

DOCUMENT A/CN.4/568 et Add.1

Commentaires et observations reçus des organisations internationales

*[Original: anglais]
[17 mars et 12 mai 2006]*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent document	130
Ouvrages cités dans le présent document	130
INTRODUCTION	130
COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	131
A. Remarques générales	131
Commission européenne.....	131
Organisation internationale du Travail	131
Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	132
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	132
Organisation mondiale de la Santé	132
B. Projet d'article 1. Champ d'application du présent projet d'articles.....	132
Organisation internationale du Travail	133
C. Projet d'article 2. Définition	133
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	133
D. Projet d'article 3. Principes généraux.....	133
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	134
E. Projet d'article 4. Règle générale en matière d'attribution d'un comportement d'une organisation internationale	134
Organisation internationale du Travail	134
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	135
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	137
Organisation internationale du Travail	137
G. Projet d'article 6. Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions.....	137
Organisation internationale du Travail	137
H. Projet d'article 8. Existence d'une violation d'une obligation internationale	138
Commission européenne.....	138
Organisation internationale du Travail	138
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	139
Organisation mondiale de la Santé	139
I. Projet d'article 15. Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres	140
Commission européenne.....	140
Organisation internationale de police criminelle.....	140
Organisation internationale du Travail	141
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	141
Organisation mondiale de la Santé	141

J.	Circonstances excluant l'illicéité. Considérations générales.....	141
	Organisation internationale de police criminelle.....	141
	Organisation internationale du Travail.....	142
	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	143
K.	Circonstances excluant l'illicéité. État de nécessité.....	143
	Banque mondiale.....	143
L.	Responsabilité des États pour les faits internationalement illicites d'organisations internationales.....	144
	Commission européenne.....	144
	Organisation internationale de police criminelle.....	144
	Organisation internationale du Travail.....	147
	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.....	149
	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	149
	Organisation mondiale de la Santé.....	150

Instruments multilatéraux cités dans le présent document

Sources

Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne (Traité de Versailles) [Versailles, 28 juin 1919]	H. Triepel, <i>Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Continuation du grand recueil de G. Fr. de Martens, 3^e série</i> , Leipzig, Theodor Weicher, 1922, t. XI, p. 323.
Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Londres, 16 novembre 1945)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 4, n° 52, p. 275.
Statuts du Fonds monétaire international et Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Washington, 27 décembre 1945)	Ibid., vol. 2, n° 20, p. 39.
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, n° 8843, p. 205.
Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (Londres, Moscou et Washington, 29 mars 1972)	Ibid., vol. 961, n° 13810, p. 187.
Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Vienne, 21 mars 1986)	A/CONF.129/15.
Traité instituant la Communauté économique européenne (Rome, 25 mars 1957), intégrant les modifications apportées par le Traité de Nice du 26 février 2001	Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, <i>Journal officiel des Communautés européennes</i> , vol. 45, n° C 325 (24 décembre 2002), p. 33.

Ouvrages cités dans le présent document

CRAWFORD, James <i>The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries</i> , Cambridge, Cambridge University Press, 2002.	KLEIN, Pierre <i>La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens</i> , Bruxelles, Bruylant, 1998.
---	---

Introduction

1. À sa cinquante-cinquième session, en 2003, la Commission du droit international (CDI) a demandé au Secrétariat de distribuer, chaque année, aux organisations internationales les extraits de son rapport intéressant le sujet de la «Responsabilité des organisations internationales» de façon que celles-ci puissent faire part de leurs commentaires¹. Comme suite à cette demande, certaines

organisations internationales ont été invitées à soumettre leurs commentaires sur les extraits pertinents des rapports de 2003, 2004 et 2005 de la Commission². Tout récemment, la Commission a demandé des commentaires sur

¹ *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 52.

² Les commentaires écrits des organisations internationales reçus avant le 9 mai 2005 figurent dans *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, et *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), documents A/CN.4/547 et A/CN.4/556.

le chapitre VI de son rapport de 2005³ et sur les questions l'intéressant particulièrement mentionnées au paragraphe 26 du rapport de 2005⁴.

³ *Annuaire... 2005*, vol. II (2^e partie), p. 38.

⁴ Le paragraphe 26 de l'*Annuaire... 2005*, vol. II (2^e partie), p. 13, est ainsi rédigé:

«Le prochain rapport du Rapporteur spécial traitera des questions suivantes: circonstances excluant l'illicéité, et responsabilité de l'État à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale. La Commission accueillerait avec intérêt des remarques et observations se rapportant à ces questions, notamment sur les points suivants:

«a) Dans le cadre du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, approuvé par la Commission à sa cinquante-troisième session, l'article 16 ne considère que le cas de l'État qui aide ou assiste un autre État dans la commission d'un fait internationalement illicite. La Commission devrait-elle inclure également dans le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales une disposition concernant l'aide ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite? La réponse donnée à cette question

2. Au 12 mai 2006, des commentaires écrits avaient été reçus des sept organisations internationales ci-après (les dates de soumission figurent entre parenthèses): l'Organisation internationale de police criminelle (31 janvier 2006), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (30 janvier 2006), la Banque mondiale (31 janvier 2006), l'Organisation mondiale de la Santé (21 février 2006), la Commission européenne (3 février 2006), l'Organisation internationale du Travail (5 avril 2006) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (28 avril 2006). Ces commentaires, classés par sujet, sont reproduits ci-après selon l'ordre alphabétique anglais.

devrait-elle aussi s'appliquer au cas où un État donne des directives et exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait par une organisation internationale qui constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite?

«b) Hormis ceux visés à l'alinéa a, y a-t-il des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation dont il est membre?»

Commentaires et observations reçus des organisations internationales

A. Remarques générales

COMMISSION EUROPÉENNE

La vue d'ensemble de la Commission européenne sur les travaux de la CDI en 2005 a été présentée dans la Déclaration de l'Union européenne et de la Communauté européenne faite devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale le 25 octobre 2005 [voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixantième session*, 12^e séance (A/C.6/60/SR.12)].

La Commission européenne salue les progrès réalisés par la CDI et se félicite du troisième rapport sur la responsabilité des organisations internationales⁵ présenté par le Rapporteur spécial, M. Giorgio Gaja. La Commission européenne attache beaucoup d'importance aux travaux de la CDI, même si elle les considère du point de vue d'une organisation internationale *sui generis*. Aussi se bornera-t-elle à quelques aspects du projet d'articles.

Le paragraphe 1 de l'article 8 et les articles 9, 10 et 11 du présent projet sont identiques au paragraphe 1 de l'article 12 et aux articles 13, 14 et 15 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶. Il n'est donc pas nécessaire de s'écarter des règles valables pour les États à cet égard et la Commission européenne ne fera pas d'observations à ce sujet.

Les projets d'articles 12 à 14 sont calqués sur les articles 16 à 18 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁷. Ici encore, ils n'appellent aucune observation de la part de la Commission européenne.

⁵ *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/553, p. 7 et suiv.

⁶ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

⁷ *Ibid.*

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Il s'agit de la première contribution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) aux travaux sur cette question. Certaines remarques seront donc inévitablement consacrées à des questions abordées par la Commission avant sa cinquante-septième session qui s'est tenue en 2005. Il faut espérer que ces observations pourront quand même être prises en considération par le Rapporteur spécial et la Commission.

De façon générale, on peut conclure à l'absence de pratique notable en ce qui concerne la responsabilité internationale de l'OIT, encore qu'il y ait une pratique abondante concernant la responsabilité de l'Organisation vis-à-vis de ses agents, dont une riche jurisprudence de son Tribunal administratif. Cette pratique ne présente toutefois pas d'intérêt pour le présent exercice car elle résulte d'un système juridique particulier comme indiqué plus loin de façon plus détaillée.

Dans l'ensemble, l'OIT considère que les observations formulées par certaines organisations – l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) et le Fonds monétaire international (FMI) – au sujet des extraits pertinents des rapports de 2003 et 2004 de la Commission et notamment des différences notables entre le droit de la responsabilité des États et celui de la responsabilité des organisations internationales sont valables. À cet égard, deux points importants méritent d'être soulevés: d'une part, le fait que les questions intéressant les principes organiques ou l'administration interne des organisations internationales sont régies par le droit international alors que, pour ce qui est des États, les lois nationales, y compris les constitutions nationales, sont, au regard du droit international et des tribunaux internationaux, de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des États⁸. D'autre part, s'agissant des organisations internationales, la responsabilité internationale doit

⁸ *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/556, observations d'INTERPOL, sect. L.2, p. 44 à 48.

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 car elles ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales⁹.

ORGANISATION POUR L'INTERDICTION DES ARMES CHIMIQUES

L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) estime que le chapitre VI reflète de façon très complète, approfondie et équilibrée le large éventail de questions que soulève la responsabilité des organisations internationales. L'exposé contenu dans ce chapitre éclaire fort bien l'état du droit international dans ce domaine.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

Premièrement, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) souligne qu'elle approuve le choix de la Commission, à savoir reprendre dans son principe l'approche adoptée dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹⁰. Toutefois, comme elle l'expliquera ci-après, l'UNESCO estime que, même en l'absence de pratique en la matière, la Commission doit veiller à ne pas adhérer trop strictement à ces articles lorsque les caractéristiques objectives des organisations internationales semblent suggérer une solution différente. Certains des articles provisoirement adoptés reposent sur des éléments de la pratique relatifs, dans de nombreux cas, à un seul type d'activité (actions militaires menées par des forces de maintien de la paix). Or, la plupart des organisations internationales ne se livrent pas à cette activité. Il conviendrait d'étudier plus avant la typologie des actes et activités accomplis par les organisations internationales et comment ils peuvent engager la responsabilité de celles-ci.

Pour ce qui est de la demande de la Commission au sujet d'éventuelles violations du droit international alléguées à l'encontre de l'UNESCO, il semble que depuis la création de l'Organisation aucune demande de ce type n'a été formée contre elle.

Néanmoins, il convient de mentionner des procès civils auxquels l'UNESCO a participé en qualité de défendeur qui peuvent intéresser la présente étude en ce que des arguments y ont été avancés (par exemple sur la question de l'attribution d'un comportement) qui pourraient par analogie être applicables à la responsabilité pour fait internationalement illicite.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

Pour ce qui est du chapitre VI, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) note que la Commission procède conformément à la décision qu'elle a prise de se fonder sur le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹¹, en l'adaptant selon que de besoin. L'OMS est en principe d'accord avec cette démarche tant que l'application aux organisations internationales des principes énoncés dans lesdits articles ne

soulève pas de question particulière. Elle partage cependant les mêmes inquiétudes que celles qu'ont exprimées plusieurs organisations internationales dans les commentaires qu'elles ont faits sur le projet d'articles: elles ont souligné les différences fondamentales qu'il y a entre un État et une organisation internationale en tant que sujets de droit international, et entre les organisations internationales elles-mêmes. Ces différences appellent le Rapporteur spécial et la Commission à réfléchir soigneusement aux solutions qui risqueraient d'aller à l'opposé des intérêts des organisations internationales. La rareté de la pratique observable et le fait que le droit international est à l'évidence moins formé dans cette matière que dans celle de la responsabilité des États font qu'au total la situation est compliquée et délicate. Cela se voit notamment à certaines dispositions – par exemple les projets d'articles 12 à 14 – qui portent sur des questions d'ordre politique particulièrement délicates dans les relations entre une organisation internationale et ses États membres.

Cela étant, l'OMS serait d'avis que la Commission et le Rapporteur spécial d'une part, et les organisations internationales intéressées de l'autre, se consultent périodiquement au cours du travail qui conduira à l'adoption de nouveaux projets d'article. Elle se félicite à ce propos que la responsabilité des organisations internationales soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion des conseillers juridiques des institutions des Nations Unies et que le Rapporteur spécial ait accepté de participer à cette rencontre.

Comme elle le faisait observer dans une communication antérieure, l'OMS n'a jamais été saisie d'une revendication concernant une violation qu'elle aurait commise de ses obligations internationales; les réponses qu'elle peut faire aux questions que lui pose la Commission sont donc nécessairement spéculatives ou ne sont que le résultat d'une analogie avec le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Le Secrétariat de l'OMS tient beaucoup à contribuer aux travaux de la Commission sur le sujet mais il ne lui est pas toujours possible de prendre une position officielle sur des questions juridiques générales dont il ne connaît pas d'application pratique et qui pourraient avoir des implications de politique générale. Par conséquent, le fait que l'OMS ne réponde pas à une partie ou à la totalité des questions de la Commission ne doit pas être considéré comme une manifestation d'indifférence ni comme l'approbation de la démarche suivie par celle-ci.

B. Projet d'article 1. Champ d'application du présent projet d'articles

3. Le projet d'article 1 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-cinquième session, en 2003, se lit comme suit:

Article 1. 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^{*}.

⁹ Ibid., observations du FMI, sect. L.3, p. 48.

¹⁰ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26, par. 76.

¹¹ Ibid.

^{*} *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 53.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article premier, il semblerait que la responsabilité conjointe¹² d'un État à raison d'un fait attribuable à une organisation internationale s'appliquerait plus particulièrement à la Commission européenne en tant qu'organisation internationale *sui generis* plutôt qu'à toute autre organisation internationale. De fait, comme indiqué à propos du projet d'article 2, la personnalité juridique de l'organisation doit lui être «propre», c'est-à-dire «distincte de celle de ses membres¹³».

Compte tenu de sa pratique limitée à cet égard, l'OIT renvoie à ses commentaires ci-après sur les questions soulevées par la Commission au sujet de la responsabilité de l'État dans les cas où un État aide ou assiste, donne des directives ou exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait par une organisation internationale.

C. Projet d'article 2. Définition

4. Le projet d'article 2 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-cinquième session, en 2003, se lit comme suit:

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**.

** *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 53.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

Aux termes de cette disposition, 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». Une organisation peut avoir pour membres outre des États, «des entités autres que des États¹⁴».

Le fait qu'une organisation peut être instituée par «un autre instrument régi par le droit international» est confirmé par la pratique de l'UNESCO concernant la création d'organisations intergouvernementales dans le cadre d'une procédure simplifiée qui permet aux organes directeurs de l'UNESCO (la Conférence générale ou le Conseil exécutif) d'adopter les statuts de ces organisations intergouvernementales, les États membres intéressés par leurs activités pouvant notifier au Directeur général qu'ils acceptent ces statuts. Tel a été le cas pour le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM), établi à Rome en 1959. Aucun doute n'a été exprimé sur la nature du statut de l'ICCROM lorsqu'il a été adopté par la Conférence générale de l'UNESCO; on

¹² Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/541, p. 5, par. 8, et *Annuaire... 2002*, vol. II (2^e partie), p. 99, par. 479.

¹³ Voir *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), p. 22, commentaire du projet d'article 2, par. 10.

¹⁴ *Ibid.*, p. 18, par. 53.

semble avoir implicitement considéré qu'il s'agissait d'un instrument juridique international obligatoire créant une organisation intergouvernementale¹⁵. Dans une lettre datée du 22 mai 1959 adressée à Francis Wolf, conseiller juridique de l'Organisation internationale du Travail (OIT), Claude Lussier, conseiller juridique adjoint de l'UNESCO, a expliqué que la procédure suivie pour créer l'ICCROM était l'un des moyens juridiques utilisés au sein de l'Organisation pour créer des organes qui complètent les activités de l'UNESCO. Parmi ces moyens, il citait: *a*) un accord intergouvernemental multilatéral négocié sous les auspices de l'UNESCO [comme dans le cas de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)], *b*) une loi nationale créant des institutions fonctionnant dans le cadre du système juridique d'un État membre. L'ICCROM est décrit comme étant «à mi-chemin» entre ces deux solutions. Dans un autre avis juridique, le conseiller juridique de l'UNESCO, Hanna Saba, a déclaré que le Centre avait été créé par la Conférence générale et que c'était la décision de cet organe qui lui avait conféré sa personnalité juridique internationale¹⁶. Ultérieurement, le statut de l'ICCROM a été enregistré auprès du Secrétariat de l'ONU, ce qui a confirmé qu'il était considéré implicitement comme un accord international.

Le Centre SESAME (Centre international de rayonnement synchrotron pour les sciences expérimentales et appliquées au Moyen-Orient), qui a été créé en 2002 sous la forme d'une organisation intergouvernementale, constitue un exemple plus récent. Ses statuts ont été approuvés par le Conseil exécutif de l'UNESCO (un organe à composition limitée: 58 membres élus par la Conférence générale), auquel la Conférence générale avait délégué des pouvoirs à cette fin, et sont entrés en vigueur après que le Directeur général eut reçu un certain nombre (six) d'instruments d'acceptation d'États membres de la région concernée¹⁷.

D. Projet d'article 3. Principes généraux

5. Le projet d'article 3 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-cinquième session, en 2003, se lit comme suit:

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*.

* *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 53.

¹⁵ Voir la résolution 9 C/4.53 de la Conférence générale, dans *Actes de la Conférence générale, neuvième session, New Delhi, 1956, Résolutions*, disponible également à l'adresse suivante: www.unesco.org.

¹⁶ Mémoire du 12 novembre 1959 de H. Saba à J. K. van der Haagen, chef de la Division des musées et des monuments historiques de l'UNESCO (document non publié).

¹⁷ Voir la décision 164 EX/3.33 du Conseil exécutif, dans *Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa cent soixante-quatrième session*, Paris, 21 au 30 mai 2002, disponible également à l'adresse suivante: www.unesco.org.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

Paragraphe 2

En ce qui concerne la possibilité que la responsabilité d'une organisation internationale soit engagée parce qu'elle n'a pas agi, l'UNESCO partage l'opinion exprimée par le FMI [voir *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, sect. D.2, par. 4] quant à la nécessité de tenir compte du fait que les omissions peuvent tout simplement résulter de la mise en œuvre du processus de prise de décisions prévu dans l'acte constitutif de l'organisation internationale concernée. Par exemple, lorsque l'unanimité est requise pour les décisions d'un organe directeur de l'organisation, on peut se demander si le fait qu'un État membre ait licitement exercé son droit de veto, empêchant ainsi l'organisation d'agir, serait pertinent aux fins d'exclure ou de limiter la responsabilité de cette organisation à raison d'une omission liée à une situation d'impasse politique.

Le Rapporteur spécial a essayé de répondre à cet argument formulé par le FMI en faisant observer que les difficultés d'exécution tenant au processus politique de prise de décisions pourraient également apparaître au sein des États ou lorsque c'était une omission qui était requise. À cet égard, il a mentionné le fait que l'Organisation des Nations Unies n'avait pas empêché le génocide au Rwanda [voir *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/553, par. 8 à 10]. Toutefois, on peut se demander si la situation dans laquelle le Conseil de sécurité de l'ONU ne parvient pas à un accord entre ses membres s'agissant de prendre les mesures voulues pour empêcher un génocide peut être comparée à celle dans laquelle la décision de ne pas intervenir a été prise par le Secrétaire général de l'ONU, en sa qualité d'autorité suprême dans la chaîne de commandement, pendant une opération militaire de forces de maintien de la paix des Nations Unies quand des actes de génocide massif sont en train d'être commis: l'ONU serait-elle considérée responsable en raison d'une omission dans la même mesure dans les deux cas?

L'UNESCO considère que les conséquences de l'application aux organisations internationales du principe énoncé au paragraphe 2 de l'article 3 devraient être davantage étudiées, en particulier en ce qui concerne le type d'organe (collectif ou individuel, politique ou administratif) responsable de la décision de ne pas agir. Il faut tenir compte du fait que la base sociale d'une organisation internationale est constituée par des États, c'est-à-dire d'autres sujets du droit international.

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

6. Le projet d'article 4, adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-sixième session, en 2004, se lit comme suit:

Article 4. Règle générale en matière d'attribution d'un comportement d'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*.

* *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 48, par. 71.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Paragraphe 2

Le terme «agent» tel qu'il est défini au paragraphe 2 du projet d'article 4 s'entend «des fonctionnaires et des autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit». Étant donné l'importance générale de cette définition et ses implications pour les dispositions qui suivent¹⁸, l'OIT s'inquiète de sa large portée¹⁹. Le commentaire du projet explique en particulier que la nature juridique de l'«agent» n'est pas «décisive aux fins de l'attribution d'un comportement²⁰». Le terme en question peut apparemment comprendre aussi des entités «extérieures» à une organisation comme par exemple des sociétés privées²¹. Compte tenu des observations reçues d'autres organisations internationales [voir *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, sect. A.2 et H.3], il semble également difficile pour l'OIT de prévoir une situation où les actes d'une telle entité pourraient lui être attribuables. Il serait bon par conséquent que la Commission donne des exemples de ce type de situation.

Paragraphe 3

La question de la définition du terme «agent» semble plus importante à la lumière du paragraphe 3 du projet d'article 4 selon lequel «[l]es règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et agents». Alors que la référence aux règles de l'organisation est, de l'avis de l'OIT, la bienvenue, le commentaire explique que la formulation «est destinée à réserver la possibilité, dans des circonstances exceptionnelles, de considérer des fonctions comme confiées à un organe ou à un agent même si l'on ne peut pas dire que ce soit sur le

¹⁸ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 52, par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 14.

¹⁹ L'article 4 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite qui énonce la règle fondamentale d'attribution à l'État du comportement de ses organes limite sa portée à «toute personne ou entité qui a ce statut [d'organe] d'après le droit interne de l'État» [*Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26, par. 76] et vise donc toute personne physique ou morale, qu'il s'agisse du titulaire d'un emploi public, d'un ministère, d'une commission ou d'un autre organe exerçant des prérogatives de puissance publique (ibid., p. 41, commentaire du projet d'article 4, par. 2). La question de l'attribution des actes d'entités «extérieures» est abordée dans l'article 5 (Comportement d'une personne ou d'une entité exerçant des prérogatives de puissance publique) et l'article 8 (Comportement sous la direction ou le contrôle de l'État) [ibid., p. 26], qui, dans le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, ont été fusionnés pour former une disposition de base en matière d'attribution, ce qui lui donne une très vaste portée.

²⁰ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 51, par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 6.

²¹ Ibid., par. 12 et 13.

fondement des règles de l'organisation²²». On se demande ce que ces circonstances exceptionnelles pourraient être et sur quelles bases la délégation des fonctions en question pourrait se faire dans de telles situations. Du point de vue de l'OIT, s'il n'est pas fondé sur les règles des organisations, le comportement d'une personne ou d'une entité pourrait n'être attribuable à une organisation que si cette personne ou entité agit sur ses instructions ou sous sa direction ou son contrôle²³.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

Paragraphes 2 et 3

La définition du terme «agent», au paragraphe 2 du projet d'article 4 préoccupe particulièrement l'UNESCO, car cette définition serait applicable non seulement aux fonctionnaires et experts en mission de l'UNESCO, mais plus généralement aux «autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit».

Apparemment, l'indication au paragraphe 1 de l'article 4 que l'organe ou l'agent agit «dans l'exercice des fonctions de cet organe ou de cet agent» signifie implicitement que pour que le comportement de l'agent puisse être attribué à l'organisation, il faut qu'il existe un lien fonctionnel entre l'agent et celle-ci²⁴. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 4, les règles de l'organisation sont en principe le texte qui définit ces fonctions. Toutefois, la référence au lien fonctionnel n'est pas assez développée pour délimiter clairement la catégorie des «agents».

À cet égard, l'UNESCO voudrait citer une clause figurant dans les contrats qu'elle conclut avec ses contractants privés:

Ni l'entrepreneur, ni quiconque est employé par lui pour exécuter les travaux, ne doit être considéré comme un agent ou un fonctionnaire de l'UNESCO et, sauf disposition contraire du présent contrat, ils ne peuvent prétendre à aucun privilège, immunité, indemnisation ou remboursement, pas plus qu'ils ne sont autorisés à mettre une dépense ou d'autres obligations à la charge de l'UNESCO.

Les contractants de l'UNESCO peuvent exécuter des activités opérationnelles très diverses (y compris des activités d'assistance technique) au titre de contrats d'honoraires²⁵ ou de consultant²⁶. Les mêmes types d'activités

²² Ibid., par. 9.

²³ Voir l'article 8 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (Comportement sous la direction ou le contrôle de l'État) où est énoncé le principe premier de l'attribution en droit international selon lequel le comportement n'est considéré comme un fait de l'État que «si cette personne ou ce groupe de personnes [...] agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet État» [*Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26, par. 76].

²⁴ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 51, par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 7.

²⁵ Un contrat d'honoraires est conclu par l'UNESCO avec une personne physique ou morale ayant une compétence spécialisée, afin d'obtenir de sa part une prestation spéciale telle que préparer ou céder un manuscrit inédit ou une œuvre originale, développer un produit ou procédé nouveau ou amélioré, ou fournir un service spécialement adapté à l'Organisation, à une échéance déterminée et pour des honoraires forfaitaires (voir *Manuel administratif de l'UNESCO*, vol. I, chap. 7, point 700).

²⁶ Un consultant est un spécialiste de haut niveau employé par l'UNESCO pendant une période déterminée, par exemple pour

pourraient certes être exécutés par des fonctionnaires de l'UNESCO, mais, s'agissant des contractants, l'UNESCO considère que les actes qu'ils accomplissent ne peuvent être considérés comme des actes de l'Organisation, puisque les règles de celle-ci excluent clairement cette possibilité. De plus, les contrats en question n'imposent aux contractants qu'une obligation de résultat (par exemple, l'exécution d'un projet sur le terrain), et l'Organisation n'exerce ni direction ni contrôle sur leurs activités et ne peut exercer de pouvoirs disciplinaires à leur encontre.

Toutefois, dans son commentaire relatif au paragraphe 3 de l'article 4, la Commission évoque la possibilité «dans des circonstances exceptionnelles, de considérer des fonctions comme confiées à un organe ou à un agent même si l'on ne peut pas dire que ce soit sur le fondement des règles de l'organisation²⁷», sans expliquer quelles peuvent être ces circonstances exceptionnelles. Le commentaire de l'article 4 semble suggérer qu'une telle circonstance existerait dans les cas des organes dits de facto, c'est-à-dire de personnes ou groupes de personnes agissant en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle d'une organisation²⁸, mais, hormis ce dernier cas, l'UNESCO ne peut imaginer d'autres situations dans lesquelles l'attribution d'un comportement à une organisation ne reposerait pas sur ses règles internes. À cet égard, l'UNESCO invite la Commission à mieux expliciter le type de situation qui serait envisagé concrètement. Pour l'UNESCO, outre les actes accomplis par des fonctionnaires et experts en mission dans l'exercice de leurs fonctions officielles, seuls les actes de personnes ou d'entités opérant en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle d'une organisation peuvent être attribués à cette dernière.

Le comportement des contractants peut donner naissance à des problèmes juridiques, lorsque les termes de leur contrat ne sont pas clairs quant à la nature véritable du lien existant entre eux et l'Organisation et risquent ainsi d'induire les tiers en erreur. Par exemple, l'Organisation avait conclu un contrat dans le cadre duquel le contractant était autorisé à utiliser le nom et l'emblème de l'UNESCO pour organiser un événement culturel et sportif qu'il était censé financer lui-même au moyen d'une campagne d'appels de fonds à laquelle l'UNESCO n'était pas directement associée. Alors que le contrat indiquait clairement que l'activité du contractant ne pourrait en aucune manière engager la responsabilité juridique ou financière de l'Organisation et contenait la clause citée au paragraphe 3 du présent commentaire, un tribunal arbitral a considéré que l'UNESCO était partiellement

exécuter une tâche prioritaire de son programme d'activité en procédant sur place à l'analyse de problèmes complexes et à la recherche de solutions novatrices dans un domaine où le Secrétariat ne possède pas les spécialistes requis; participer à titre de conseiller technique à une conférence ou une réunion organisée par l'unité considérée; dispenser un enseignement spécialisé à un séminaire ou un cours de formation organisé par l'unité considérée; ou exécuter dans un État membre une mission de courte durée et rédiger ensuite un rapport afin de conseiller le gouvernement ou une institution nationale sur une question relevant du programme d'activité de l'unité considérée (ibid., vol. II, chap. 24, point 2435).

²⁷ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 51, par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 9.

²⁸ Ibid., par. 13.

responsable des dettes du contractant envers ses créanciers pour n'avoir pas exécuté son obligation de coopérer avec lui, mais aussi pour avoir créé un risque évident d'ambiguïté pour les tiers en l'autorisant à utiliser son nom et son emblème. Dans cette affaire, le contractant n'a pas été considéré comme un agent de l'UNESCO, mais l'Organisation a été considérée comme en partie responsable, notamment pour avoir créé une ambiguïté quant au statut véritable de son contractant²⁹.

Excepté dans l'affaire susmentionnée, la clause citée ci-dessus semble protéger efficacement l'UNESCO contre les réclamations pouvant découler du comportement de ses contractants. L'UNESCO n'a connaissance d'aucune affaire dans laquelle l'Organisation a été tenue directement ou indirectement responsable du fait de ses cocontractants.

Projet d'article 4, paragraphe 2, en relation avec le projet d'article 5

S'agissant des «entités» par l'intermédiaire desquelles une organisation peut agir, l'UNESCO note que le contenu de cette notion n'est pas suffisamment clarifié dans les commentaires des articles 4 et 5. L'UNESCO craint que la large acception du terme «agent», retenue inconditionnellement au paragraphe 2 de l'article 4, ne permette d'attribuer à une organisation le comportement d'entités publiques ou privées (universités, instituts de recherche, etc.) qui se trouvent être ses «contractants». L'UNESCO souscrit à l'opinion exprimée dans le commentaire de l'article 4, au sujet de la formule «le comportement d'une personne ou d'une entité exerçant des prérogatives de puissance publique» utilisée à l'article 5 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, selon laquelle «cette terminologie ne convient généralement pas dans le cas des organisations internationales³⁰», mais, davantage d'explications sont nécessaires à cet égard afin de mieux définir le lien qui doit exister entre ces entités et l'organisation concernée.

Dans le cadre juridique de l'UNESCO, on peut évoquer les commissions nationales qui ne font pas partie de l'Organisation mais sont visées dans l'acte constitutif de celle-ci³¹. Il peut s'agir d'organismes publics, c'est-à-dire d'organes de l'État (généralement un département ou un service du ministère compétent d'un État membre), mais aussi d'organisations non gouvernementales. Dans le cadre d'accords spécifiques conclus conformément à la Charte des commissions nationales pour l'UNESCO, celles-ci peuvent se voir confier des tâches spécifiques par

les organes de l'Organisation³². Les activités qui peuvent être sous-traitées à ces entités sont toutefois d'une nature très différente et, à moins qu'un accord exprès soit conclu à cette fin, jamais l'UNESCO n'exerce de contrôle effectif sur leur comportement, puisqu'il s'agit d'entités totalement distinctes d'elle. Comme l'article 5 vise seulement les organes ou agents «mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale», cette disposition ne semble pas valoir pour les commissions nationales pour l'UNESCO, en particulier lorsque l'agent mis à la disposition de cette dernière vient d'une organisation non gouvernementale. Les commissions nationales pourraient toutefois relever de la large définition du terme «agent» figurant au paragraphe 2 de l'article 4, dans lequel la condition de contrôle effectif n'est pas expressément formulée.

Une définition plus claire du lien entre les organisations et les entités extérieures à celles-ci susceptibles d'être considérées comme agissant en leur nom serait la bienvenue, car l'UNESCO est particulièrement exposée aux risques d'actions en responsabilité pour les actes d'entités juridiquement distinctes d'elle qui, également pour des raisons historiques, ont noué avec elle des relations étroites. Par exemple, il existe un certain nombre d'instituts et de centres (les «instituts et centres de catégorie 2»), qui sont soit des institutions nationales, soit des organisations intergouvernementales, étant placées «sous l'égide» de l'UNESCO. Ces entités ne font pas juridiquement partie de l'Organisation, mais elles sont associées à cette dernière par des accords officiels approuvés par la Conférence générale et peuvent contribuer à l'exécution du programme de l'UNESCO³³. On peut aussi mentionner les clubs et associations pour l'UNESCO, créés dans le monde entier à la fin de la Seconde Guerre mondiale, pour faire mieux connaître les activités de l'Organisation. Il s'agit d'associations privées créées sous l'empire de la législation interne des États membres, et l'UNESCO n'a aucun contrôle direct sur elles. Toutefois, aussi bien les instituts et centres de catégorie 2 que les clubs sont autorisés à utiliser le nom et l'emblème de l'Organisation dans leurs activités de promotion.

L'UNESCO estime que seuls les actes de ses fonctionnaires ou experts en mission accomplis à titre officiel ainsi que les actes des entités considérées comme faisant partie intégrante de l'Organisation sont attribuables à celle-ci.

²⁹ Une copie de la sentence arbitrale était jointe à la communication de l'UNESCO.

³⁰ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 52, par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 12.

³¹ Voir le paragraphe 2 de l'article VII de l'Acte constitutif de l'UNESCO: «Dans les pays où il en existe, les commissions nationales ou les organismes nationaux de coopération remplissent un rôle consultatif auprès de leur délégation nationale à la Conférence générale et du représentant de leur pays et de ses suppléants au Conseil exécutif ainsi qu'auprès de leur gouvernement pour tous les problèmes se rapportant à l'Organisation. Ils jouent le rôle d'organe de liaison pour toutes les questions qui intéressent l'Organisation» [UNESCO, *Textes fondamentaux* (Paris, 2004), disponible également à l'adresse suivante: www.unesco.org].

³² Aux termes du paragraphe 2 de l'article II de la Charte des commissions nationales pour l'UNESCO adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO, «[s]elon les dispositions prises par chaque État membre, les commissions nationales peuvent, entre autres: a) assumer seules ou en collaboration avec d'autres organismes la responsabilité de l'exécution des projets de l'UNESCO dans leur pays et de la participation de leur pays à des activités sous-régionales, régionales ou internationales de l'UNESCO». Le paragraphe 4 de l'article III de ladite Charte dispose que les commissions nationales «doivent pouvoir contribuer efficacement à la mise en œuvre du programme de l'UNESCO: [...] b) en se chargeant d'exécuter elles-mêmes certaines activités du programme de l'UNESCO». Aux termes du paragraphe 3 de l'article V, «[l]'UNESCO peut, grâce aux commissions nationales, prolonger et développer son action: a) en passant avec elles, en tant que de besoin, des contrats pour l'exécution d'activités prévues dans son programme» (ibid., p. 152 à 154).

³³ Voir «Principes et directives pour l'établissement et le fonctionnement des instituts et centres de l'UNESCO (catégorie 1) et des instituts et centres placés sous l'égide de l'UNESCO (catégorie 2)» [document 33 C/19 du 4 août 2005], disponible également à l'adresse suivante: www.unesco.org.

S'agissant des contractants, qu'il s'agisse de personnes privées ou d'entités de droit public ou privé ou de commissions nationales, leur comportement ne peut jamais être attribué à l'UNESCO ni engager la responsabilité de celle-ci en l'absence d'arrangements spécifiques les plaçant sous le contrôle de l'Organisation, ou à moins que l'Organisation n'ait par la suite avalisé leurs actes.

Paragraphe 4

L'UNESCO approuve la référence aux règles de l'organisation figurant au paragraphe 4 de l'article 4 en ce qui concerne la règle générale d'attribution d'un comportement. La définition figurant dans cette disposition est pour elle adéquate et elle souscrit à la décision d'élargir la définition figurant dans la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (art. 2, par. 1 j) de manière à couvrir, outre les «décisions» et les «résolutions», les «autres actes de l'organisation». Il existe à l'UNESCO un corpus de règles administratives détaillées qui régissent le fonctionnement de l'Organisation et contiennent des indications sur l'étendue des compétences et les fonctions de ses organes.

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

7. Le projet d'article 5 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-sixième session, en 2004, se lit comme suit:

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*.

* *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 48, par. 71.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son deuxième rapport, «[l]e gros de la pratique concernant l'imputation d'un comportement dans le cas d'un organe d'État placé à la disposition d'une organisation a trait aux forces de maintien de la paix» [*Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/541, par. 34]. L'OIT note qu'il s'agit d'une pratique largement répandue auprès des États membres ou d'autres organisations internationales qui mettent leurs propres agents à la disposition d'une organisation internationale comme l'OIT. Cette pratique est mentionnée dans les observations reçues d'INTERPOL [voir *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/556, sect. F.1].

Le cadre juridique dans lequel les agents sont mis à la disposition de l'OIT peut créer deux situations différentes. La première est celle où le fonctionnaire national ou le fonctionnaire d'une autre organisation internationale devient agent de l'OIT. Dans ce cas de figure, l'OIT est

alors responsable de la conduite de ce fonctionnaire du fait qu'il devient son agent.

La deuxième situation est celle qui se présente lorsque le fonctionnaire concerné demeure au service de l'État ou de l'organisation internationale qui le met à disposition. Ce type de détachement (qualifié également de «prêt» dans la terminologie du régime commun des Nations Unies) se fonde sur un arrangement entre l'État concerné et l'organisation internationale ou entre les deux organisations. La question du contrôle effectif exercé sur le comportement du fonctionnaire n'est pas aussi évidente. Le statut officiel du fonctionnaire dépend de ses conditions d'emploi auprès de l'organisation ou de l'État d'envoi qui demeure responsable de toutes les dépenses liées à l'emploi du fonctionnaire telles que rémunération, congés, prestations, assurance maladie, pension, assurance contre les accidents du travail, etc. L'État ou l'organisation d'envoi conserve généralement sa compétence pour les questions disciplinaires.

Le fonctionnaire est toutefois placé sous l'autorité administrative d'un fonctionnaire de l'OIT, bénéficie des mêmes installations que le personnel ordinaire de l'OIT concernant l'espace de travail, le matériel informatique et autres outils indispensables à l'exercice de ses fonctions à l'OIT. Il est tenu de respecter les normes de conduite et les autres règles auxquelles sont soumis les fonctionnaires de l'OIT dans la limite des dispositions de l'arrangement pris entre l'organisation ou l'État d'envoi et l'OIT.

C'est pourquoi l'OIT souhaiterait des éclaircissements quant au sens de l'expression «contrôle effectif» dans le contexte du projet d'article 5.

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

8. Le projet d'article 6 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-sixième session, en 2004, se lit comme suit:

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 outrepassa la compétence de cet organe ou de cet agent ou contrevient à ses instructions*.

* *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 49, par. 71.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

L'OIT approuve le principe qui veut qu'une organisation internationale soit tenue pour responsable du comportement *ultra vires* de ses organes ou agents lorsque ce comportement outrepassa les compétences dudit organe ou agent en vertu des règles de l'organisation ou a fortiori lorsque ce comportement outrepassa la compétence de l'organisation elle-même aux termes de son acte constitutif. Une distinction doit toutefois être faite entre ces deux cas de figure. Lorsque le comportement outrepassa les attributions d'un organe ou d'un agent mais ne dépasse pas la compétence de l'organisation, la situation

est la même qu'en cas de comportement *ultra vires* des organes d'un État; les tiers ont besoin d'être protégés car ils ne sont pas censés connaître les règles intérieures de l'État ou l'organisation qui définissent les compétences de l'organe ou de l'agent concerné. Il en va différemment en cas de comportement *ultra vires* de l'organisation internationale, contrairement à ce qui se passe avec les États qui eux jouissent de compétences générales. Étant donné que, dans une telle situation, les tiers n'ont pas autant besoin d'être protégés, il semblerait indiqué de faire figurer à l'article 6 des exceptions à la responsabilité de l'organisation calquées sur celles proposées par INTERPOL et le FMI [voir *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/556, sect. G].

S'agissant de la condition selon laquelle le comportement *ultra vires* de l'organisation suppose que l'organe ou l'agent de cette dernière agisse en sa qualité officielle, le Rapporteur spécial a noté que la formule «en cette qualité» était assez mystérieuse et vague [voir *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/541, par. 57]. S'il faut certainement définir dans la pratique des critères plus précis, il est à noter que, dans un autre contexte, celui de l'attribution des privilèges et des immunités, les organisations internationales ont déjà une longue et abondante pratique pour ce qui est de déterminer si un agent a ou non agi en sa qualité officielle car ce n'est que dans ce cas qu'il bénéficie de l'immunité juridictionnelle normalement accordée aux fonctionnaires ayant accompli des actes en leur qualité officielle.

H. Projet d'article 8. Existence d'une violation d'une obligation internationale

9. Le projet d'article 8 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-septième session, en 2005, se lit comme suit:

Article 8. Existence de la violation d'une obligation internationale

1. Il y a violation d'une obligation internationale par une organisation internationale lorsqu'un fait de ladite organisation n'est pas conforme à ce qui est requis d'elle en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci.

2. Le paragraphe 1 s'applique également à la violation d'une obligation relevant du droit international énoncée par une règle de l'organisation**.

** *Annuaire... 2005*, vol. II (2^e partie), p. 41, par. 205.

COMMISSION EUROPÉENNE

Le paragraphe 1 de l'article 8 et les articles 9, 10 et 11 du présent projet sont identiques au paragraphe 1 de l'article 12 et aux articles 13, 14 et 15 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³⁴. Il n'est donc pas nécessaire de s'écarter des règles valables pour les États à cet égard et la Commission européenne ne fera pas d'observations à ce sujet.

Le paragraphe 2 de l'article 8, relatif à «la violation d'une obligation relevant du droit international énoncée par une règle de l'organisation», pose cependant certaines questions. L'article ne précise nullement quel type de règles

de l'organisation internationale constitue une «obligation relevant du droit international». Il est certain, dans le cas de la Communauté européenne, qu'une question importante se pose, à savoir si la violation d'une règle particulière de la Communauté par une institution communautaire entraîne la responsabilité internationale de la Communauté européenne. La Cour européenne de Justice ayant, depuis les années 1960, toujours considéré la Communauté européenne comme constituant un ordre juridique propre, on serait tenté, au sein de la Communauté, de répondre par la négative à cette question (on pourrait en dire autant de la violation d'une règle particulière de la Communauté par un État membre). Le commentaire du projet d'articles peut être d'un certain intérêt à cet égard, puisqu'il indique que l'article ne vise pas à prendre position dans ce débat opposant ceux qui considèrent que le droit «interne» des organisations internationales est autonome, en tout ou en partie, par rapport au droit international, et ceux qui estiment qu'il fait partie intégrante du droit international. Reste néanmoins à savoir si le paragraphe 2 de l'article 8 est une disposition essentielle du projet d'articles.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Le paragraphe 2 du projet d'article 8 dispose que «le paragraphe 1 s'applique également à la violation d'une obligation relevant du droit international énoncée par une règle de l'organisation». En laissant sans solution la question controversée de la nature juridique des règles de l'organisation internationale, cette disposition ne semble pas contribuer à la sécurité juridique à laquelle aspirent les organisations internationales. D'autre part, la nature juridique de ces règles peut ne pas être déterminante dans la mesure où ces organisations disposeraient de deux moyens de limiter considérablement la portée de leur éventuelle responsabilité internationale pour non-respect d'une de leurs règles.

Le premier de ces moyens consisterait à appliquer pleinement le principe *lex specialis derogat legi generali*. Dans son commentaire relatif au projet d'article 8, la Commission fait remarquer que «[l]es règles d'une organisation peuvent réserver un traitement spécifique aux violations d'obligations et régler la question de l'existence d'une violation³⁵». Alors que la Commission donne deux exemples où les règles spéciales ne l'emportent pas forcément sur les principes énoncés dans les projets d'article, l'OIT considère que l'immense majorité des violations à ses règles internes, notamment ses différents règlements administratifs, qui pourraient être commises n'engagerait pas sa responsabilité aux termes des projets d'article car les obligations qui en relèvent sont uniquement créées, respectées et parfois appliquées dans le cadre juridique spécial qui lui est propre et dont elles font elles-mêmes partie. Le statut du personnel de l'OIT en est un exemple parfait. Le fait qu'il est adopté par le Conseil d'administration de l'OIT pour régir les relations entre l'Organisation et ses fonctionnaires et que la responsabilité engagée par ses règles ne peut être mise en œuvre que par le Tribunal administratif de l'OIT ne laisse aucune place à la responsabilité internationale au regard de la *lex generalis* codifiée par les projets d'article.

³⁴ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

³⁵ *Annuaire... 2005*, vol. II (2^e partie), p. 43, par. 206, commentaire du projet d'article 8, par. 7.

Le deuxième de ces moyens consisterait à faire en sorte que la personnalité morale propre à une organisation internationale soit intégralement prise en considération lorsqu'il s'agit de savoir si un État a le droit d'invoquer la responsabilité d'une organisation en cas de violation des règles de ladite organisation. Ainsi, si le secrétariat d'une organisation internationale occasionne une perte financière à sa propre organisation à cause du non-respect de ses règles financières (par exemple à l'occasion de placements ou d'achats), il devrait être admis que les obligations violées en l'espèce sont celles qui sont dues à l'organisation elle-même et non pas aux États membres qui contribuent à son budget. La personnalité morale des organisations internationales offre dans la pratique une double protection: elle évite aux États membres d'être tenus responsables par des tiers de leur comportement dans le cadre de l'organisation internationale (voir sur ce point, à la section L *infra*, les réponses aux questions posées par la Commission) mais elle empêche aussi les États membres de reprendre à leur compte des obligations qui sont dues en fait à l'organisation en tant que sujet distinct de droit international. Dans la pratique de l'OIT, les affaires du type mentionné plus haut seraient en principe portées à la connaissance du Conseil d'administration par le commissaire aux comptes, et le Directeur général assumerait la responsabilité politique de la perte subie tout en prenant des sanctions contre les fonctionnaires directement responsables.

À condition que la Commission prenne en considération les deux options envisagées plus haut lorsqu'elle se penchera sur la question concernant la *lex specialis* et l'invocation de la responsabilité d'une organisation internationale³⁶, les incertitudes suscitées par la formulation du paragraphe 2 du projet d'article 8 sembleraient acceptables.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

S'agissant de la controverse sur la nature juridique des règles de l'organisation relativement au droit international, l'UNESCO note que lorsqu'elle a formulé le paragraphe 2 de l'article 8 sur l'existence d'une violation d'une obligation internationale, la Commission a choisi de laisser subsister la possibilité d'appliquer les principes énoncés dans le projet d'articles à l'examen aux violations des obligations découlant des règles de l'organisation. Sur ce point, l'UNESCO partage l'opinion exprimée par d'autres organisations, à savoir que les violations de telles obligations doivent être considérées comme relevant d'un régime particulier et donc être exclues du champ de l'étude.

Pour ce qui est de la relation entre une organisation et son personnel, la responsabilité de l'organisation pour violation de ses règles internes est établie dans le cadre de son ordre juridique interne qui prévoit en principe des recours juridiques. Il faut voir là un «régime autonome». Dans le cas de l'UNESCO, le Tribunal administratif

de l'OIT, compétent pour connaître des plaintes faisant état de violations par l'Organisation de son statut ou Règlement du personnel est en mesure d'assurer la protection des droits fondamentaux des employés de l'UNESCO au cas où l'Organisation les violerait soit en méconnaissant le statut du personnel, soit en adoptant des dispositions statutaires incompatibles avec les principes généraux du droit de la fonction publique internationale (concernant par exemple les droits collectifs des associations du personnel).

S'agissant de la violation par une organisation internationale d'obligations dues à ses États membres découlant de ses règles internes, l'ordre juridique interne de l'Organisation prévoit généralement un système de contrôles et de contrepois entre les organes qui devrait suffisamment protéger les droits des États membres tels qu'énoncés dans le traité constitutif. Si un État membre estime que l'Organisation a violé ces droits, il peut recourir aux mécanismes de règlement des différends prévus dans le traité qui a créé l'Organisation³⁷.

Dans ces conditions, l'UNESCO considère que le paragraphe 2 de l'article 8 n'est qu'une tautologie, puisqu'il affirme simplement que les principes énoncés dans le projet d'articles s'appliquent aussi aux violations des règles internes de l'organisation dans la mesure où celles-ci énoncent des obligations de droit international. Admettre cette possibilité ne donne aucune indication claire quant à la portée de la présente étude et les organisations internationales ne peuvent accepter un tel degré d'incertitude sur ce point fondamental.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

S'agissant de certains des articles que la Commission a adoptés à titre provisoire, l'OMS approuve la formulation du paragraphe 2 de l'article 8 concernant la pertinence des règles de l'organisation quand il s'agit de déterminer l'existence d'une violation des obligations internationales de celle-ci. Comme le dit le commentaire de l'article 8, et comme l'ont fait observer certaines institutions, la nature juridique des règles d'une organisation (telles qu'elles sont définies à l'article 4) et leurs relations avec le droit international sont des questions complexes qui ne se prêtent pas à des solutions globales. D'une manière générale, le fait que les obligations qu'impose à une organisation son propre règlement soient ou non considérées comme des obligations internationales dépend, de l'avis de l'OMS, de la source et de la matière des règles dont il s'agit. S'il est indubitable que les obligations découlant directement de l'acte constitutif de l'organisation et s'imposant à ses États membres sont de nature internationale, on ne peut dire la même chose, de l'avis de l'OMS, des obligations que font naître entre l'organisation et ses fonctionnaires le statut et le règlement du personnel. La solution adoptée au paragraphe 2 de l'article 8 semble donc offrir une solution de compromis acceptable sur ce point.

³⁶ Les dispositions correspondantes du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite sont les articles 55 et 42, respectivement [Annuaire... 2001, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 29 et 31].

³⁷ Voir le paragraphe 2 de l'article XIV de l'Acte constitutif de l'UNESCO, aux termes duquel «[t]outes questions et tous différends relatifs à l'interprétation de la présente Convention seront soumis pour décision à la Cour internationale de Justice ou à un tribunal arbitral, selon ce que décidera la Conférence générale conformément à son Règlement intérieur».

I. Projet d'article 15. Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres

10. Le projet d'article 15 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-septième session, en 2005, se lit comme suit:

Article 15. Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres

1. Une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si elle adopte une décision obligeant un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale.

2. Une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si:

a) elle autorise un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale, ou si elle recommande à un État membre ou à une organisation internationale membre de commettre un tel fait; et

b) cet État ou cette organisation internationale commet le fait en question en s'appuyant sur cette autorisation ou cette recommandation.

3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent que le fait en question soit ou non internationalement illicite pour l'État membre ou l'organisation internationale membre auquel s'adresse la décision, l'autorisation ou la recommandation*.

* *Annuaire... 2005*, vol. II (2^e partie), p. 41, par. 205.

COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne note avec intérêt la façon dont la CDI a abordé la question du «contrôle normatif» des décisions, recommandations et autorisations des organisations internationales dans son projet d'article 15. Elle partage l'avis du Président du Comité de rédaction, selon lequel le libellé de cette disposition ne peut trouver à s'inspirer d'aucun exemple concret univoque. Aussi suggère-t-elle à la CDI de faire preuve d'une grande circonspection dans les discussions qu'elle aura à l'avenir sur ce sujet.

La Commission européenne accueille avec satisfaction le fait que l'article 15 établit une distinction entre les décisions obligatoires d'une organisation internationale (par. 1) et de simples autorisations ou recommandations (par. 2). L'idée sous-jacente est qu'une organisation internationale ne peut être tenue responsable à raison de faits de ses États membres, si ceux-ci n'étaient pas tenus par l'organisation d'adopter telle ou telle mesure, mais ont décidé de leur propre chef d'agir ainsi, indépendamment de toute autorisation ou recommandation de l'organisation internationale.

Il se peut cependant que la distinction doive être affinée davantage. Pour prendre un exemple tiré du droit communautaire, en vertu de l'article 249 du Traité instituant la Communauté économique européenne, la législation secondaire de la Communauté peut être obligatoire dans son intégralité et directement applicable à tous les États membres (règlements) ou uniquement obligatoire quant au résultat à atteindre (directives) ou obligatoire uniquement à l'égard de ceux auxquels elle est adressée (décisions). Autrement dit, une obligation de résultat (comme c'est le cas d'une

directive) est très proche d'une décision obligatoire, mais elle laisse néanmoins une certaine marge d'appréciation aux États membres d'une organisation. C'est pourquoi les paragraphes 1 et 2 du projet d'article 15 pourraient appeler sur ce point certaines précisions.

Pour en revenir au paragraphe 1 de l'article 15, la décision d'une organisation internationale obligeant les États membres à commettre un fait internationalement illicite doit également «contourner» une obligation internationale de l'organisation internationale. La Commission européenne se demande cependant si la notion de «contournement» est indispensable, eu égard à la cinquième observation formulée dans le commentaire de la CDI elle-même au sujet de l'article 15. Si, pour reprendre les termes du commentaire, les membres sont censés se conformer à une décision contraignante³⁸, c'est la notion même de contournement qui peut s'avérer superflue. À la dernière ligne du paragraphe 1 de l'article 15, il faudrait peut-être remplacer l'expression «la soustrairait à une obligation internationale» par l'expression «constituerait une violation d'une obligation internationale». Par ailleurs, si l'on estime que l'idée qu'une décision obligeant à commettre un fait internationalement illicite se limite au seul domaine du droit de l'Organisation mondiale du commerce et ne s'impose pas en droit international général ou dépend de toute façon de ce que la législation dispose effectivement, alors la notion de contournement est sans objet au paragraphe 1 de l'article 15. La CDI devrait peut-être revoir par la suite cet article et le commentaire qui l'accompagne, à l'effet d'élucider cette question.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE POLICE CRIMINELLE

Le Secrétariat général d'INTERPOL souhaite réitérer ses préoccupations et ses réserves au sujet de la règle énoncée dans le projet d'article 15, particulièrement en ce qui concerne la responsabilité des organisations internationales pour fait commis par leurs membres en s'appuyant sur une recommandation adoptée par elles. À la connaissance du Secrétariat général, il n'est jamais arrivé qu'une organisation internationale ordonne ou recommande sciemment à ses membres de commettre un fait internationalement illicite, et ait eu un comportement qui puisse être invoqué à l'appui de la règle proposée par la Commission. Le fondement conceptuel de la règle proposée n'est pas non plus très clair, en particulier pour ce qui a trait au fait commis en s'appuyant sur une simple recommandation d'une organisation internationale. Pour INTERPOL, la situation se complique encore du fait de l'article 9 de son Statut, qui dispose que «[l]es Membres doivent faire tous les efforts compatibles avec leurs propres nécessités pour mettre à exécution les décisions de l'Assemblée générale».

En outre, le libellé du projet d'article 15 donne à entendre que la règle proposée serait d'application même dans le cas d'une recommandation concernant une question qui ne relève pas de la compétence de l'organisation. INTERPOL pourrait difficilement accepter un tel effet, étant donné que l'alinéa f de l'article 8 de son statut limite expressément le pouvoir d'adopter des recommandations de l'Assemblée générale aux questions relevant de la compétence de l'Organisation.

³⁸ *Annuaire... 2005*, vol. II (2^e partie), p. 47, par. 206, commentaire du projet d'article 15, par. 5.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Il est à noter qu'aux termes du paragraphe 1 du projet d'article 15, une organisation internationale engage sa responsabilité internationale du seul fait qu'elle adopte une décision obligeant un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait illicite précis même si le fait en question n'a pas été effectivement commis par l'État membre; d'après cette formulation, l'acte consistant tout au plus à créer une obligation internationale non conforme semblerait insuffisant en soi, surtout lorsque l'État membre peut invoquer l'illicéité pour justifier son refus de s'exécuter. L'une des deux conditions permettant de conclure à l'existence d'un fait internationalement illicite imputable à une organisation internationale est que le comportement en question «constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation». L'OIT se demande si le simple fait d'adopter la décision contraignante mentionnée plus haut sans que l'acte soit effectivement commis par l'État constitue une violation d'une obligation internationale de l'organisation concernée. En revanche, la commission d'un acte s'appuyant sur une autorisation ou une recommandation dans les conditions prévues au paragraphe 2 du projet d'article 15, bien qu'en apparence raisonnable, semblerait contredire le postulat de départ qui veut que le principal motif d'illicéité soit exposé au paragraphe 1.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

D'un point de vue général, l'UNESCO approuve la structure et le libellé de cet article. Toutefois, des explications supplémentaires sur les situations susceptibles de relever de cette disposition seraient les bienvenues.

En particulier, l'UNESCO estime que le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 15 devrait être explicite, éventuellement dans le commentaire, s'agissant en particulier de l'expression «un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale»: les deux propositions renvoient-elles nécessairement à la même obligation internationale?

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

Le projet d'article 15 traite d'une question qui pourrait être politiquement délicate pour les organisations internationales, en particulier pour une institution technique comme l'OMS dont les fonctions normatives prennent essentiellement la forme de recommandations formulées soit par ses organes directeurs, soit par son secrétariat, à l'intention de ses États membres. L'OMS est sensible à l'argument qui figure au paragraphe 1 du commentaire de cet article³⁹, à savoir qu'une organisation internationale ne devrait pas pouvoir sous-traiter l'exécution d'actes qui seraient illicites si elle les exécutait elle-même directement. Cela dit, l'OMS a du mal à imaginer une situation qui tomberait en pratique sous le coup du paragraphe 2 de l'article 15, surtout lorsque le comportement de l'État ou de l'organisation internationale auquel l'autorisation ou

la recommandation est adressée n'est pas illicite, comme le prévoit le paragraphe 3 du même article. L'OMS prend note des déclarations reproduites dans le rapport du Rapporteur spécial et de la position adoptée par certaines organisations internationales dans leurs observations, à savoir qu'une organisation internationale ne doit pas être tenue responsable des actes commis par ses membres à raison d'une autorisation ou d'une recommandation qu'elle leur aurait adressée. Il serait donc opportun de réviser le moment venu le commentaire de l'article 15 afin de donner des exemples précis des situations auxquelles la Commission semble songer.

**J. Circonstances excluant l'illicéité.
Considérations générales**

ORGANISATION INTERNATIONALE DE POLICE CRIMINELLE

Les tribunaux administratifs internationaux ont examiné la question des circonstances excluant l'illicéité des faits commis par les organisations internationales. La jurisprudence de ces tribunaux confirme que les circonstances excluant l'illicéité sont partie intégrante du droit de la responsabilité pour violation d'une obligation internationale. Il est donc légitime d'envisager d'inclure cette question dans le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales pour fait internationalement illicite.

Il n'est cependant sans doute pas inutile de préciser l'emploi des termes et d'examiner si les distinctions établies par la Commission dans les dispositions correspondantes de son projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, à savoir le consentement, les contre-mesures, la force majeure, la détresse, l'état de nécessité et le respect de normes impératives, sont entièrement transposables à la responsabilité des organisations internationales. Dans ce cadre, le Secrétariat général d'INTERPOL souhaite rappeler trois jugements de tribunaux administratifs.

*1. Jugement n° 24 du Tribunal administratif de
l'Organisation des États américains*⁴⁰

Dans cette affaire, le réclamant en appelait de la décision de l'Organisation des États américains (OEA) de le relever de ses fonctions de Directeur de bureau du Secrétariat général et de mettre fin à son contrat avec l'Organisation, pour des raisons dont il était allégué qu'elles étaient de force majeure et qu'elles étaient connues du réclamant, mais indépendantes de la volonté de l'Organisation. Rejetant l'argument du défendeur, le Tribunal a adopté une définition restrictive de la notion de force majeure, tout en donnant à entendre que l'impossibilité pouvait également constituer une circonstance excluant l'illicéité:

Le Tribunal considère qu'il n'existait pas en l'instance de force majeure qui empêchât le Secrétariat général de mener à terme le contrat de durée déterminée, étant donné qu'il est bien établi en droit que l'on entend par force majeure un événement naturel devant lequel aucune résistance n'est possible. Il n'était pas non plus impossible d'exécuter le contrat pour des raisons extérieures au Secrétariat général.

⁴⁰ *Fernando Hernández de Agüero v. Secretary General of the Organization of American States*, jugement n° 24. Les jugements du Tribunal administratif de l'OEA peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.oas.org.

³⁹ Ibid, par. 206.

2. Jugement n° 339 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail⁴¹

Dans cette instance, le Tribunal administratif de l'OIT a répondu de manière incidente à la question de savoir si la détresse financière résultant d'autres causes que le non-paiement par les États membres de leurs contributions à une organisation peut être considérée comme une circonstance excluant l'illicéité. Le requérant avait accepté une offre de contrat de consultant auprès de l'organisation concernée. Le projet pour lequel le requérant devait travailler était un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Lorsque, en raison de difficultés financières, le PNUD a dû suspendre ou annuler des affectations de crédits, les fonds affectés au contrat du requérant ont été supprimés. L'Organisation l'a alors informé que son offre d'engagement était annulée. Le Tribunal de l'OIT a fait droit à la demande du requérant dans les termes suivants:

Il se peut qu'un événement tel que le retrait du financement par le PNUD [puisse] apparaître comme compromettant la capacité de l'Organisation de poursuivre l'exécution du contrat au point de constituer un motif raisonnable de le dénoncer. Mais il n'y a rien dans le dossier qui permette au Tribunal de dégager une conclusion quant à l'effet de ce retrait. Le PNUD n'est pas mentionné dans le contrat. Vraisemblablement, cet organisme devait payer en tout ou en partie le traitement du requérant, mais le dossier ne dit rien de précis quant aux arrangements financiers passés avec la FAO [Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture] et à la façon dont ils affectaient les moyens dont l'Organisation disposait pour financer l'exécution de ses contrats. Les seules communications émanant du PNUD qui aient été versées au dossier sont deux télégrammes. Le premier, en date du 22 janvier 1976, dit que le PNUD «n'est pas en mesure de donner son autorisation» pour trois mois des services de consultant envisagés et suggère le recours à une autre source. Le second, daté du 29 janvier, approuve un poste de consultant envisagé mais dit que l'organisme «n'est pas en mesure de donner son approbation» pour les trois autres mois des services de consultant du requérant. Il n'y a rien, dans tout cela, qui établisse un lien entre l'impossibilité d'approuver des mesures proposées et la situation financière. La décision de la FAO d'annuler les arrangements pris avec le requérant date du 17 février seulement; le retard donne à penser qu'il fallait considérer d'autres facteurs. Enfin, il y a une grande différence entre arrêter le recrutement et mettre prématurément fin à des contrats déjà conclus. Il y a lieu de présumer que le PNUD, sur la base des informations que l'Organisation lui avait fournies, croyait que, dans le cas du requérant, il ne faisait qu'interrompre un recrutement supplémentaire; il ne s'ensuit pas qu'il aurait agi de la même façon dans le cas d'un contrat conclu.

3. Jugement n° 2183 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

Dans cette affaire, la requérante était en congé de maladie prolongé et personne n'avait accès à sa messagerie électronique. Son superviseur immédiat a demandé l'accès au compte informatique de la requérante, lu ses messages électroniques et affirmé qu'il avait séparé le courrier professionnel du courrier privé, qu'il avait placé dans un fichier séparé. Mise au courant de ce qu'elle a appelé une «atteinte au secret de sa correspondance», la requérante a porté plainte auprès du Directeur de l'administration. Non satisfaite de la réponse reçue, elle l'a contestée. L'Organisation a invoqué la nécessité. Le Tribunal administratif de l'OIT a rejeté la requête en appliquant aux faits de l'affaire les principes suivants:

En premier lieu, la réglementation du CERN applicable à l'époque des faits [indique que]:

[...] «Les services informatiques, y compris les réseaux, ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que le programme de travail officiel du CERN, sauf accord spécial.»

Mais la défenderesse reconnaît qu'au CERN, comme c'est le cas dans d'autres organisations, il existe une tolérance concernant l'usage des adresses électroniques à des fins privées dans des limites appropriées, «pour autant qu'il ne soit pas préjudiciable au bon fonctionnement de l'Organisation».

En deuxième lieu, le principe de la confidentialité des messages privés figurant dans un compte à usage professionnel doit être respecté.

En troisième lieu, il doit être possible pour les organisations, au cas où l'accès à un compte serait rendu nécessaire en raison de l'urgence ou de l'absence prolongée du titulaire du compte, d'ouvrir, moyennant des garanties techniques appropriées, une messagerie électronique. Cet état de nécessité, justifiant l'accès à des données qui peuvent revêtir un caractère confidentiel, doit être apprécié avec la plus grande prudence⁴².

Bien que le Tribunal ait utilisé l'expression «état de nécessité», il est possible de soutenir que le critère énoncé à l'alinéa a de l'article 16 du projet d'articles de la Commission sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁴³ n'était pas rempli en l'espèce.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Sans préjudice de ses observations éventuelles sur les résultats des travaux à venir de la Commission concernant les circonstances excluant l'illicéité, l'OIT estime que les organisations internationales peuvent invoquer de telles circonstances qui sont reconnues par le droit international général. Elle est d'avis que la nature particulière des organisations internationales devrait être dûment prise en considération dans la codification de ces règles.

En réponse à la question de savoir si l'état de nécessité peut être invoqué par une organisation internationale dans les mêmes circonstances que celles décrites à l'article 25 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁴⁴, l'OIT n'a pas connaissance de l'existence d'une pratique digne d'être mentionnée en la matière. Elle convient que l'état de nécessité ne peut être invoqué que dans des circonstances exceptionnelles et ne s'applique que dans des conditions très précises, notamment lorsqu'il s'agit de «sauvegarder un intérêt essentiel menacé par un péril grave et imminent⁴⁵». Compte tenu de la diversité des mandats et fonctions des organisations internationales ainsi que de tout l'éventail d'«intérêts essentiels» invoqués dans la pratique des États pour justifier une telle demande⁴⁶, l'OIT est d'avis que les organisations internationales ne doivent pas être privées de la possibilité de ce faire. Elle aimerait que la Commission se demande si les organisations internationales peuvent invoquer dans ce cas les «intérêts essentiels» consacrés dans leurs actes constitutifs⁴⁷.

⁴² Voir *supra* la note 41.

⁴³ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁵ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7 et suiv., en particulier p. 40, par. 50.

⁴⁶ Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, p. 183.

⁴⁷ Voir la réponse de la Commission européenne dans *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/556, sect. M.1.

⁴¹ Les jugements du Tribunal administratif de l'OIT peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.ilo.org.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

En ce qui concerne l'applicabilité aux organisations internationales du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite s'agissant des circonstances excluant l'illicéité, les dispositions en question peuvent en principe être transposées aux fins de la présente étude.

Si les articles sur le consentement, la légitime défense, la détresse et la force majeure ne semblent pas poser de problèmes particuliers, l'applicabilité *mutatis mutandis* des dispositions relatives aux contre-mesures et à l'état de nécessité semble plus problématique.

S'agissant des contre-mesures, l'UNESCO estime que, si la question des contre-mesures est traitée dans l'étude, elle doit être nettement distinguée de celle des sanctions qui peuvent être adoptées par une organisation contre ses propres États membres.

Pour ce qui est de l'état de nécessité, l'UNESCO souscrit à la position adoptée par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/564 et Add.1 et 2, par. 35 à 46)⁴⁸, à savoir qu'une référence à l'acte constitutif serait trop restrictive pour définir l'«intérêt essentiel» qu'une organisation peut avoir besoin de protéger contre un péril grave et imminent. L'UNESCO estime que la référence aux «fonctions» de l'organisation, qui figure dans le projet d'article 22 proposé, définirait de manière plus appropriée la portée de cette disposition.

K. Circonstances excluant l'illicéité. État de nécessité

11. Dans son rapport de 2004, la Commission a posé la question suivante concernant l'état de nécessité:

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?⁴⁹

⁴⁸ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), p. 15, par. 25.

BANQUE MONDIALE

Dans le projet d'articles de la Commission sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, l'état de nécessité est reconnu comme une circonstance excluant l'illicéité, mais uniquement dans des cas exceptionnels et dans des limites très strictes: conformément au projet d'article 25⁴⁹, un État ne peut invoquer l'état de nécessité que si a) c'est pour lui le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent, et si b) cela ne porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation violée existe ou de la communauté internationale dans son ensemble. En outre, l'état de nécessité ne peut

⁴⁸ Reproduit dans le présent volume.

⁴⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 28.

être invoqué par un État qui y a contribué ou en violation d'une obligation excluant la possibilité de l'invoquer.

Dans ces strictes limites, on voit mal pourquoi une organisation internationale ne pourrait pas elle aussi invoquer l'état de nécessité. L'une des conditions fondamentales pour invoquer l'état de nécessité est la sauvegarde d'un «intérêt essentiel». Les organisations internationales ayant une personnalité juridique distincte de celle de leurs États membres et étant donc des sujets de droit distincts, on ne saurait nier, a priori, qu'elles aussi ont des intérêts essentiels à sauvegarder conformément à leurs instruments constitutifs.

La pertinence des circonstances exceptionnelles dans les opérations de la Banque mondiale est confirmée par certaines clauses des conditions générales qui sont incorporées dans les accords financiers de la Banque et auxquelles il peut être fait référence ici par analogie. La section 6.02 e des conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie pour les prêts en monnaie unique (datées du 30 mai 1995, telles que modifiées avec effet jusqu'au 1^{er} mai 2004) prévoit la possibilité de suspendre en tout ou en partie le droit de l'emprunteur d'effectuer des retraits du compte de prêt si

[à] la suite de faits survenus après la date de l'accord de prêt, une situation exceptionnelle se produit qui rend improbable l'exécution du projet ou l'exécution par l'emprunteur ou par le garant des obligations résultant de l'accord de prêt ou de l'accord de garantie.

De même, la section 6.02 k des conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie pour les prêts à spread fixe (datées du 1^{er} septembre 1999, telles que modifiées avec effet jusqu'au 1^{er} mai 2004) prévoit la possibilité d'une suspension si

[u]ne situation exceptionnelle se produit qui rend tout nouveau retrait au titre du prêt incompatible avec les dispositions de l'article III, section 3 des statuts de la Banque⁵⁰.

Enfin, s'agissant du péril justifiant l'invocation de l'état de nécessité, la Cour internationale de Justice, dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, a indiqué que le péril devait être objectivement établi et pas seulement considéré comme possible, et qu'un «péril» s'inscrivant dans le long terme pouvait être tenu pour «imminent» dès lors qu'il avait été établi⁵¹. Cette dernière clarification

⁵⁰ L'article III, sect. 3, est ainsi rédigé: «L'encours total des garanties, participations à des prêts et prêts directs accordés par la Banque ne pourra être augmenté si l'accroissement doit le porter au-delà de 100 % du capital souscrit diminué des pertes et augmenté des réserves générales et spéciales de la Banque.»

⁵¹ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7 et suiv., en particulier p. 42, par. 54: «Le mot "péril" évoque certes l'idée de "risque"; c'est précisément en cela que le "péril" se distingue du dommage matérialisé. Mais il ne saurait y avoir d'état de nécessité sans un "péril" dûment avéré au moment pertinent; la seule appréhension d'un "péril" possible ne saurait à cet égard suffire. Il pourrait d'ailleurs difficilement en aller autrement dès lors que le "péril" constitutif de l'état de nécessité doit être à la fois "grave" et "imminent". L'"imminence" est synonyme d'"immédiateté" ou de "proximité" et dépasse de loin le concept d'"éventualité". Comme l'a souligné la Commission du droit international dans son commentaire, le péril "extrêmement grave et imminent" doit s'être "trouvé peser au moment même sur l'intérêt menacé" [...]. Cela n'exclut pas, de l'avis de la Cour, qu'un "péril" qui s'inscrirait dans le long terme puisse être tenu pour "imminent" dès lors qu'il serait établi, au moment considéré, que la réalisation de ce péril, pour lointaine qu'elle soit, n'en serait pas moins certaine et inévitable.»

est de la plus grande importance pour la pratique de la Banque mondiale dans laquelle des périls imminents peuvent surgir dans le contexte d'engagements financiers à long terme. Elle devrait donc, de l'avis de la Banque mondiale, être reflétée dans le texte de l'article pertinent qui sera adopté par la Commission ou, tout au moins, dans le commentaire sur cet article.

Compte tenu de ce qui précède, la Banque mondiale estime que le projet de la Commission:

a) devrait indiquer que l'état de nécessité, en tant que l'une des circonstances excluant l'illicéité, peut être invoqué par une organisation internationale dans des circonstances analogues à celles dans lesquelles un État peut l'invoquer pour sauvegarder un intérêt essentiel menacé par un péril grave et imminent; et

b) devrait expressément indiquer, de préférence dans le texte de l'article pertinent, ou tout au moins dans le commentaire sur cet article, qu'un péril s'inscrivant dans le long terme pourrait être tenu pour imminent dès lors qu'il est avéré.

L. Responsabilité des États pour les faits internationalement illicites d'organisations internationales

COMMISSION EUROPÉENNE

Pour ce qui est des questions posées au paragraphe 26 du rapport de 2005 de la CDI (voir cidessus, paragraphe 1 de l'introduction), la Commission européenne ne voit vraiment pas pourquoi la CDI devrait traiter ces questions. Le projet d'articles concerne la responsabilité internationale d'une organisation internationale. Comme le projet d'article 16 le précise, ce projet est sans préjudice de la responsabilité internationale de l'État, ce qui comprend l'État membre de l'organisation internationale en question. Les règles en vigueur concernant la responsabilité de l'État peuvent très bien s'appliquer par analogie lorsqu'un État n'aide ou n'assiste pas un autre État mais une organisation internationale à commettre un fait internationalement illicite.

En revanche, la Commission européenne a trouvé dans sa pratique des affaires dans lesquelles la Communauté européenne était réputée responsable pour avoir aidé ou assisté des États tiers dans la commission d'un fait internationalement illicite, ce qui aurait entraîné la responsabilité internationale de la Communauté elle-même. Ainsi, un tribunal d'un État tiers a eu à connaître d'une affaire dans laquelle la Communauté se voyait reprocher d'avoir financé des activités illicites d'un organe public dont le personnel aurait causé la mort de membres de la famille du demandeur. Dans une telle situation, il conviendrait d'appliquer, pour le déclenchement de la responsabilité internationale, un seuil aussi élevé, par analogie, que celui retenu pour l'assistance ou l'aide apportée par un État au titre de l'article 16⁵² du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. En conséquence, l'assistance ou l'aide apportée pour la commission d'un fait internationalement illicite ne pourrait engager la responsabilité internationale d'une organisation internationale qu'à la double condition:

a) que l'organisation internationale en question agisse en connaissant parfaitement les tenants et les aboutissants du fait internationalement illicite;

b) que le fait soit internationalement illicite s'il était commis par ladite organisation internationale.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE POLICE CRIMINELLE

S'agissant de la responsabilité des États à raison d'un fait illicite d'une organisation internationale, il y a lieu de penser – à moins que la Commission ne compte intégrer à terme les différents aspects de la responsabilité pour fait internationalement illicite dans un cadre global unique – qu'il s'agit là d'une incursion dans le domaine de la responsabilité des États plutôt que dans celui de la responsabilité des organisations internationales. Les questions que pose la Commission révèlent une conséquence du fait que la responsabilité internationale est généralement examinée par rapport aux États en tant que sujets normaux de droit international. Examiner la responsabilité des organisations internationales revient à reconnaître que celles-ci sont des sujets de droit international. La responsabilité internationale est cependant sur le fond une question plus large, inséparable de celle de savoir quelle partie est débitrice de l'obligation juridique internationale qui a été violée. En d'autres termes, tout fait internationalement illicite (qu'il soit commis par un État, une organisation internationale, une personne physique ou une personne morale au plan national) relève du droit de la responsabilité internationale. Théorie et expérience montrent donc que la question dépasse la seule responsabilité des États à raison du fait illicite d'une organisation internationale. Par conséquent, traiter isolément cette responsabilité pourrait se révéler indûment sélectif.

Les considérations qui précèdent s'éclairent si l'on examine de plus près les deux questions posées, à savoir: a) si les projets d'article devraient comprendre une disposition concernant l'aide ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite; et b) s'il y a des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre. Comme expliqué plus loin, ces questions devraient être traitées dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

1. Aide ou assistance, directives et contrôle

Les articles 16 et 17 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵³ sont, selon INTERPOL, d'une portée trop restrictive. Ils ne visent en effet que les cas où un État aide ou assiste un autre État, donne à un autre État des directives ou exerce un contrôle dans la commission du fait internationalement illicite par ce dernier, mais non les cas où l'aide, l'assistance, les directives ou le contrôle visent un autre sujet de droit international, comme une organisation internationale. Si les articles 16 et 17 n'étaient pas si restrictifs, il n'aurait pas été nécessaire de soulever la question de savoir si les articles sur la responsabilité des organisations internationales devraient contenir une disposition concernant l'aide

⁵² *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

⁵³ *Ibid.*

ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite, ou les directives données à une organisation internationale ou le contrôle exercé sur elle dans la commission d'un tel fait. Au vu du libellé restrictif des articles 16 et 17, la question posée par la Commission semble faire partie des questions relatives à la responsabilité des États qui, aux termes de l'article 56 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵⁴, continuent d'être régies par les règles de droit international applicables. À cet égard, il convient de rappeler que la formulation générale employée par la Cour permanente de Justice internationale en l'affaire de l'*Usine de Chorzów*⁵⁵ est suffisamment large pour s'étendre à l'aide ou l'assistance fournie, ou à la direction ou au contrôle exercé dans la commission par un autre sujet de droit international d'un fait internationalement illicite.

Partant, ce ne serait que dans le cas où aucune règle de droit international général ne disposerait que la responsabilité d'un État est engagée lorsqu'il aide ou assiste une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite, ou lorsqu'il lui donne des directives ou exerce un contrôle sur elle dans la commission d'un tel fait – ce dont il est permis de douter – qu'il existerait une lacune à combler par un développement progressif du droit. Fût-ce le cas, les articles sur la responsabilité des organisations internationales ne seraient pas le lieu approprié pour ce faire. On pourrait faire valoir qu'il ne convient pas de limiter la responsabilité des organisations internationales aux seuls cas où elles aident ou contraignent un État ou une autre organisation internationale à violer le droit international, ou exercent un contrôle sur lui à cette fin (voir les projets d'articles 12 à 14).

2. Responsabilité des membres

Dans une certaine mesure, les éléments qui précèdent répondent partiellement à la question de savoir s'il y a des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite commis par une organisation internationale dont il est membre. Il est difficile d'imaginer des cas qui ne sont pas déjà visés par les dispositions. L'une des fonctions de l'article 57 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵⁶ est d'exclure du champ d'application des articles la responsabilité de l'État à raison du comportement d'une organisation internationale. Cependant, cette disposition n'exclut pas du champ d'application desdits articles la question de la responsabilité de l'État pour son propre comportement, c'est-à-dire un comportement qui lui est attribuable aux termes du chapitre II de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. À l'article 57, la Commission a expressément voulu exclure ces questions – bien qu'elles rentrent théoriquement dans le champ d'application des articles – étant donné qu'elles concernent des questions relatives à la responsabilité de l'État apparentées à celles qui sont visées au chapitre IV de la première partie. Le champ d'application de l'article 57 est donc étroit et ne comprend que ce que l'on appelle parfois la responsabilité

indirecte ou subsidiaire des États membres pour les faits ou les dettes d'une organisation internationale⁵⁷.

Le Secrétariat général d'INTERPOL a déjà fait observer [*Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/556, sect. M.2] que la situation qui pourrait résulter de l'abandon financier d'une organisation par ses membres mérite à cet égard réflexion. Dans son avis consultatif relatif à l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*⁵⁸, la Cour internationale de Justice a précisé que la fonction d'approuver le budget ne signifiait pas que l'organe plénier d'une organisation ait un pouvoir absolu d'approuver ou de ne pas approuver les dépenses qui lui sont proposées, car certains éléments de ces dépenses résultent d'obligations déjà encourues par l'organisation et, dans cette mesure, l'organe plénier n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements. Le refus des membres de permettre à l'organisation de faire honneur à ses engagements n'entre-t-il pas, toutefois, dans les prévisions de la disposition relative à la contrainte? L'affaire du Conseil international de l'étain est un cas singulier d'abandon pur et simple d'une organisation par ses membres, qui a abouti à son insolvabilité et à sa disparition. On peut imaginer qu'un tel abandon financier puisse engager la responsabilité des membres en vertu d'une règle analogue à l'article 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵⁹. Outre cet exemple, cependant, on conçoit mal ce qui peut être visé par la notion de «responsabilité d'un État à raison d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale».

a) Lex specialis

L'article 55 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶⁰ et le paragraphe 3 de l'article 74 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales visent déjà les cas de *lex specialis* où le règlement d'une organisation prévoit expressément la responsabilité des États pour les faits internationalement illicites d'une organisation internationale dont ils sont membres. C'est le cas lorsque l'acte constitutif ou une autre règle de l'organisation prescrit que ses membres sont responsables, indirectement ou subsidiairement, des faits ou des dettes de l'organisation. Ainsi, le paragraphe 7 de l'article 300 du Traité instituant la Communauté économique européenne dispose que les accords conclus par la Communauté selon les conditions énoncées dans cet article lient les institutions de la Communauté et les États membres.

b) Pactum tertiis

De façon analogue, si le fait internationalement illicite d'une organisation internationale résulte de la violation par cette organisation d'une obligation qui lui est imposée par un accord international qu'elle a conclu avec un État

⁵⁴ Ibid., p. 31.

⁵⁵ *Usine de Chorzów (fond)*, arrêt n° 13, 1928, C.P.J.I. série A, n° 17.

⁵⁶ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 31.

⁵⁷ Voir Crawford, op. cit., commentaire sur le projet d'article 57, p. 311, par. 5.

⁵⁸ Avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 47 et suiv., en particulier p. 59.

⁵⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

⁶⁰ Ibid., p. 31.

ou une autre organisation internationale, l'application des articles 34 et 35 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales a pour effet que les pays membres de l'organisation délinquante ne sont tenus responsables de la violation de l'obligation par l'organisation que si ces pays ont accepté de se porter garants du respect des obligations souscrites en vertu dudit accord.

c) *Défaut de financement*

L'une des situations qui sont citées dans la doctrine à l'appui de la responsabilité des États pour fait illicite d'une organisation internationale est celle où une organisation ne peut s'acquitter de ses obligations en raison d'un défaut de financement. Abstraction faite des obligations financières non régies par le droit international, la jurisprudence des cours et tribunaux internationaux donne à penser que ces situations pourraient rentrer dans le cadre des circonstances excluant l'illicéité.

Deux jugements de tribunaux administratifs étayent cette thèse. L'un concerne une organisation dont les difficultés financières résultent de facteurs extrinsèques, l'autre une situation créée par le non-acquittement de leurs obligations financières par les membres de l'organisation.

Comme indiqué précédemment, le Tribunal administratif de l'OIT a répondu positivement, dans son jugement n° 339, à la question de savoir si la détresse financière résultant d'autres causes que le non-paiement par les États membres de leurs contributions à une organisation pouvait être considérée comme une circonstance excluant l'illicéité. Par ailleurs, dans sa décision n° 124, le Tribunal administratif de l'OEA a jugé que, lorsque la cause n'est pas extrinsèque mais réside dans le non-respect par les membres de leurs obligations financières, la détresse financière n'entraîne qu'une impossibilité temporaire d'exécution de l'obligation:

Le Tribunal juge que l'Organisation a l'obligation de payer mais reconnaît en même temps que des *circonstances exceptionnelles constituant un cas de force majeure* peuvent temporairement l'empêcher de remplir l'obligation à laquelle elle est tenue juridiquement.

Cela étant, le principe juridique retenu ici est qu'une obligation ne peut être effacée que de la manière prévue dans le système interne de l'Organisation et selon les principes généraux de droit tels que la renonciation, le paiement, la caducité et l'indemnisation, et non par un quelconque autre moyen comme le non-paiement de leurs contributions par les États membres.

Compte tenu de ces deux facteurs conjoints – le non-paiement des contributions par les États membres et le caractère juridiquement contraignant de l'obligation – l'Organisation doit ouvrir un compte spécial au nom du personnel du Secrétariat général, confié à la gestion et à la responsabilité du Trésorier, afin de constituer un fonds de réserve pour les employés, qui servira uniquement et exclusivement à acquitter les prestations dues par l'Organisation aux membres du personnel. Ce fonds sera comptabilisé au budget et sera déboursé à mesure que les États membres *acquitteront* leurs obligations financières envers l'Organisation en versant leurs arriérés de contributions. Voir les articles 6 et 54 de la Charte et la résolution AG/RES.900 (XVII-O/87), dans laquelle l'Assemblée générale déclare que «le paiement des quotes-parts et des contributions est un engagement juridique pris par les États membres envers l'Organisation des États américains»; voir également «The mandatory nature of the General Assembly resolutions setting the quotas that the member States are to contribute to fund the OAS», document OEA/Ser.G/CP/doc.1907/88 du 7 juillet 1988, p. 1 et 2, établi par le Secrétariat général de l'OEA et soumis au Conseil permanent de l'Organisation. Voir aussi l'avis consultatif de la Cour internationale

de Justice sur «Certaines dépenses des Nations Unies (Charte, Art. 17, par. 2)» du 20 juillet 1962 (*C.I.J. Recueil 1962*), également cité par le Secrétariat général de l'OEA dans le document susmentionné, dans lequel la Cour a confirmé le caractère obligatoire des quotes-parts fixées par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, et un mémorandum du Conseiller juridique de l'ONU en date du 7 août 1978, dans lequel il émet l'avis que l'article 17 de la Charte des Nations Unies «impose aux Membres l'obligation juridique de payer les quotes-parts fixées pour eux par l'Assemblée générale» (*Digest of United States Practice in International Law*, p. 225 et 226)⁶¹.

Ce dernier jugement donne à penser que le droit international faisant obligation aux États membres d'une organisation internationale de payer les contributions fixées par l'organe compétent de l'organisation, il incombe à celle-ci de prendre des mesures pour faire face aux situations créées par le retard dans le paiement des contributions. Toutefois, l'obligation juridique de payer la quote-part fixée par l'organe compétent qui est inhérente à l'appartenance à une organisation internationale demeure *res inter alios acta* et ne paraît pas équivaloir à ce que l'on appelle responsabilité indirecte ou subsidiaire des États membres pour les faits ou les dettes d'une organisation internationale.

d) *Abandonner le principe général?*

Comme indiqué plus haut, il est difficile de voir quelles situations devraient entrer dans le cadre de la notion de responsabilité d'un État à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale. Deux autres possibilités peuvent cependant être envisagées.

Premièrement, au regard du droit international général positif, la responsabilité d'un État à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale réduit la portée des principes généraux énoncés aux chapitres I et III du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶². Le premier desdits articles dispose que tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale. De plus, l'article 13 stipule que le fait de l'État ne constitue pas une violation d'une obligation internationale à moins que l'État ne soit lié par ladite obligation au moment où le fait se produit. Cependant, rien dans la pratique internationale n'étaye la thèse selon laquelle une règle coutumière limitant la portée de ces dispositions aurait vu le jour, qui aurait pour conséquence que l'État serait aussi responsable des faits internationalement illicites d'une organisation internationale dont il est membre. Même une interprétation très favorable de la sentence arbitrale en l'affaire *Westland Helicopters Ltd. v. Arab Organization for Industrialization*⁶³ mènerait encore à conclure que le tribunal a, en fin de compte, jugé que les faits de l'Organisation arabe pour l'industrialisation étaient attribuables à ses États membres parce que l'Organisation se confondait à toutes fins pratiques avec eux. Ainsi, outre le fait que la justice suisse l'a, à juste titre, ultérieurement annulée⁶⁴, cette sentence d'arbitrage constitue en fait une application

⁶¹ *Jairo Torres et al. v. Secretary General of the Organization of American States*, jugement n° 124, p. 31 (consultable à l'adresse suivante: www.oas.org).

⁶² *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26 et 27.

⁶³ Chambre internationale de commerce, Tribunal d'arbitrage, *International Law Reports*, vol. 80 (1989), p. 595.

⁶⁴ *Arab Organization for Industrialization and Others v. Westland Helicopters Ltd.*, *ibid.*, p. 622 (Suisse, Tribunal fédéral).

des principes généraux énoncés au chapitre 1 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

En second lieu, il se peut que *de lege ferenda* l'adoption d'une règle apportant une exception aux principes généraux exprimés aux chapitres I et II des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite soit souhaitable. Cependant, au contraire des systèmes de droit interne, la communauté internationale ne dispose d'aucun processus juridique ou administratif de constitution en société ni d'aucune norme commune applicable à toutes les organisations internationales. Aussi l'élaboration d'une telle règle exigerait-elle l'examen des questions, fort nombreuses, qu'entraîne la diversité des organisations internationales. Pour n'en mentionner que quelques-unes: doit-on traiter les institutions bancaires multilatérales de la même manière que les organisations internationales non bancaires? le fait que certaines organisations soient intégrationnistes et d'autres pas doit-il être pris en compte? doit-on établir une distinction entre les types d'obligations? les mécanismes de contrôle interne de toutes les organisations remplissent-ils les conditions qui permettraient à une telle règle de fonctionner?

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Question a

La position de base de l'OIT concernant la question a est que les articles 16 à 18 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶⁵ ne peuvent pas être transposés dans les projets d'article sur la responsabilité des organisations internationales à moins que leur champ d'application soit précisé de façon qu'ils ne s'appliquent qu'à la responsabilité qu'engagent les États membres lorsqu'ils agissent en dehors du cadre constitutionnel de l'organisation.

Pour pouvoir être appliqués à la responsabilité des organisations internationales, les articles 16 à 18 devraient supposer une collaboration ou une autre forme d'interaction entre un État et l'organisation internationale dans la commission d'un acte internationalement illicite par ladite organisation. À cet égard, il convient de bien marquer la différence qui existe entre les deux niveaux auxquels une organisation internationale peut avoir une interaction avec un État membre. D'une part, un État membre peut agir dans le cadre constitutionnel et selon les procédures de l'organisation. En tant que membre des organes de l'organisation, il participe à la prise des décisions collectives et notamment à l'adoption (ou à la non-adoption) des instruments juridiques de l'organisation. En tant que membre, il s'acquiesce également de ses obligations fondamentales en vertu de l'acte constitutif de l'organisation, telles que le paiement des contributions mises en recouvrement. D'autre part, un État membre peut avoir avec une organisation une interaction qui va au-delà de ses obligations constitutionnelles en tant que membre de l'organisation; dans ce cas, l'État et l'organisation entretiennent des rapports de sujets indépendants de droit international dont les relations sont régies entre autres par toute règle de ce droit applicable à ces relations.

C'est le cas qui se présente lorsqu'un État verse des fonds extrabudgétaires à l'organisation pour financer des activités de coopération technique ou accepte d'être le bénéficiaire de telles activités, ou lorsqu'il offre d'accueillir son siège, ses bureaux ou ses réunions et lui accorde des privilèges et des immunités.

Dans son commentaire relatif à l'article 57 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶⁶, la Commission avance qu'un État peut voir sa responsabilité internationale engagée du fait de sa qualité de membre d'une organisation internationale, ce qui semblerait indiquer que les États membres agissant dans le cadre constitutionnel d'une organisation peuvent être tenus responsables des conséquences de faits internationalement illicites commis par cette organisation. Si les articles 16 à 18 sur la responsabilité des États étaient transposés *mutatis mutandis* dans les projets d'article relatifs à la responsabilité des organisations internationales, une telle conséquence serait effectivement envisageable. Du point de vue de l'OIT, elle ne refléterait pas pour autant la coutume ou la pratique en la matière.

Comme l'a fort justement noté l'Institut de droit international dans une résolution de 1995, «il n'existe aucune règle générale de droit international prévoyant que les États membres sont, en raison de leur seule qualité de membre, responsables conjointement ou subsidiairement des obligations d'une organisation internationale dont ils sont membres⁶⁷». À moins que les actes constitutifs de l'organisation concernée n'en disposent autrement ou bien encore que les États membres concernés n'y consentent, la responsabilité de ces derniers est dégagée du fait que l'organisation a sa propre personnalité juridique. Si les actes constitutifs de certaines organisations internationales prévoient un partage des responsabilités entre l'organisation internationale et ses États membres⁶⁸, ce n'est pas le cas de la majorité d'entre eux, et notamment celui de la Constitution de l'OIT⁶⁹, et il n'existe aucune pratique qui permette de conclure à l'existence d'une telle responsabilité conjointe ou résiduelle. Certains auteurs avancent que, dans des cas précis, les États membres peuvent être tenus responsables des actes internationalement illicites d'une organisation internationale, mais ils se réfèrent pratiquement tous aux affaires du *Conseil international de l'étain* et de *Westland Helicopters* dont la portée et l'intérêt semblent avoir été exagérés⁷⁰. Sans vouloir entrer dans le débat général sur cette question, l'OIT tient à dire qu'elle ne considère pas ces affaires comme des précédents applicables à la responsabilité internationale

⁶⁶ Ibid., p. 152 et 153.

⁶⁷ Résolution II, art. 6, adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Lisbonne en 1995, disponible à l'adresse suivante: www.justitiaetpace.org.

⁶⁸ Comme, par exemple, la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux qui prévoit que l'organisation et les États membres sont solidairement responsables en cas de dommage découlant d'activités relevant du 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.

⁶⁹ Partie XIII du Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne (Traité de Versailles).

⁷⁰ Voir par exemple Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, p. 430 à 438.

⁶⁵ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

des organisations dont elle fait partie car leur mandat ne couvre pas des opérations économiques majeures dans le cadre de la législation nationale.

Si l'on transposait les articles 16 à 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁷¹ à celui sur la responsabilité des organisations internationales, on couvrirait vraisemblablement les cas de figure où les États membres ont contribué à la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale du fait qu'ils ont participé à la prise de la décision de l'organisation qui est à l'origine de ce fait illicite (qui peut être une action ou une omission) en votant soit pour soit contre cette décision ou en s'abstenant ou en favorisant ou empêchant la réalisation d'un consensus au sein de l'organe compétent de prise de décisions collective. À cet égard, outre les considérations plus générales soulevées par le paragraphe qui précède, l'OIT a une autre raison de se servir du «bouclier» que constitue sa personnalité juridique internationale. Tous les organes de décision de l'OIT sont à composition tripartite, ce qui veut dire qu'outre les représentants des gouvernements, des membres non gouvernementaux, à savoir les membres employeurs et les membres travailleurs, participent aux travaux et décisions de ces organes sur un pied d'égalité avec les gouvernements. Ainsi, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, qui est l'organe exécutif de l'OIT et possède d'importants pouvoirs de décision, est composé pour moitié de membres employeurs et travailleurs qui participent à ses décisions avec les mêmes droits de vote. Comme ils sont élus à titre personnel par la Conférence générale de l'OIT, ils ne peuvent pas être considérés comme des agents d'un gouvernement membre quelconque ni même de leurs organisations respectives d'employeurs ou de travailleurs⁷².

Si les gouvernements membres pouvaient être tenus concurrentement responsables des faits internationalement illicites de l'OIT résultant de décisions de son organe de décision, alors que les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration ne le pouvaient pas, il en résulterait une disparité qui serait incompatible avec les principes structurels inhérents à la Constitution de l'OIT. La proposition d'INTERPOL tendant à faire relever du champ d'application du paragraphe 2 du projet d'article 1 la responsabilité des entités autres que les États ne présenterait un intérêt que si elle s'étendait aux membres individuels des organes d'une organisation qui ne sont pas eux-mêmes membres de l'organisation en question [voir *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/556, sect. B]. L'OIT ne serait toutefois pas favorable à un tel élargissement de la portée des projets d'article car il ne semble pas exister de pratique allant dans ce sens.

Compte tenu de ce qui précède, si les articles 16 à 18 devaient être transposés dans les projets d'article relatifs à la responsabilité des organisations internationales, l'OIT serait d'avis de limiter leur portée de façon à exclure la responsabilité conjointe ou résiduelle d'un État membre agissant exclusivement dans le cadre constitutionnel et selon les procédures d'une organisation, sauf si l'organisation en question et ses États membres y consentent

expressément. Cette solution serait sans préjudice de la responsabilité propre de l'État en vertu du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite en cas de violation de l'acte constitutif de l'organisation.

À condition que la portée des articles soit ainsi limitée, l'OIT serait, pour le moins, favorable à la transposition de l'article 16 dans les projets d'article et ne verrait pas d'objection à ce qu'il en soit de même pour les articles 17 et 18 bien qu'elle n'ait connaissance d'aucune pratique concernant ces deux dispositions. À titre de remarque générale, il convient de noter que la responsabilité au titre de ces articles dans leur version adaptée n'aurait pas besoin d'être limitée aux États qui sont membres de l'organisation internationale concernée car certains des actes qui seraient considérés comme une aide, une assistance, une direction, un contrôle ou une contrainte aux termes de ces articles pourraient aussi bien être le fait d'États non membres.

En ce qui concerne l'article 16, son application *mutatis mutandis* au cas d'un État qui aiderait ou assisterait une organisation dans la commission d'un fait internationalement illicite semblerait se justifier. Une telle aide ou assistance peut consister par exemple à verser des fonds extrabudgétaires à l'organisation pour financer des activités de coopération technique ou à accueillir son siège, ses bureaux ou ses réunions. L'existence d'une responsabilité concurrente d'un État dans ces cas de figure est confirmée dans la pratique par le fait que les États se dégagent parfois d'une telle responsabilité par voie d'accord. Par exemple, les gouvernements donateurs se dégagent parfois de leur responsabilité pour des dommages susceptibles de découler des activités de l'OIT dans le cadre des projets qu'ils financent⁷³. L'OIT de son côté se décharge régulièrement sur le gouvernement du pays bénéficiaire de toute responsabilité en cas de réclamation présentée par un tiers au titre de ces activités⁷⁴. De même, l'accord de siège entre l'OIT et la Suisse dispose: «La Suisse n'encourt, du fait de l'activité de l'Organisation internationale du Travail sur son territoire, aucune responsabilité internationale quelconque pour les actes et omissions de l'Organisation ou pour ceux de ses agents agissant ou s'abstenant dans le cadre de leurs fonctions⁷⁵.»

Pour ce qui est de l'article 17 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement

⁷³ Ainsi, dans les accords de financement d'une agence d'un gouvernement donateur figure la disposition suivante: «[Le donateur] décline toute responsabilité pour toute demande d'indemnisation de tiers au titre de dommages découlant de ce financement.»

⁷⁴ L'accord type entre l'OIT et les gouvernements bénéficiaires comporte une clause similaire à celle figurant habituellement dans les accords de base types du PNUD en matière d'assistance (DP/107, annexe I), selon laquelle l'institution désignée assume toutes les responsabilités pour les réclamations et différends résultant d'opérations couvertes par l'accord qui viseraient l'OIT, ses responsables ou toute personne fournissant des services pour leur compte, et les mettra hors de cause en ce qui concerne ces réclamations ou différends. Lorsque la réclamation ou le différend résulte d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle des personnes susmentionnées, les parties se consultent pour parvenir à une solution satisfaisante.

⁷⁵ Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse, art. 24 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, n° 103, p. 382).

⁷¹ Voir *supra* la note 65.

⁷² Voir Constitution de l'OIT, art. 7.

illicite, il est à noter que les exemples donnés par la Commission dans son commentaire au sujet des directives et du contrôle d'un État vis-à-vis d'un autre État ne s'appliquent pas aux organisations internationales⁷⁶. De fait, on voit mal comment un État pourrait assumer la direction ou le contrôle d'une organisation internationale en dehors de son cadre constitutionnel. Quoi qu'il en soit, toute tentative allant dans ce sens constituerait une violation du principe de l'indépendance de l'organisation internationale et des dispositions de son acte constitutif qui visent à assurer l'indépendance de sa direction exécutive et de son personnel, laquelle violation engagerait la responsabilité de l'État lui-même. En supposant toutefois que l'État puisse prendre la direction ou le contrôle de facto de l'organisation, les dispositions de l'article 17 semblent apporter une réponse satisfaisante à la question de la responsabilité concurrente de l'État.

De même, pour ce qui est de l'article 18, l'OIT n'a pas connaissance de pratique quelconque d'un État exerçant une contrainte contre une organisation internationale mais suppose que ces dispositions pourraient être transposables à de tels cas de figure.

Question b

Hormis les cas envisagés plus haut aux paragraphes 29 à 32, l'OIT estime, compte tenu de sa pratique, qu'il n'y a pas lieu d'envisager d'autres cas où un État serait tenu responsable d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre.

ORGANISATION POUR L'INTERDICTION DES ARMES CHIMIQUES

Dans la partie C du chapitre III de son rapport de 2005⁷⁷, la Commission a indiqué trois points sur lesquels elle accueillerait des remarques et des observations.

1. Aide ou assistance, direction et contrôle ou coercition

Le premier de ces points (par. 26 a) concerne la question de savoir si la Commission devrait inclure également dans les projets d'article sur la responsabilité des organisations internationales une disposition concernant l'aide ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite. Le deuxième point concerne la question de savoir si la réponse donnée à la première question devrait aussi s'appliquer au cas où un État donne des directives et exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait par une organisation internationale qui constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite. De l'avis de l'OIAC, ces deux questions sont d'une grande pertinence dans les affaires internationales à l'heure actuelle et devraient effectivement être examinées par la Commission. Au cours de cet examen, la Commission souhaitera peut-être se pencher sur les conséquences pratiques qu'entraînerait, dans l'un et l'autre cas, l'établissement de la responsabilité de l'État. De plus, il serait préférable de préciser si le fait illicite auquel il est fait référence dans la deuxième question est un fait illicite

au plan interne, ou un fait internationalement illicite, ce qui n'est pas spécifié à l'alinéa a du paragraphe 26.

2. Responsabilité des États membres d'une organisation internationale

Le dernier point (par. 26 b) concerne la question de savoir s'il y a des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre. Les faits récents, dont témoignent la jurisprudence tant interne qu'internationale et les ouvrages savants, indiquent, selon l'OIAC, que cette question revêt une importance pratique considérable, la question de la responsabilité des États membres s'étant posée à plusieurs reprises. La plupart des auteurs estiment toutefois que la situation juridique n'est pas entièrement claire. L'examen de la question par la Commission serait donc de nature à préciser l'état du droit international en la matière, quelles que soient les conclusions de cet examen.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

S'agissant de la question a, la Commission ne doit pas oublier que les organisations internationales auxquelles le projet d'articles s'appliquerait ont la personnalité juridique internationale et sont donc des sujets en principe autonomes par rapport à leurs États membres. Cela étant, il doit être clair que tous les actes accomplis par les États membres dans le cadre de l'acte constitutif de l'organisation (s'agissant de leur contribution aux décisions de l'organisation d'agir ou de ne pas agir) n'engageraient pas leur responsabilité sauf disposition spécifique à cette fin du traité constitutif. La responsabilité des États membres ne pourrait être retenue que si l'on pouvait dire qu'ils contrôlent pleinement les actes de l'organisation, de telle manière que la personnalité juridique de celle-ci n'est qu'une fiction.

Compte tenu de ce qui précède, la disposition susmentionnée qui vise le cas d'un État qui aide ou assiste une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite devrait être limitée, d'une part, aux relations entre l'organisation et les États non membres et, d'autre part, s'agissant des relations avec les États membres, aux cas dans lesquels l'organisation et l'État membre concerné interagissent comme des sujets de droit international indépendants. Tel serait le cas lorsque des forces militaires d'un État membre collaborent avec des forces placées sous le commandement d'une organisation en vue de renverser illicitement un gouvernement étranger, ou lorsqu'un État membre reçoit une assistance technique d'une organisation et que des agents de l'État collaborent avec le personnel de l'organisation à la commission de faits internationalement illicites, comme un trafic illicite d'objets culturels.

À cet égard, il convient de mentionner que dans le cas des activités d'assistance technique, des arrangements spécifiques sont conclus entre l'organisation et l'État bénéficiaire pour exclure la responsabilité de la première en cas de réclamations ou d'actions en responsabilité résultant des activités menées par le personnel de l'organisation dans le pays. Les accords types d'assistance technique conclus par l'UNESCO avec les pays bénéficiaires

⁷⁶ *Annuaire...* 2001, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 71 à 73.

⁷⁷ *Annuaire...* 2005, vol. II (2^e partie), p. 13.

contiennent la clause type ci-après, qui traduit une pratique établie suivie pour ce type d'accord par les institutions spécialisées des Nations Unies:

Le gouvernement fera son affaire de toutes réclamations qui peuvent être formulées par des tiers contre l'UNESCO, ses biens et son personnel ou d'autres personnes exécutant des services pour le compte de l'UNESCO et il mettra hors de cause l'UNESCO, ses biens, son personnel et lesdites personnes en cas de réclamations ou d'actions en responsabilité résultant d'activités menées dans le cadre du présent Plan d'opérations, excepté lorsqu'il est convenu par l'UNESCO et le gouvernement que ces réclamations ou actions en responsabilité découlent d'une faute lourde ou intentionnelle de ce personnel ou de ces personnes.

De même, dans les cas où un État membre veut donner des fonds à l'Organisation pour des activités d'assistance technique à exécuter sur le territoire d'un autre État membre, le gouvernement donateur demande souvent l'insertion dans l'accord avec l'UNESCO de la clause d'exonération de responsabilité ci-après:

[L'État membre X] ne saurait voir sa responsabilité engagée en cas de réclamation de tiers pour des dommages découlant du présent don.

Quant à la situation dans laquelle un État donne des directives et exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale, elle ne semble guère vraisemblable. À la limite, une contrainte pourrait être exercée par un État, par exemple, sur le secrétariat d'une organisation dans le cadre de l'occupation militaire du territoire de l'État accueillant l'organisation qui subit la contrainte. Néanmoins, dans l'ordre constitutionnel d'une organisation, l'exercice d'une direction ou d'un contrôle par un État membre sur les actes de l'organisation ne semble pas possible étant donné les garanties juridiques généralement prévues dans les traités constitutifs.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

Pour ce qui est maintenant du chapitre III.C du rapport⁷⁸, l'OMS constate que la Commission ne sollicite pas de commentaire sur telle ou telle circonstance qui écarterait l'illicéité de l'acte et que la validité de l'argument de l'«état de nécessité» dans le cas des organisations internationales a déjà fait l'objet d'une demande d'observations.

⁷⁸ Ibid.

D'un point de vue général, l'OMS recommanderait à ce stade de la réflexion que le Rapporteur spécial et la Commission n'oublient pas les différences fondamentales qu'il y a entre un État et une organisation internationale, ni la diversité qui caractérise les fonctions et les objectifs des organisations elles-mêmes, lorsqu'ils s'interrogent sur les circonstances excluant l'illicéité figurant au chapitre V de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁷⁹ et devant être réputées applicables aux organisations internationales, compte tenu en particulier de la probable absence de pratique établie dans ce domaine. Par exemple, s'il est évident qu'une circonstance comme la légitime défense ne vaut par nature que pour les actes de l'État, on peut se demander si les obligations internationales qu'assume d'une manière générale une organisation internationale peuvent vraisemblablement conduire celle-ci à enfreindre une norme péremptoire du droit international général selon l'article 26 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁸⁰.

La Commission demande également si elle doit prévoir dans son projet le cas de l'État qui aide ou soutient une organisation internationale qui commet un acte internationalement illicite, ainsi que le cas de l'État qui conduit ou force une organisation internationale à commettre un acte internationalement illicite. Ce sont des cas envisagés aux articles 16 à 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁸¹, comme le dit le rapport. La réponse générale de l'OMS est que, dans la mesure où l'un de ces trois cas mettrait en jeu la responsabilité internationale d'une organisation internationale, il serait logique de prévoir cette hypothèse dans le projet. Selon l'économie et le contenu du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, tel semblerait être le cas de l'aide ou du soutien, et de la direction ou du contrôle de l'État à l'égard d'une organisation internationale qui commet un acte internationalement illicite. La réponse devrait être différente dans le cas de l'organisation internationale contrainte par un État à commettre un acte qui serait illicite si elle n'était pas forcée de l'exécuter, puisque cette situation particulière exclurait la responsabilité de l'organisation.

⁷⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27 et 28.

⁸⁰ Ibid., p. 28.

⁸¹ Ibid., p. 27.