabilité limitée et ne jouant qu'à titre secondaire. Le capital de garantie doit être appelé par le Fonds à l'effet de couvrir les obligations de celui-ci dans certains cas. La responsabilité des États membres à raison de leur appartenance au Fonds est exclue expressément[105].

17. Comme on le voit, certaines organisations de produit prévoient une responsabilité des États membres pour certaines obligations, mais cette responsabilité est limitée et fixée à l'avance. Sauf de telles exceptions formulées de manière expresse, les accords de produit partent de l'idée qu'il existe une répartition des responsabilités entre les États et les organisations.

iii) *Le Traité instituant la Communauté économique européenne*

18. Une distinction s'impose entre les accords susvisés et la question de l'attribution de responsabilité dans le cadre de l'UE. Le Traité instituant la Communauté économique européenne ne contient aucune disposition expresse concernant la responsabilité des États membres pour les obligations contractées par la Communauté, mais il dispose en son article 300, paragraphe 7[106], que les accords conclus par la Communauté européenne lient non seulement les institutions de la Communauté, mais également les États membres. Le sens de cette disposition ne fait pas l'unanimité. Certains l'interprètent comme signifiant que les traités internationaux s'appliquent directement dans les relations entre les États membres de la Communauté européenne et les parties contractantes pertinentes.

19. Toutefois, selon le Gouvernement fédéral allemand, l'article 300, paragraphe 7, en question est une disposition d'ordre purement interne. Ainsi entendu, l'article fonde uniquement les obligations contractées en droit communautaire vis-à-vis de la Communauté et n'habilite pas les tiers à présenter des réclamations directes à l'encontre des États membres de la Communauté. En conséquence, aucune responsabilité découlant de la violation d'un traité par la Communauté ne peut être inférée de l'article 300, paragraphe 7, du Traité ainsi interprété; la seule chose qu'on puisse inférer, c'est l'obligation interne existant au sein de la Communauté de contribuer à l'application des traités et de financer par le biais de la procédure budgétaire toute obligation de dédommagement.

iv) *Autres actes constitutifs*

20. Les traités portant création de certaines autres organisations internationales comportent également des dispositions concernant l'attribution de responsabilité à l'organisation et aux États qui en sont membres. Certaines institutions internationales de recherche financées en partie par l'Allemagne prévoient que les États membres assument une responsabilité proportionnelle quant aux obligations de l'organisation en cas de liquidation de celle-ci. C'est le cas, par exemple, des conventions portant création des organisations suivantes: Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)[107], Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme[108], Laboratoire européen de biologie moléculaire et Agence spatiale européenne[109].

---

[99] Le Conseil international de l'étain a été dissous en 1990.

[100] Art. 24.

[101] Art. 48, par. 4, de l'Accord.

[102] Art. 40, par. 2, al. *d*, de l'Accord.

[103] Art. 20, par. 8, de l'Accord international de 1994 sur les bois tropicaux; art. 49 de l'Accord international de 1979 sur l'huile d'olive; art. 16, par. 1, 5e phrase de l'Accord international de 2001 sur le café; par. 15 de l'Accord portant mandat du Groupe d'étude international du jute, 2001; et art. 22, par. 7 de l'Accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute, lequel est venu à expiration entre-temps.

[104] Art. 14, par. 4, de l'Accord.

[105] Art. 6 de l'Accord.

[106] Il s'agissait, à l'origine, de l'article 225, par. 2; il a été inclus dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, sans amendement, en tant qu'article III-223, par. 2.

[107] Art. XIV de la Convention pour l'établissement d'une Organisation européenne pour la recherche nucléaire.

[108] Art. 21, par. 3, de la Convention portant création du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme.

[109] Art. XXV, par. 3.

21. Dans d'autres cas, les États membres sont responsables des obligations de l'organisation, mais cela ne vaut expressément que vis-à-vis de l'organisation elle-même, donc pas à l'égard des créanciers extérieurs. La responsabilité est organisée de cette façon pour l'Office européen des brevets[110] et l'Organisation internationale des télécommunications par satellites (INTELSAT); il s'agit d'une responsabilité qui est limitée et proportionnelle dans le cas de cette dernière organisation. Ici aussi, on est en droit de présumer qu'il existe au fond une répartition des responsabilités, à laquelle il n'est dérogé que dans des cas expressément précisés.

22. La Convention portant création d'une organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques («EUMETSAT»), dont l'article 9 est consacré à la responsabilité, est conçue dans cette ligne. On note à cet égard l'article 9, paragraphe 2, qui exonère de toute responsabilité les États membres et EUMETSAT dans leurs relations entre eux en cas de dysfonctionnement du système à satellite de l'Organisation.

b) *Accords de siège conclus avec des organisations internationales*

23. Conformément au principe de territorialité, un État hôte peut être tenu responsable des actes de l'organisation qu'il accueille (la plupart de ces actes ont lieu ou sont décidés à tout le moins sur ce territoire). Toutefois, les accords de siège se préoccupent généralement surtout des questions relatives au statut et prévoient d'une manière indirecte que l'organisation internationale peut être elle-même tenue responsable de ses actes. Les dispositions relatives à la responsabilité de l'État hôte sont extrêmement rares. Lorsqu'elles existent, elles excluent expressément la responsabilité de l'État hôte comme tel, comme c'est le cas dans l'Accord conclu entre l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Autriche[111], l'Accord de siège entre l'Organisation des Nations Unies et l'Autriche concernant l'ONUDI[112] et l'Accord de siège entre la Suisse et l'OIT[113].

24. Les accords de siège que l'Allemagne a conclus avec des organisations internationales contiennent rarement des dispositions relatives au sujet considéré. L'Accord relatif au siège du Programme des Volontaires des Nations Unies, conclu entre l'Organisation des Nations Unies et la République fédérale d'Allemagne[114], par exemple, qui joue le rôle d'accord type pour les autres accords de siège avec l'ONU et les institutions spécialisées, ne souffle mot de la responsabilité et est axé sur les privilèges et immunités. L'Accord de siège entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT)[115] impute à cette dernière la responsabilité des dommages découlant de ses activités en Allemagne (voir art. 4). Cependant, l'Accord vise uniquement la responsabilité en droit allemand et ne dit rien de la responsabilité de l'Allemagne en qualité d'État hôte; on peut tout au plus interpréter cette disposition comme excluant implicitement la responsabilité de l'Allemagne. Par ailleurs, certains accords signés par l'Allemagne et l'ONU à l'issue de conférences contiennent une clause générale d'exonération de responsabilité en faveur de l'ONU quant aux dommages et autres réclamations découlant de la tenue de la conférence. L'Allemagne a accepté pour l'essentiel cette clause en relation avec la tenue d'un atelier de l'ONU organisé à l'Université de Brême en septembre 2003[116] et d'un autre atelier organisé à Munich en 2004, et ce, pour des raisons exclusivement politiques.

c) *Accords sur le statut des forces et sur le statut des missions*

25. Les accords sur le statut des forces et sur le statut des missions contiennent des dispositions concernant la responsabilité adaptées à chaque cas d'espèce. C'est qu'il est difficile de se prononcer en des termes généraux sur la répartition des responsabilités. Selon l'Allemagne, les accords sur le statut des forces conclus dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE sont particulièrement pertinents pour le présent sujet.

26. Un de ces accords permanents est la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, qui s'applique (uniquement) entre les États membres de l'OTAN[117]. Il régit, entre autres, la responsabilité pour les dommages causés par des troupes stationnées à l'étranger. Conformément à l'article VIII, paragraphe 1, chaque État membre renonce à toute demande d'indemnité à l'encontre des autres États membres pour les dommages causés aux biens. En cas de dommages causés à des tiers, notamment à des particuliers, l'article VIII, paragraphe 5, de ladite Convention[118] prévoit une répartition des coûts entre l'État de séjour et l'État d'envoi. Aucune responsabilité n'est envisagée en ce qui concerne l'OTAN. Les États d'origine et les États de séjour sont tenus responsables. Cette règle a été étendue au statut du quartier général de l'OTAN au moyen

[110] Art. 40, par. 2, de la Convention sur la délivrance de brevets européens.

[111] Accord relatif au siège de l'Agence internationale de l'énergie atomique (Vienne, 11 décembre 1957), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 339, nº 4849, art. XVIII, sect. 46, p. 169.

[112] Accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, ibid., vol. 600, nº 8679, art. XV, sect. 36, p. 126. Cet accord de siège a été remplacé en 1995 par un nouvel accord de siège entre l'Autriche et l'ONUDI elle-même [Accord entre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et la République d'Autriche relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Nations Unies, *Annuaire juridique 1998* (numéro de vente: F.03.V.5), p. 195].

[113] Procès-verbal, Accord, Arrangement d'exécution de l'Accord, et Déclaration concernant le statut juridique en Suisse de l'Organisation internationale du Travail après la dissolution de la Société des Nations (Genève, 11 mars 1946), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, nº 103, art. 24, p. 393.

[114] Signé à New York (10 novembre 1995), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1895, nº 32310, p. 103.

[115] Signé à Darmstadt (18 juin 2002), ibid., vol. 2290, nº 40813, p. 285.

[116] Atelier sur l'éducation et le renforcement des capacités dans le domaine des technologies spatiales au bénéfice des pays en développement, en particulier les applications de la télédétection.

[117] Cet accord est complété pour l'Allemagne par l'Accord complétant la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne.

[118] Complété pour l'Allemagne par l'article 41 de l'Accord complétant la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne et par la loi d'application, *Federal Law Gazette*, 1961, partie II, p. 1183 et suiv.

d'un protocole distinct[119]. Lorsqu'il n'est pas possible d'attribuer le dommage à l'une des forces armées, et alors seulement, tous les États membres concernés sont tenus responsables à parts égales[120]. On notera que ces dispositions ne se fondent pas sur l'idée que la responsabilité découle de l'appartenance à l'OTAN. Au contraire, l'État d'origine est tenu responsable des actes de ses propres forces armées. La responsabilité conjointe de l'État de séjour se fonde sur la responsabilité contributive qu'il assume par le fait d'autoriser les forces alliées à utiliser son territoire, et sur l'avantage qu'il tire en matière de sécurité de la présence et des activités de celles-ci. La responsabilité conjointe de tous les États concernés lorsque l'auteur du dommage ne peut être identifié à coup sûr résulte de leur responsabilité potentielle, fût-elle non établie, pour des activités qui peuvent avoir été exclusivement les leurs. Il n'existe pas de présomption que l'organisation internationale comme telle assume une responsabilité.

27. Il en va de même de l'Accord sur le statut des forces de l'Union européenne, signé à Bruxelles le 17 novembre 2003, qui devrait entrer en vigueur au début de 2005[121]. L'article 18 de l'Accord contient une clause selon laquelle les États membres renoncent entre eux à toute réclamation, et prévoit la répartition entre les États d'origine et les États de séjour des coûts encourus pour satisfaire des réclamations présentées par des tiers. Un accord complémentaire devrait étendre cette renonciation à tous les dommages qui surviennent en dehors du territoire des États membres de l'UE[122]. Dans les deux cas, aucune disposition ne vise la responsabilité de l'UE elle-même.

28. La décision du Conseil de l'Union européenne concernant le mécanisme de financement appelé Athena contient d'autres dispositions en matière de responsabilité qui se rapportent spécifiquement aux opérations militaires menées par l'UE à l'étranger[123]. Athena jouit de la capacité juridique, de telle sorte que les paragraphes 2 et 3 de l'article 40 de la décision permettent d'assigner directement à ce mécanisme de financement une responsabilité contractuelle et non contractuelle. Le membre de phrase «est couverte, par l'intermédiaire d'Athena, par les États contributeurs» (art. 40, par. 3) signifie qu'Athena est responsable à l'égard des tiers et que les États contributeurs ne peuvent être mis en cause que dans le cadre du mécanisme de financement et par le biais de leurs contributions à celui-ci[124]. On pourrait donc être tenté de parler de responsabilité conjointe. Toutefois, ce partage des coûts lié à la responsabilité non contractuelle reste limité aux dommages causés par les structures communes de commandement de l'UE, c'est-à-dire par le siège et son personnel. La décision ne dit rien de la responsabilité pour les dommages causés par les forces mises à disposition par les États membres, et il en est de même de la responsabilité de chacun des États d'origine. Quant à la responsabilité de l'UE et de ses États membres vis-à-vis d'autres États contributeurs, elle est exclue expressément.

29. Outre ces accords permanents sur le statut des forces, il faut également tenir compte des accords spécifiques sur le statut des forces conclus avec les États tiers sur le territoire desquels une opération doit avoir lieu. L'Accord conclu entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne (FUE) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine en vue de l'opération Concordia réglait en son article 13 la question de la responsabilité pour les dommages causés en relation avec l'opération[125]. Cette disposition ne précisait cependant pas la partie contre laquelle de telles réclamations devaient être introduites et n'indiquait donc pas comment la responsabilité se répartissait entre les États fournissant des contingents et le mécanisme de financement de l'UE. Cette question de répartition des responsabilités n'a été réglée qu'avec la conclusion des arrangements pertinents avec les États d'origine, la responsabilité de l'État d'origine étant posée en principe[126]. La seule dérogation prévue vise le cas où le mécanisme de financement mis en place pour l'opération déciderait de réparer les dommages, ce qui s'entend des dommages causés par les structures de commandement commun de l'UE[127], ce qui est le cas dans le cadre du mécanisme Athena[128].

30. L'accord type sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix établi par l'ONU, qui sert de base aux accords sur le statut des forces conclus entre l'Organisation et les différents pays qui accueillent des

[119] Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux établis en vertu du Traité de l'Atlantique Nord, en particulier de son article 6; Accord entre la République fédérale d'Allemagne et le quartier général suprême des Forces alliées en Europe relatif aux conditions particulières d'installation et de fonctionnement dans la République fédérale d'Allemagne des quartiers généraux militaires internationaux, art. 22, *Federal Law Gazette*, 1969, partie II, p. 2009.

[120] Art. VIII, par. 5, al. *e*, points ii et iii, de la Convention.

[121] Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), *Journal officiel de l'Union européenne*, nº C 321, vol. 46, 31 décembre 2003, p. 6.

[122] Accord entre les États membres de l'Union européenne concernant les demandes d'indemnités présentées par un État membre à l'encontre d'un autre État membre en cas de dommages causés aux biens lui appartenant, qu'il utilise ou qu'il exploite, ou de blessure ou de décès d'un membre du personnel militaire ou civil de ses services dans le cadre d'une opération de gestion de crises menée par l'Union européenne (Bruxelles, 28 avril 2004), ibid., nº C 116, vol. 47, 30 avril 2004, p. 1.

[123] Décision du Conseil 2004/197/PESC du 23 février 2004 (ibid., nº L 63, p. 68) créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Ce mécanisme de financement distinct sert à financer les opérations militaires de l'UE, le budget communautaire ne se prêtant pas à cette fin.

[124] On entend par «États contributeurs» tous les États qui contribuent au financement d'une opération donnée.

[125] Voir *Journal officiel de l'Union européenne*, nº L 82, vol. 46, 29 mars 2003, p. 45.

[126] Voir, par exemple, l'Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la participation de la République de Turquie aux forces placées sous la direction de l'Union européenne (FUE) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (4 septembre 2003), ibid., nº L 234, p. 22.

[127] Modèle de décision du Conseil relatif à l'établissement d'un mécanisme de financement opérationnel en vue de pourvoir au financement d'une opération de l'UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, document du Conseil de l'Union européenne 5491/1/03 du 21 janvier 2003, art. 9, par. 3.

[128] Voir *supra* les observations concernant Athena.

opérations de maintien de la paix[129], ne souffle mot de la répartition des responsabilités.

d) *Autres accords*

31. Quelques rares accords multilatéraux abordent la question de l'imputation de responsabilité en cas de violation d'un traité par une organisation internationale. Dès 1962, la Convention relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires s'était penchée sur la question. Le comité chargé de régler celle-ci avait proposé de permettre aux organisations internationales d'adhérer à la Convention dès lors que leurs États membres s'engageraient à (co)financer les engagements de celles-ci. Cependant, cette proposition ne devait pas être incorporée à la Convention.

32. On trouve un exemple de responsabilité à raison de l'appartenance à une organisation dans le Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, que l'Allemagne a ratifié. Il y est précisé, à la dernière phrase de l'article VI, que la responsabilité de s'assurer du respect des dispositions du Traité incombe à l'organisation internationale et à ses États membres; quant à l'article VII, il dispose que tout État partie dont le territoire sert au lancement d'un objet est responsable du point de vue international des dommages causés par ledit objet. On peut donc dire que ce traité est un des très rares instruments qui prévoient la responsabilité à raison de l'appartenance à une organisation. La Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux prévoit que les États parties sont solidairement responsables lorsqu'une organisation internationale est responsable d'un dommage[130]. Toutefois, la demande en réparation doit être présentée d'abord à l'organisation. Ce n'est que dans le cas où l'organisation ne réparerait pas le dommage que le demandeur peut se retourner contre les États membres. On peut donc dire qu'en adhérant à ladite Convention, les États membres d'une organisation interviennent en tant que garants de celle-ci.

33. Enfin, selon l'article 139, par. 2, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, un État partie ou une organisation internationale est responsable du manquement de sa part aux obligations qui lui incombent. Ce n'est qu'au cas où des États parties ou organisations internationales agissent de concert qu'ils assument conjointement et solidairement cette responsabilité.

34. De plus, les États membres peuvent organiser leur responsabilité par le biais d'un accord spécifique conclu à cet effet entre eux ou avec le créancier. C'est ce qui s'est passé dans le cas de la liquidation d'Eurochemic, une société internationale créée sous les auspices de l'OCDE. Lors de la liquidation, les États membres ont accepté de fournir des fonds au-delà du capital de l'entreprise afin de faire face aux engagements de celle-ci, la Belgique se déclarant en échange prête à assumer la responsabilité de la reprise de l'usine, de la mise hors service de celle-ci et de l'évacuation des déchets radioactifs.

2. *Attribution de responsabilité dans la jurisprudence des tribunaux nationaux et internationaux*

35. On ne connaît qu'un petit nombre d'affaires dans lesquelles les tribunaux ont eu à se prononcer sur l'attribution de responsabilité. On trouvera ci-après un exposé de la jurisprudence allemande et internationale dans ce domaine. Cet exposé n'est en aucune façon exhaustif, les cas présentés ayant été choisis parmi ceux qui présentaient un intérêt direct pour l'Allemagne.

a) *Conseil international de l'étain*

36. Le cas classique illustrant la question de la responsabilité d'un État membre pour les actes des organisations internationales est fourni par l'insolvabilité du Conseil international de l'étain, en octobre 1985. Le Conseil international de l'étain ayant emprunté et ayant ensuite fait des opérations à terme, n'avait pu exécuter ses obligations de droit privé et s'était vu assigner de plusieurs côtés devant les tribunaux, notamment des tribunaux anglais, mais également dans une affaire devant la Cour européenne de justice[131]. Dans ses conclusions finales, l'avocat général Darmon devait laisser entendre que la personnalité juridique internationale du Conseil international de l'étain entraînait une séparation de la responsabilité[132], et que le fait de la minorité de blocage que la Communauté européenne et ses États membres possédaient au Conseil international de l'étain n'avait aucune incidence sur cette conclusion. En outre, il avait fait valoir que la Cour n'était pas compétente pour connaître des faits et gestes du Conseil international de l'étain. La Cour n'a jamais eu à statuer sur cette affaire, l'action ayant été abandonnée le 10 mai 1990 après que les parties eurent conclu un accord amiable.

b) *Responsabilité des États membres des organisations internationales en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme*

37. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Commission des droits de l'homme, qui sont toutes deux chargées de faire respecter la Convention européenne des droits de l'homme, revêt une importance considérable pour ce sujet, en ce qui concerne les activités des organisations internationales. Les organisations internationales, en particulier la Communauté européenne, ne sont pas parties à la Convention et ne sont donc pas soumises à la juridiction des organes judiciaires de celle-ci. La question se pose donc de savoir si (à tout le moins) les États parties à la Convention assument une responsabilité à raison des violations des normes énoncées dans la Convention qui seraient le fait des organisations internationales qu'ils ont créées et s'ils peuvent avoir à répondre de ces violations devant les organes européens.

38. La Commission européenne des droits de l'homme a rejeté la thèse de la responsabilité de l'État hôte, par

[129] Rapport du Secrétaire général (A/45/594) du 9 octobre 1990.

[130] Art. XXII, par. 3 de la Convention.

[131] *Maclaine Watson & Co. Ltd. Conseil et Commission des Communautés européennes*, affaire C-241/8, *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*, 1990-5, p. I-1797.

[132] Ibid., conclusions finales, par. 131 et suiv.

exemple dans *X c. République fédérale d'Allemagne*[133] et *X c. la Suède, la République fédérale d'Allemagne et autres États*[134]. Dans ces deux affaires, il était question de la responsabilité de l'État hôte pour des décisions rendues par une juridiction internationale. La Commission a commencé, elle aussi, par rejeter l'idée de la responsabilité à raison de l'appartenance à une organisation. Dans sa décision[135] du 10 juillet 1978, elle a rejeté la requête formée contre les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par un syndicat français qui se plaignait de n'avoir pas été pris en considération pour l'attribution d'un siège au Comité consultatif de la CECA, au motif que la participation des États aux organes de la CECA ne constituait pas un exercice de la souveraineté au sens de l'article premier de la Convention européenne des droits de l'homme.

39. Toutefois, la Commission européenne des droits de l'homme et, ultérieurement, la Cour européenne des droits de l'homme se sont quelque peu déjugées. Dans la décision *Melchers*[136] du 9 février 1990, la Commission avait à connaître d'une affaire dans laquelle la Cour avait, pour l'essentiel, confirmé une amende imposée par la Commission des Communautés européennes pour infraction aux règles de la concurrence et en vue de laquelle les tribunaux allemands avaient émis un titre exécutoire conformément à l'article 192, par. 2, du Traité instituant la Communauté économique européenne (devenu aujourd'hui l'article 256, par. 2, du Traité). Le Gouvernement fédéral a fait valoir que l'Allemagne n'était pas responsable, au motif que les actes contestés étaient des actes des Communautés européennes:

> Le Gouvernement défendeur fait valoir que la République fédérale d'Allemagne n'est pas responsable, en vertu de la Convention, des actes et décisions des Communautés européennes. Le Ministre fédéral de la justice, lorsqu'il a émis un titre exécutoire pour un jugement de la Cour de justice européenne, n'avait pas à examiner si le jugement en question avait été rendu à l'issue d'une procédure compatible avec les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme ou par la Loi fondamentale allemande. Le seul point qu'il devait examiner, c'était celui de savoir si le jugement était un jugement authentique. Il n'avait donc pas à se prononcer sur un droit de caractère civil ou sur une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention.
>
> De plus, la responsabilité de la République fédérale au titre de la Convention ne pouvait être inférée du fait qu'elle avait transféré une partie de ses attributions aux Communautés européennes. Sinon, tous les actes communautaires seraient soumis indirectement au contrôle des organes de la Convention. Or, un tel résultat ne serait pas compatible avec les principes acceptés généralement, selon lesquels la Convention ne s'applique aux Communautés européennes et n'est obligatoire pour elles que si elles y ont formellement adhéré. Dans ce contexte, le Gouvernement défendeur souligne aussi qu'en tout état de cause le respect des droits fondamentaux est assuré par la Cour de justice européenne. Même si l'on devait estimer que les autorités nationales restaient néanmoins tenues d'exercer un contrôle sur les actes de la Communauté constituant des violations manifestes et flagrantes des droits fondamentaux, un tel contrôle avait été en l'espèce exercé par les tribunaux civils allemands, lesquels avaient conclu à l'inexistence d'une pareille violation[137].

40. La Commission européenne des droits de l'homme a conclu à l'irrecevabilité de la requête. Elle a estimé que le transfert de pouvoirs souverains à des organisations internationales n'était pas interdit par la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, selon elle, un tel transfert ne dégageait pas les États membres de leur responsabilité d'assurer le respect de la Convention. Le critère retenu est donc de savoir si les droits fondamentaux sont suffisamment protégés dans le cadre de l'organisation internationale.

41. L'Allemagne a rejeté expressément dans ses conclusions à la Commission toute responsabilité pour les actes des Communautés européennes[138].

42. La Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé la doctrine de la protection équivalente dans les jugements qu'elle a rendus parallèlement dans les affaires *Waite et Kennedy c. Allemagne* et *Beer et Regan c. Allemagne* le 18 février 1999[139]. Dans ces affaires, des travailleurs mis à la disposition de l'Agence spatiale européenne à Darmstadt (Allemagne) avaient engagé une procédure contre l'ASE, en faisant valoir qu'ils avaient acquis le statut d'agent de celle-ci. Les tribunaux du travail allemands déclarèrent ces actions irrecevables au motif que l'Agence jouissait de l'immunité de juridiction en tant qu'organisation internationale. Les plaignants portèrent ensuite l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Toutefois, leur requête n'invoquait pas les actes de l'ASE, mais le refus des tribunaux allemands d'examiner ceux-ci. La Cour n'avait donc pas à traiter comme telle la question de savoir si l'Allemagne pouvait être tenue responsable pour les actes de l'ASE. Le Gouvernement fédéral faisait valoir les arguments ci-après:

> Le Gouvernement défendeur relève que les tribunaux allemands ont octroyé à l'Agence spatiale européenne une immunité qui met celle-ci à l'abri de l'action des requérants conformément aux dispositions pertinentes de la loi allemande sur l'organisation judiciaire. Se référant à la jurisprudence des organes créés par la Convention, il soutient que le droit de saisir un tribunal est subordonné à des limitations intrinsèques, dont le principe traditionnel et généralement admis de l'immunité diplomatique et parlementaire, ainsi que celui de l'immunité des organisations internationales. À cet égard, il fait valoir que l'immunité accordée aux organisations internationales se fonde, comme l'immunité accordée aux États, sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États. Une organisation internationale ne peut en effet fonctionner de manière satisfaisante que si son indépendance est assurée. Les activités des organisations internationales sont si étroitement liées à leurs buts souverains que même leurs actes privés ne peuvent échapper entièrement à l'immunité.
>
> De plus, le Gouvernement défendeur estime que les requérants étaient assurés d'une protection juridique suffisante en ce qu'ils auraient pu poursuivre en justice la société irlandaise CDP, l'autre Partie à leurs

[133] Requête n° 235/56, décision du 10 juin 1958, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, 1958-1959*, p. 256.

[134] Requête n° 2095/63, décision du 15 juillet 1965, ibid., *1965*, p. 273.

[135] *Confédération française démocratique du travail c. Communautés européennes*, requête n° 8030/77, décision du 10 juillet 1978 sur la recevabilité de la requête, *Décisions et rapports*, vol. 13, p. 231.

[136] *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne*, requête n° 13258/87, ibid., vol. 64, p. 138.

[137] Ibid., p. 144.

[138] Ibid.

[139] *Waite et Kennedy c. Allemagne*, requête n° 26083/94, *Recueil des arrêts et décisions 1999-I*, p. 393; *Beer et Regan c. Allemagne*, requête n° 28934/95, ibid., voir en particulier par. 57 et suiv.; voir également le jugement du 12 juillet 2001 dans l'affaire *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne*, requête n° 42527/98, ibid., *2001-VIII*, par. 48, dans lequel il n'était pas question d'une organisation internationale, mais du fait qu'un traité international avait exclu les voies de recours juridiques allemandes.

contrats, en exigeant une réparation au titre de l'article 10, par. 2, de la loi allemande sur le travail. Le point de savoir s'ils agissaient de bonne foi aurait eu à être tiré au clair dans le cadre de ladite instance[140].

43. Cette affaire ne portait pas au premier chef sur la question de la responsabilité, mais la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que la création d'une organisation internationale ne dispensait pas les parties à la Convention européenne des droits de l'homme des obligations nées de celle-ci. Elle a donc posé au départ que l'Allemagne demeurait en principe responsable de la sauvegarde du droit à un procès équitable reconnu par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, même en ce qui concerne les actes de l'ASE. En dernière analyse, cependant, la Cour n'a pas estimé que la reconnaissance de l'immunité de l'ASE constituait une violation de l'article 6, paragraphe 1, car la Convention portant création d'une agence spatiale européenne prévoyait d'autres recours adéquats contre les actes de celle-ci. Cela satisfaisait en définitive le critère formulé dans *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne* selon lequel les droits fondamentaux devaient bénéficier d'une protection équivalente lorsque des pouvoirs souverains étaient transférés à une organisation internationale.

44. Il reste que la portée et le sens exact de la doctrine de la protection équivalente dégagée dans l'affaire *M. & Co.* n'ont pas encore été entièrement élucidés.

45. Restait l'espoir que la décision rendue dans l'affaire *DSR Senator Lines GmbH c. 15 États membres de l'Union européenne* le 10 mars 2004 apporterait des clarifications[141]. En tant qu'État membre, l'Allemagne, elle aussi, figurait parmi les défendeurs. Les faits de la cause étaient les suivants: la compagnie maritime Senator Lines s'était vu imposer une amende par la Commission de l'UE pour infraction aux règles communautaires en matière de concurrence. Senator Lines devait contester cette décision devant la Cour de première instance et demander à être dispensée de l'obligation de fournir une garantie bancaire. La Cour de première instance refusa d'accéder à cette demande, suivie en cela par la Cour de justice européenne. Senator Lines saisit ensuite la Cour européenne des droits de l'homme au motif que ses droits fondamentaux à un procès équitable en vertu de l'article 6 de la Convention européenne, en particulier la présomption d'innocence, avaient été violés. La requête visait les États membres de l'UE. Les défendeurs devaient invoquer la séparation de la responsabilité. Ils le firent comme suit dans leurs conclusions communes:

> Le principal argument des États défendeurs consiste à dire que les griefs énoncés ne se rapportent pas à des actes souverains adoptés personnellement par les États défendeurs, de sorte que les actes incriminés ne s'analysent pas en un exercice par eux de leur juridiction au sens de l'article premier de la Convention. Ils invoquent la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme selon laquelle une requête ne peut être introduite contre les Communautés européennes en tant que telles ni contre leurs États membres, qu'ils soient considérés conjointement ou séparément [*CFDT c. les Communautés européennes et leurs États membres*, requête n° 8030/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, *Décisions et rapports* (DR) 13, p. 231]. Ils n'aperçoivent aucune contradiction entre cette thèse et la jurisprudence de la Cour en vertu de laquelle des États peuvent être jugés responsables d'actes accomplis par eux en exécution d'obligations internationales ou dans le contexte de pareilles obligations (voir l'arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* précité), et ils font observer que la Communauté européenne a la personnalité juridique et que ni elle ni ses organes ne représentent en aucune manière les États membres.
>
> À titre subsidiaire, les États défendeurs soutiennent que l'ordre juridique communautaire assure en tout état de cause le respect des droits de l'homme. En conséquence, le principe de subsidiarité devrait exclure tout contrôle par la Cour des actes incriminés. Ils se réfèrent sur ce point à l'affaire *M. & Co. c. Allemagne* (requête n° 13258/87, décision de la Commission du 9 février 1990, DR 67, p. 138), dans laquelle la Commission avait admis que les États pouvaient transférer des pouvoirs à des organisations internationales à condition que, au sein des organisations considérées, les droits fondamentaux jouissent d'une protection équivalente. La Commission avait estimé que les Communautés européennes, à travers certaines déclarations comme à travers la jurisprudence existante de la [Cour de justice européenne], reconnaissaient les droits fondamentaux et assuraient le contrôle de leur respect. Les États défendeurs font observer que depuis cette décision les garanties en matière de protection des droits de l'homme présentes dans l'ordre juridique communautaire ont encore été renforcées par l'insertion dans le Traité sur l'Union européenne […] des articles 6 et 46 *d*, qui se réfèrent expressément aux droits fondamentaux, et spécialement à la Convention européenne des droits de l'homme.
>
> Les États défendeurs soulignent que la question de l'exigence d'une garantie bancaire en l'espèce a été examinée par les présidents de la [Cour de première instance] et de la [Cour de justice européenne], et que ni l'une ni l'autre de ces instances, qui toutes deux présentaient un certain nombre de caractéristiques garantes d'un procès équitable, n'ont admis les arguments de la société requérante[142].

46. Sans cependant examiner la question de la responsabilité des États membres pour les actes de la Communauté, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré la requête irrecevable pour d'autres raisons[143]. La question a été néanmoins examinée dans les conclusions présentées durant la procédure[144]. La Commission européenne s'est rangée aux conclusions des États membres de l'UE et a rejeté l'idée que les États membres étaient responsables pour les actes de la Communauté et de ses institutions, en faisant valoir qu'il existait une protection équivalente des droits fondamentaux conformément à la doctrine *M. & Co*. élaborée par la Commission européenne des droits de l'homme. Toutefois, la Commission internationale de juristes a fait valoir dans les conclusions présentées dans cette affaire que la doctrine *M. & Co*. ne pouvait être invoquée, les États membres demeurant d'une manière générale responsables pour les violations des droits fondamentaux commises par les organes d'organisations internationales; selon cette Commission, en droit public international général les États ne pouvaient éluder leur responsabilité en créant des organisations internationales:

> La CIJ [Commission internationale de juristes] estime que la Cour doit admettre la possibilité d'une responsabilité des États membres pour les actes des organes des organisations internationales dont ils sont membres. Il serait inacceptable que des violations des droits fondamentaux puissent demeurer sans redressement au simple motif que leur auteur serait un organe international établi par un État, et non l'État lui-même. Il conviendrait d'éviter que les États puissent se soustraire à leurs obligations en transférant des pouvoirs à des organisations internationales. La doctrine de la «protection équivalente» appliquée à l'époque par la Commission devrait être abandonnée, compte tenu du manque de clarté concernant la manière dont elle doit s'appliquer dans un certain nombre de circonstances[145].

---

[140] *Waite and Kennedy c. Allemagne* (voir *supra* note 139).

[141] Requête n° 56672/00, *Recueil des arrêts et décisions 2004-IV*.

[142] Ibid., En droit, sect. A.

[143] L'amende ayant été entre-temps annulée par la Cour de première instance, le requérant ne pouvait plus se dire «victime d'une violation» comme l'exigeait l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme.

[144] Voir les sections A et C de la décision consacrées au droit applicable (*supra* note 141).

[145] Ibid., sect. C, par. 5.

c) *Autres cas de responsabilité à raison d'actes de souveraineté accomplis par des tiers sur le territoire d'un État membre*

47. La question de la responsabilité à raison d'actes de souveraineté accomplis par des tiers sur le territoire d'un État membre peut se poser également dans d'autres contextes. Deux de ces contextes dans lesquels les actes d'un tiers peuvent être rapportés à des organisations internationales présentent un intérêt particulier.

i) *Instruments juridiques de la Communauté européenne*

48. En ce qui concerne les effets des instruments juridiques adoptés par la Communauté européenne, la question qui se pose est celle de la responsabilité des États membres pour l'application du droit communautaire. En 1994, par exemple, la Cour de justice fédérale d'Allemagne (BGH) a eu à connaître d'une plainte déposée par une société contre la République fédérale d'Allemagne à raison de pertes résultant de l'embargo économique décrété contre l'Iraq[146]. Cet embargo avait fait l'objet d'un Règlement (CE) du Conseil. Tout comme la juridiction de degré inférieur, la BGH devait rejeter la plainte formée contre l'Allemagne, au motif que l'embargo avait été imposé par un Règlement (CE) du Conseil s'appliquant directement et dont seule la Communauté assumait la responsabilité. La BGH a donc écarté toute responsabilité de l'Allemagne à raison de son appartenance ou des votes émis par elle dans le cadre de la Communauté. La Cour a considéré également que les décrets pris par l'Allemagne pour appliquer l'embargo et réprimer toute violation de celui-ci avaient un caractère purement déclaratoire et ne pouvaient emporter attribution à l'Allemagne de responsabilité pour toute atteinte à des droits fondamentaux pouvant résulter de l'embargo. La Cour a posé au départ qu'il existait une répartition stricte des responsabilités entre la Communauté et les États membres, à tout le moins en ce qui concerne la législation communautaire directement applicable. On notera à cet égard que, dans un cas similaire, la Cour de première instance avait jugé que la Communauté n'était pas responsable des pertes résultant du même embargo parce que celui-ci avait été imposé par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU et ne pouvait donc être imputé à la Communauté[147].

49. L'avers de la médaille, à savoir la mesure dans laquelle la Communauté européenne est responsable de l'application de ses instruments juridiques par les autorités nationales a été examinée par la Cour de justice européenne dans l'affaire *Krohn* (1986). Une société allemande avait assigné la Communauté en dommages, l'Institut fédéral chargé de la régulation du marché agricole ayant refusé d'accorder des licences d'importation sur instructions de la Commission européenne. La Cour a jugé que la requête était recevable, la mesure contestée étant imputable à la Commission et non à l'Institut fédéral. Autrement dit, elle a considéré que l'autorité nationale était un «auxiliaire» de la Communauté aux fins de responsabilité de la Communauté, en vertu du paragraphe 2 de l'article 288 du Traité instituant la Communauté économique européenne, pour les dommages causés par ses institutions ou fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, à tout le moins lorsqu'ils agissaient sur instruction officielle[148]. Des décisions plus récentes font un pas de plus. Elles considèrent qu'il suffit normalement, pour des requêtes invoquant la violation par la Communauté d'une obligation officielle, que la Communauté ait (co)causé le comportement dommageable de l'autorité nationale, comme, par exemple, dans l'affaire *New Europe Consulting and Brown c. Commission* en 1999. En l'espèce, la Commission européenne avait, par l'envoi d'une télécopie aux autorités nationales, amené celles-ci à exclure le requérant d'un appel d'offres public dans le cadre du programme Phare[149].

ii) *Présence de forces armées étrangères*

50. Nous examinons ici les incidences de la présence de forces alliées de l'OTAN sur le territoire allemand. La question de la responsabilité se pose lorsque des membres de ces forces causent des préjudices ou des dommages dans l'exercice de leurs fonctions. La Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces comporte des dispositions relatives à la responsabilité, qui ont déjà été examinées plus haut[150]. Comme indiqué plus haut, la question de la responsabilité ne se pose pas en ce qui concerne l'OTAN elle-même. Le dommage causé à des tiers (personnes privées) est imputé à parts égales à l'État d'origine et à l'État de séjour, conformément à l'article VIII, paragraphe 5, alinéa *e*. Lorsqu'on ne parvient pas à déterminer les forces qui ont causé le préjudice, tous les États membres concernés sont tenus responsables à parts égales (art. VIII, par. 5, al. *e*, point iii). La Cour de justice fédérale d'Allemagne (BGH) a conclu sur la base de cette disposition qu'il existait une responsabilité solidaire pour un tel préjudice non imputable, ce qui permet à des particuliers ayant subi celui-ci de poursuivre l'Allemagne *in solidum*[151]. Toutefois, comme on l'a déjà observé, ces règles de la Convention ne se fondent pas sur la responsabilité à raison de l'appartenance à l'OTAN, mais sur la responsabilité au titre de ses propres actes. L'option procédurale consistant à poursuivre l'État de séjour découle également, indépendamment de la responsabilité solidaire, de l'article VIII,

---

[146] *Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen* (*BGHZ*), 1995, vol. 125, p. 27. Voir également *Neue Juristische Wochenschrift* (*NJW*), 1994, nº 13, p. 858. Le jugement rendu par l'instance précédente (tribunal régional de Bonn) a été publié dans *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (*EuZW*), 1992, nº 14, p. 455.

[147] Tribunal de première instance, affaire T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, arrêt du 28 avril 1998, *Recueil de jurisprudence 1998*, par. 74, p. II-694.

[148] *Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG c. Commission des Communautés européennes*, affaire 175/84, *Recueil de jurisprudence 1986*, p. 753. La requête devait cependant être rejetée au motif que la Commission n'avait pas agi d'une façon illicite.

[149] *New Europe Consulting Ltd et Michael P. Brown c. Commission des Communautés européennes*, affaire T-231/97, *Recueil de jurisprudence 1999*, notamment par. 29 et suiv., p. II-2415. Voir, dans le même sens, ibid., *1994*, p. I-4199, affaire C-146/91 [*Koinopraxia Enóséon Georgikon Synetairismon Diacheiríséos Enchorion Proïonton Syn. PE (KYDEP) c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*], par. 19 et suiv., et, dans un sens différent, ibid., *1987*, p. 3005, affaires C-89 et 91/86 [*L'Étoile commerciale et Comptoir national technique agricole (CNTA) c. Commission des Communautés européennes*], par. 18 et suiv.

[150] Voir *supra* section 1 *c*.

[151] BGH *NJW*, 1976, vol. 23, p. 1030; ibid., 1982, vol. 19, p. 1046; *BGHZ*, 1994, vol. 122, p. 363.

paragraphe 5, alinéa *b*, de la Convention, selon lequel l'État de séjour verse l'indemnité, quitte à se retourner ensuite sur les États membres concernés. Cet arrangement, lui aussi, est étranger à toute idée d'une responsabilité à raison de l'appartenance. Il offre à la partie lésée un moyen pragmatique d'obtenir réparation, tout en respectant l'immunité des États alliés[152]. On ne saurait donc dire que la jurisprudence allemande qui fonde les actions engagées contre la République fédérale d'Allemagne sur la base de la Convention en ce qui concerne les dommages causés durant des manœuvres des forces armées alliées[153] atteste la responsabilité d'un État membre pour les actes d'une organisation internationale.

51. C'est également dans cette perspective qu'il faut situer la jurisprudence de la BGH concernant la responsabilité des dommages causés durant des manœuvres. Selon l'article VIII, paragraphe 5, déjà cité de la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, c'est en première instance la République fédérale d'Allemagne qui est responsable envers les tiers des dommages résultant de manœuvres ou de la présence de forces sur son territoire, au même titre que si ses propres forces les avaient causés. C'est ce qui a été affirmé expressément par la BGH dans le cas de dommages causés par des troupes belges dans l'exercice de leurs fonctions, et ce, précisément pour cette raison[154].

52. La décision rendue par la BGH en 1993 (*BGHZ*, vol. 122, p. 363) doit aussi être considérée dans le cadre de la responsabilité solidaire pour des dommages non attribuables, en se fondant, comme indiqué plus haut, non sur l'appartenance à une organisation internationale, mais sur le principe de la responsabilité de ses propres actes. En l'espèce, la BGH a confirmé que la République fédérale d'Allemagne pouvait être poursuivie à raison de sa propre responsabilité pour l'inobservation habituelle de restrictions de temps imposées pour les vols à faible altitude qui est le fait des forces armées des partenaires de l'OTAN. La BGH n'a pas estimé que le manquement à une obligation et la culpabilité étaient le fait des organes allemands qui avaient délivré les autorisations requises, mais bien de ceux qui étaient responsables au sein des forces armées de l'OTAN. Elle a suivi le raisonnement ci-après:

> Les responsables, au sein des forces armées de l'OTAN, de la réglementation concernant les vols militaires à faible altitude sont donc tenus vis-à-vis des habitants des zones survolées de veiller au respect effectif des temps de vol fixés en considération de la santé des habitants. Bien entendu, des cas isolés d'inobservation des temps alloués pour des vols à faible altitude ne peuvent en eux-mêmes être préjudiciables à cette santé. Toutefois, si les forces aériennes de l'OTAN font vraiment peu de cas des restrictions imposées en matière de vols militaires à faible altitude, restrictions qui tiennent compte des risques pour la santé des habitants des zones survolées, la République fédérale d'Allemagne est réputée responsable, en vertu du droit allemand, de la violation d'un devoir de fonction. Les membres des forces armées de l'OTAN devant, en application des principes du droit allemand, posséder ou acquérir les connaissances d'ordre administratif et juridique requises pour l'exercice de leurs fonctions (ordonnance de la BGH du 15 juin 1989-III ZR 96/88 – BGH-Rechtsprechung (BGHR) § 839 1), 1re phrase, du Code civil (BGB), jugement 13 (culpabilité) et autres références), dès lors qu'ils sont responsables des vols militaires à faible altitude, sont coupables lorsque ceux-ci sont effectués au mépris des restrictions de temps précisées dans l'autorisation spéciale[155].

53. En décidant d'attribuer une responsabilité à la République fédérale d'Allemagne, la BGH s'est appuyée implicitement sur les dispositions susvisées de la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces. Elle peut aussi avoir tenu compte, à titre subsidiaire uniquement, du fait que la République fédérale n'avait pas, contrairement à ce qui était le cas des règlements du Conseil, renoncé à son droit d'autoriser les manœuvres des troupes de l'OTAN stationnées en Allemagne[156]. Cela étant acquis, il va de soi que la République fédérale doit continuer d'assumer la responsabilité de la violation d'un devoir de fonction.

54. En 1994, la Haute Cour administrative de Rhénanie-Palatinat a statué comme suit:

> [L]a République fédérale d'Allemagne est responsable juridiquement des effets de la pollution sonore résultant de vols à faible altitude – à tout le moins dans les zones particulièrement touchées sur une longue période de temps – sans qu'il soit nécessaire de faire une distinction entre les vols d'aéronefs des forces armées fédérales et des aéronefs des forces armées de l'OTAN à l'effet de recenser les violations potentielles[157].

55. Le fait que le demandeur a maintenu ses prétentions à l'encontre des deux parties n'a pas eu d'incidence sur la recevabilité de sa requête faisant état des vols à faible altitude effectués par des avions à réaction de la Bundeswehr et de l'OTAN. En effet:

> [L]e simple fait que le défendeur n'est pas directement habilité en vertu du droit international à intervenir dans les affaires de ses partenaires de l'OTAN mais doit compter sur la négociation pour garantir le respect de l'ordre juridique allemand n'oblige pas à recenser, lorsqu'on analyse la violation d'une obligation, les différentes causes de celle-ci. Les requêtes des demandeurs sont recevables dans la mesure où le défendeur doit faire preuve d'une grande retenue en ce qui concerne les vols de la Bundeswehr, tout comme il est également obligé de négocier pour obtenir des autres auteurs de violations qu'ils cessent ou réduisent les activités sur lesquelles porte la plainte, de façon à ce que les droits revendiqués par les demandeurs soient protégés[158].

56. Tout bien considéré, il ne ressort pas de la jurisprudence que la République fédérale d'Allemagne porte la moindre responsabilité générale pour les actes de l'OTAN ou de ses membres à raison de l'appartenance au-delà de ce que prévoit la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces.

57. En effet, les décisions les plus récentes reconnaissent, elles aussi, l'existence d'une responsabilité fondée sur la responsabilité pour ses propres actes, même lorsqu'il s'agit d'actes non attribuables, mais pas sur l'appartenance à une organisation. On ne peut donc pas

---

[152] L'Allemagne a le droit d'ester en justice au nom de l'État d'origine (art. 12, par. 2, de la Convention).

[153] Voir, par exemple, les jugements suivants: tribunal régional de degré supérieur d'Oldenburg dans *NJW*, 1990, vol. 50, p. 3215; tribunal régional d'Aix-la-Chapelle, dans *NJW-RR*, 1992, vol. 3, p. 165 et suiv., BGH dans *NJW-RR*, 1989, vol. 11, p. 673, et dans *NJW*, 1991, vol. 22, p. 1421 et suiv.

[154] *BGHZ*, 1968, vol. 49, p. 270.

[155] Ibid., vol. 122, p. 363.

[156] Les articles 45, paragraphe 1, et 46, paragraphe 1, de l'Accord complétant la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne, habilitent les alliés à organiser des manœuvres, selon que de besoin, moyennant autorisation des autorités allemandes compétentes.

[157] Haute Cour administrative de Rhénanie-Palatinat, AS RP-SL 26, 112.

[158] Ibid.

présumer que les États membres sont responsables des actes des organisations internationales.

d) *Responsabilité des États qui fournissent des contingents pour les opérations des Nations Unies*

58. L'ONU a, dans certains cas, assumé la responsabilité des dommages et préjudices résultant d'opérations des Nations Unies. En dernière analyse, ce sont tous les États Membres qui supportent le coût financier de toute indemnité versée, et ce, par le biais de leurs contributions financières. La CIJ a confirmé dans son avis consultatif concernant M. Cumaraswamy le principe général selon lequel l'ONU est responsable des dommages causés par ses fonctionnaires agissant dans le cadre de leurs fonctions[159].

59. Toutefois, la question de l'attribution de responsabilité se complique dans le cas d'opérations militaires placées sous les auspices de l'ONU. En effet, les militaires qui y participent ne sont pas à proprement parler des employés de l'ONU mais appartiennent à des contingents nationaux mis à la disposition de l'ONU par ses États Membres. Les conditions de cette mise à disposition peuvent varier du tout au tout, et il en va de même de la pratique en ce qui concerne l'acceptation par l'ONU de la responsabilité des dommages et préjudices. Dans l'ensemble, cependant, on peut discerner un fil conducteur dans la pratique de l'ONU, à savoir qu'elle a assumé la responsabilité lorsque le commandement et le contrôle lui appartenaient effectivement, et qu'elle n'a pas reconnu sa responsabilité lorsque le commandement opérationnel était assuré par un ou plusieurs des États Membres. D'une manière générale, l'ONU a assumé la responsabilité des actes officiels non autorisés accomplis par des individus membres des forces de maintien de la paix, mais elle ne l'a pas fait en ce qui concerne leurs actes privés.

60. Pour autant que l'on sache, il est rare que des revendications soient formulées directement à l'encontre des États qui fournissent des contingents.

61. Même si elles n'opèrent pas directement sous les auspices de l'ONU, les forces de l'IFOR et de la SFOR (OTAN) dans l'ex-Yougoslavie présentent, elles aussi, de l'intérêt en ce qui concerne la pratique de la responsabilité des États fournissant des contingents. Ces deux forces ont été créées comme ayant une personnalité internationale indépendante. Les États d'origine ont pris sur eux de régler les demandes d'indemnisation, mais ont décliné toute responsabilité juridique.

e) *Responsabilité des bombardements aériens effectués par l'OTAN en République fédérale de Yougoslavie*

62. Le 29 avril 1999, la République fédérale de Yougoslavie a adressé à la CIJ de La Haye, sur la base de l'article 73 du Règlement de la Cour, une demande en indication de mesures conservatoires contre 10 États membres de l'OTAN, dont l'Allemagne (affaire de la *Licéité de l'emploi de la force*[160]). Cette demande a été rejetée par la Cour le 2 juin 1999, au motif que la CIJ n'avait manifestement pas compétence, en particulier sur la base de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. La Cour n'a pas abordé la question de l'attribution de responsabilité à l'OTAN ou aux États membres. Le 15 décembre 2004, elle a rejeté l'intégralité de la demande, estimant qu'elle n'était pas compétente pour connaître des revendications[161].

63. Dans ses conclusions écrites et orales, l'Allemagne a mis l'accent sur des questions de recevabilité, en particulier sur la question de la compétence. Le point de savoir si l'Allemagne pouvait être tenue responsable des bombardements aériens effectués par l'OTAN et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, n'a pas été abordé directement. Dans ses exceptions écrites, l'Allemagne a rejeté l'idée que les actes des organisations internationales pouvaient être d'une manière générale attribués aux États membres de celles-ci. Au paragraphe 3.45 de ses exceptions, elle a posé qu'il ne saurait être question d'une responsabilité conjointe de la part de tous les membres de l'OTAN pour le génocide qu'auraient causé les frappes aériennes, car tous les éléments du crime allégué, en particulier les éléments subjectifs, devaient être établis pour chacun des États défendeurs: «Chacun des défendeurs doit être traité en fonction de ses propres actes[162].»

64. Au paragraphe 3.66 des exceptions, l'Allemagne a souligné que l'ONU elle-même assumait la responsabilité première de tous les actes (et omissions) commis postérieurement à la création de la KFOR sur la base de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et qu'il n'était donc pas question de s'en prendre à l'Allemagne. Elle a reproché à la République fédérale de Yougoslavie, en particulier au paragraphe 3.68, de n'avoir produit aucun élément établissant que du personnel allemand avait pris part aux actes contestés de la KFOR[163].

65. De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie d'une affaire se rapportant aux bombardements aériens. Dans l'affaire *Bankovič et autres c. Belgique et autres*[164], des victimes et des proches ont introduit une instance contre les États membres de l'OTAN au motif d'un bombardement aérien du siège d'une radiotélévision le 23 avril 1999. L'Allemagne et les autres États ont contesté la compétence de la Cour, la Yougoslavie se trouvant en dehors du champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme (art. 1) pour n'avoir exercé aucune autorité légale sur le territoire. La Cour s'est rangée à cette opinion et a déclaré la requête irrecevable. La question de la responsabilité des États membres pour les actes d'une organisation internationale n'a pas été examinée[165].

---

[159] *C.I.J. Recueil 1999* (voir *supra* note 45), par. 66, p. 88. Toutefois, cet avis a été rendu *obiter dictum*. L'affaire portait non sur la responsabilité, mais sur les immunités des fonctionnaires de l'ONU.

[160] *(Yougoslavie c. Allemagne)*, mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, *C.I.J. Recueil 1999*, p. 427.

[161] *Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Allemagne)*, exceptions préliminaires, arrêt, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 720.

[162] *Affaire relative à la licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Allemagne)*, exceptions préliminaires de la République fédérale d'Allemagne, vol. I, 5 juillet 2000 (www.icj-cij.org).

[163] Ibid.

[164] Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 52207/99, *Recueil des arrêts et décisions, 2001-XII*, décision du 12 décembre 2001, p. 361.

[165] Cela est indiqué expressément par la Cour au paragraphe 83 de sa décision (ibid.).

66. Le tribunal régional de Bonn a été saisi, lui aussi, d'une requête similaire en réparation de dommages[166]. Le 30 mai 1999, l'OTAN avait bombardé un pont en Serbie; durant cette frappe aérienne, plusieurs civils avaient été tués ou blessés. Ceux qui avaient été blessés et les proches de ceux qui avaient été tués ont déposé une requête en réparation de dommages contre la République fédérale d'Allemagne devant le tribunal de Bonn. Celui-ci a rejeté la requête au motif que le droit international ne pouvait fonder le dépôt par un particulier d'une requête de ce type, sauf en vertu de régimes conventionnels spéciaux comme ceux prévus par la Convention européenne des droits de l'homme, et que le droit allemand de la responsabilité de l'État n'était pas applicable en cas de conflit armé. Le point de savoir si l'Allemagne pouvait être tenue responsable des actes de l'OTAN n'a pas été abordé. Si cela avait été le cas, les demandeurs auraient dû faire face à des difficultés considérables, aucune unité allemande n'ayant participé directement à l'attaque en question.

3. *Observations finales*

67. Il ressort de l'analyse ci-dessus des conventions et de la jurisprudence que la responsabilité des organisations internationales est distincte de celle de leurs États membres.

68. Le Gouvernement fédéral a toujours défendu jusqu'ici le principe de la responsabilité distincte devant la Commission européenne des droits de l'homme (*M. & Co.*), la Cour européenne des droits de l'homme (*Senator Lines*[167]) et la CIJ (*Licéité de l'emploi de la force*) et rejeté la responsabilité à raison de l'appartenance en ce qui concerne des mesures prises par la Communauté européenne, l'OTAN et l'ONU.

69. Cette prise de position ne vise cependant pas les cas dans lesquels des organes de la souveraineté allemande, en particulier les forces armées allemandes, ont commis eux-mêmes, sous les auspices d'une de ces organisations internationales, un acte donnant lieu à responsabilité. Dans de tels cas, l'Allemagne a, dans le cadre des missions de la SFOR et de l'IFOR, réglé les plaintes en réparation, sans toutefois reconnaître aucune obligation légale en ce sens.

70. La Cour fédérale de justice d'Allemagne a présumé qu'il existait une stricte répartition de responsabilités entre la Communauté et ses États membres dans des affaires impliquant directement le droit communautaire applicable. Par ailleurs, les arrêts qu'elle a rendus concernant la responsabilité de l'Allemagne pour les dommages causés par les forces de l'OTAN durant des manœuvres se fondent sur le caractère spécial de la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, ce qui ne se prête pas à généralisation.

71. La tendance générale qui se dégage de la pratique d'État allemande est de décliner la responsabilité de l'État pour les actes des organisations internationales.

[166] Ordonnance de la première chambre civile du 10 décembre 2003 (Az. I O 361/02), reproduite dans *NJW*, 2004, vol. 8, p. 525 et suiv.

[167] Les conclusions de l'Allemagne ne sont pas présentées séparément dans la décision. En effet, les conclusions de chacun des États défendeurs font l'objet d'un résumé conjoint. Il semble que ces arguments aient été exposés par tous les États défendeurs, donc par l'Allemagne également.

ANNEXE

LISTE DES PIÈCES JOINTES AUX COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES GOUVERNEMENTS ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES*

Allemagne

— Liste des documents, accords et décisions de justice concernant le sujet de la responsabilité des organisations internationales

Organisation internationale de police criminelle

— Documents juridiques de base de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol)
— Manuel administratif d'Interpol
— Rapports annuels de la Commission de contrôle des fichiers de l'OIPC-Interpol, 2002 et 2003

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

— Parties contractantes ou Signataires des traités administrés par l'OMPI, document 423 de l'OMPI, 15 janvier 2005

* Les pièces jointes aux commentaires et observations reçus des gouvernements et des organisations internationales sont conservées dans les archives de la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques et peuvent y être consultées.