Chapitre VIII

RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. – Introduction

458. À sa cinquante-deuxième session, en 2000, la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail à long terme le sujet « La responsabilité des organisations internationales »[399].

459. L'Assemblée générale, au paragraphe 8 de sa résolution 55/152 du 12 décembre 2000, a pris acte de la décision de la Commission concernant le programme de travail à long terme et des plans d'étude des nouveaux sujets annexés au rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-deuxième session.

460. L'Assemblée générale, au paragraphe 8 de sa résolution 56/82, a prié la Commission de commencer l'étude de « La responsabilité des organisations internationales », en tenant dûment compte des observations des gouvernements.

B. – Examen du sujet à la présente session

461. À la présente session, la Commission a décidé, à sa 2717e séance, tenue le 8 mai 2002, d'inscrire le sujet à son programme de travail.

462. Au cours de la même séance, la Commission a constitué un groupe de travail sur le sujet[400].

463. La Commission a en outre décidé, lors de la même séance, de désigner M. Giorgio Gaja comme Rapporteur spécial sur le sujet.

464. À sa 2740e séance, tenue le 2 août 2002, la Commission a examiné et adopté le rapport du Groupe de travail (A/CN.4/L.622) qui est reproduit dans la section C ci-dessous.

C. – Rapport du Groupe de travail

1. Le champ du sujet

a) *La notion de responsabilité*

465. La Commission a employé le mot « responsabilité » (*responsibility*) dans les articles sur « La responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite »[401] (ci-après « responsabilité des États ») relativement aux conséquences nées en droit international d'un fait internationalement illicite. Il est supposé que, dans le nouveau sujet, le mot « responsabilité » recouvrira au moins la même acception. L'étude engloberait donc la responsabilité encourue par une organisation internationale pour un fait illicite commis par elle. Son champ s'étendrait aussi, logiquement, à des questions connexes qui ont été écartées des articles sur la responsabilité des États : il s'agit par exemple, comme indiqué au paragraphe 4 du commentaire de l'article 57, des « cas dans lesquels l'organisation internationale est l'acteur et l'État est déclaré responsable du fait de son implication dans le comportement de l'organisation ou du fait de sa qualité de membre de celle-ci »[402].

466. Les articles sur la responsabilité des États entendent poser uniquement des règles de droit international général, en laissant de côté « les conditions d'existence d'un fait internationalement illicite » et « le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'un État » qui « sont régis par des règles spéciales de droit international » (art. 55). La même démarche semble se justifier dans le cas des organisations internationales. Toutefois, ce choix n'exclurait pas la possibilité de dégager à partir des « règles spéciales » et de la pratique correspondante des indications aux fins de la formulation de règles générales. De même, les règles générales de droit international peuvent être utiles pour interpréter les « règles spéciales » de l'organisation.

467. La responsabilité des organisations internationales peut naître à l'égard d'États membres et d'États non membres. Dans le cas des organisations internationales qui ne sont pas des organisations à vocation universelle, il est peut-être plus probable que la responsabilité naisse à l'égard d'États non membres. En ce qui concerne les États membres, la grande variété de relations qui existent entre les organisations internationales et les États qui en sont membres, tout comme l'applicabilité en l'occurrence de nombreuses règles spéciales – dont la plupart relèvent des « règles de l'organisation » pertinentes – en cas de non-exécution par une organisation internationale d'une obligation envers ses États membres ou par ces derniers d'une obligation envers l'organisation, auront probablement pour effet de limiter le poids des règles générales dans ce domaine. Il ne faudrait cependant pas exclure de l'étude du sujet les questions concernant la responsabilité pour fait internationalement illicite au seul motif qu'elles se posent dans le cadre des relations entre une organisation internationale et ses États membres.

[399] *Annuaire… 2000*, vol. II (2e partie), chap. IX, par. 729, p. 138.

[400] Pour la composition du Groupe de travail, voir *supra* par. 10, al. *b*.

[401] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie), chap. IV, par. 76, p. 26.

[402] Ibid., p. 152.

468. Les questions liées à la responsabilité (*responsibilty*) des organisations internationales sont souvent associées à celles liées à la responsabilité (*liability*) que ces organisations encourent en vertu du droit international, touchant par exemple les dommages causés par des objets spatiaux, dommages dont les organisations internationales peuvent être responsables conformément au paragraphe 3 de l'article XXII de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux et peut-être aussi à une règle parallèle de droit international général ou en vertu des principes généraux de droit. Il n'est pas rare que les questions liées à la responsabilité (*responsibility*) et celles liées aux obligations qui en découlent (*liability*) soient imbriquées les unes dans les autres, car des dommages peuvent être causés en partie par des activités licites et en partie par la violation d'obligations de prévention ou d'autres obligations. Néanmoins, dès lors que la Commission a à son ordre du jour un sujet distinct sur la responsabilité internationale des États pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, sujet qui est actuellement à l'étude, il semble préférable de reporter l'examen des questions relatives à la responsabilité (*liability*) des organisations internationales en attendant l'issue des travaux de la Commission sur ce sujet, et de ne pas les analyser dans le contexte de la responsabilité (*responsibility*) desdites organisations.

b) *La notion d'organisation internationale*

469. Des conventions adoptées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies limitent la qualification d'organisation internationale aux organisations intergouvernementales, c'est-à-dire aux organisations que les États ont créées par traité ou, exceptionnellement, comme dans le cas de l'OSCE, sans traité. C'est ainsi, par exemple, que l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1986 dispose que l'expression « organisation internationale » s'entend d'une « organisation intergouvernementale ». Cette appellation recouvre sans aucun doute la plupart des entités susceptibles d'encourir une responsabilité en droit international. Il est présumé que, au regard du droit international, ces organisations internationales sont dotées de la personnalité juridique car, dans le cas contraire, leur comportement serait attribué à leurs membres et la question de leur responsabilité en droit international ne se poserait pas.

470. La définition ci-dessus d'une organisation internationale s'applique à des entités de nature très diverse. Leur composition, leurs fonctions, les modalités applicables à leurs délibérations et les moyens dont elles disposent varient au point que, au regard de leur responsabilité, il serait peut-être déraisonnable de chercher à dégager des règles générales s'appliquant à toutes les organisations intergouvernementales, s'agissant en particulier de la responsabilité que les États peuvent encourir à raison d'activités de l'organisation dont ils sont membres. Il sera peut-être nécessaire de définir des règles spécifiques pour différentes catégories d'organisations internationales.

471. Certaines organisations internationales comme l'OMT comptent au nombre de leurs membres, outre des États, des acteurs non étatiques. L'étude envisagée pourrait porter aussi sur la responsabilité des organisations appartenant à cette catégorie. La responsabilité des membres autres que les États n'a pas à être analysée directement, mais il serait possible d'en tenir compte dans la mesure où elle a une incidence sur la responsabilité des États membres.

472. Le champ des articles envisagés serait considérablement élargi si les organisations que les États créent en vertu de leur législation nationale, par exemple en vertu du droit d'un État particulier, et les organisations non gouvernementales étaient prises en considération dans l'étude. C'est pourquoi il semblerait préférable de laisser de côté la question de la responsabilité de ce type d'organisations, du moins provisoirement.

2. Rapport entre la responsabilité des organisations internationales et les articles sur la responsabilité des États

473. Le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales devra être expressément autonome par rapport aux articles sur la responsabilité des États. Cela n'exclut pas forcément la possibilité d'incorporer dans le nouveau texte un renvoi général aux règles adoptées dans le contexte de la responsabilité des États et de rédiger des dispositions spécifiques s'agissant des questions qui ne pourraient pas être dûment traitées au moyen de ce renvoi ou aussi de réserver certaines de ces questions. Cette option aurait le mérite de permettre de rédiger un texte assez court qui mettrait en lumière les questions spécifiques. Il reste que ce procédé risquerait d'avoir pour effet de sous-estimer les aspects propres au sujet, en particulier dans les cas où la pratique en ce qui concerne les organisations internationales est maigre. Certaines des questions à propos desquelles les articles sur la responsabilité des États reflètent des règles de droit international coutumier dans le cas des États relèvent du développement progressif dans le cas des organisations internationales. Quel que soit le procédé de rédaction retenu, il faudra examiner très attentivement les aspects propres au sujet lui-même.

474. La situation en l'occurrence ne peut être assimilée point par point à celle qui se posait dans le cas du droit des traités. Dans ce contexte, bien avant que la Commission eût achevé ses travaux sur les traités auxquels sont parties des organisations internationales, une convention de codification concernant les traités entre États avait été adoptée et était entrée en vigueur; qui plus est, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, en 1986, était parvenue à la conclusion que les règles régissant les traités auxquels des organisations internationales sont parties devaient, dans la plupart des cas, être alignées sur celles de la Convention de Vienne de 1969. C'est pourquoi nombre de dispositions de cette dernière sont reproduites textuellement dans la Convention de Vienne de 1986. On n'a pas manqué de critiquer l'inutilité de l'exercice, en faisant valoir qu'il eût en général suffi de dire que ce qui s'applique aux États est censé s'appliquer aussi aux organisations internationales. Dans le domaine de la responsabilité, le problème se pose en des termes différents. Les articles sur la responsabilité des États ont été recommandés à l'attention des États par l'Assemblée générale dans sa résolution 56/83, mais l'adoption d'une décision sur la suite à leur

donner a été reportée. Sans doute les questions propres à la responsabilité des organisations internationales sont-elles plus nombreuses que celles qui sont propres aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il est donc plus justifié, pour le moment du moins, de rédiger un texte plus détaillé dans le cas de la responsabilité des organisations internationales que dans celui du droit des traités.

475. Étant donné la qualité des résultats du travail de longue haleine entrepris par la Commission et qu'elle a achevé à sa cinquante-troisième session et aussi la nécessité d'assurer une cohérence certaine entre les textes produits par la Commission, les articles sur la responsabilité des États devront être en permanence gardés à l'esprit. Ils devraient être une source d'inspiration, que des solutions analogues se justifient ou non dans le cas de la responsabilité des organisations internationales. Un recensement plus précis des éléments spécifiques aux organisations internationales et la suite donnée aux articles sur la responsabilité des États montreront s'il est possible, dans une partie du sujet de la responsabilité des organisations internationales, de renvoyer aux règles s'appliquant à la responsabilité des États. Si, au départ, les travaux de la Commission relatifs à la responsabilité des organisations internationales portent sur des questions qui sont incontestablement spécifiques, le risque d'avoir à réécrire une partie du texte sera de toute façon réduit.

3. Questions liées à l'attribution

476. L'une des questions qui ont été le plus analysées dans la pratique en ce qui concerne la responsabilité des organisations internationales concerne l'attribution d'un comportement illicite soit à une organisation, soit à ses États membres ou à quelques-uns d'entre eux; dans certains cas, on peut concevoir que ce comportement soit attribué à la fois à une organisation et à ses États membres. Il a été noté au paragraphe 5 du commentaire de l'article 57 des articles sur la responsabilité des États que « […] l'article 57 n'exclut du champ des articles aucune question touchant à la responsabilité d'un État au regard de son propre comportement, c'est-à-dire pour un comportement qui lui est attribuable en vertu du chapitre II de la première partie, et qui n'est pas le comportement d'un organe d'une organisation internationale »[403]. Toutefois, le passage précité du commentaire n'implique pas que le comportement adopté par un organe de l'État soit nécessairement attribué à l'État, comme le laisserait entendre l'article 4. Il est fait mention au paragraphe 3 du commentaire de l'article 57 d'une exception, à savoir que, dans le cas où « un État détache des fonctionnaires auprès d'une organisation internationale afin qu'ils y agissent en tant qu'organes ou fonctionnaires de cette organisation, leur comportement est attribuable à l'organisation – et non à l'État d'envoi – et sort du champ des articles »[404].

477. Le cas où un organe de l'État est « prêté » à une organisation internationale n'est pas le seul dans lequel se pose la question de savoir si le comportement de cet organe doit être attribué à l'État ou à l'organisation. Il faut peut-être aussi envisager les cas où le comportement d'un organe de l'État est imposé par une organisation internationale ou se produit dans un domaine qui relève de la compétence exclusive d'une organisation. Par exemple, il est dit à l'article 5 (par. 1) de l'annexe IX de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qu'au moment de leur adhésion à la Convention, une organisation et ses États membres sont tenus de faire « une déclaration spécifiant les matières dont traite la Convention pour lesquelles compétence […] a été transférée [à l'organisation] par ses États membres parties à la Convention »; selon l'article 6 (par. 1), « [l]es parties ayant compétence en vertu de l'article 5 de la présente annexe sont responsables de tous manquements aux obligations découlant de la Convention et de toutes autres violations de celle-ci ». Il est clair qu'il faudrait étudier ces questions de façon plus approfondie que cela n'a été fait au moment de la rédaction du commentaire de l'article 57 sur la responsabilité des États.

4. Questions liées à la responsabilité des États membres à raison d'un comportement qui est attribué à une organisation internationale

478. Le point de savoir si des États peuvent être responsables des activités des organisations internationales dont ils sont membres est probablement le plus litigieux du sujet à l'étude. Comme il est en partie lié à la question de l'attribution, il vaut peut-être mieux le traiter dans le prolongement immédiat de celle-ci. Certains cas de responsabilité des États membres trouvent un parallèle dans le chapitre IV de la première partie des articles sur la responsabilité des États. Ce chapitre, qui concerne les relations entre États, n'envisage que les cas où un État fournit aide ou assistance ou donne des directives à un autre État et exerce un contrôle sur celui-ci dans la commission d'un fait internationalement illicite ou contraint un autre État à commettre un tel fait. La responsabilité des États membres peut être engagée dans d'autres circonstances. Comme on l'a déjà fait observer, compte tenu de la structure et des fonctions différentes des organisations internationales, il faudra peut-être trouver des solutions diversifiées à la question à l'étude.

479. Lorsque les États sont responsables d'un fait internationalement illicite dont une organisation internationale dont ils sont membres porte aussi la responsabilité, il est nécessaire de se demander s'il y a responsabilité conjointe ou conjointe et solidaire, ou si la responsabilité des États membres n'est que subsidiaire.

480. Une question, qui a donné lieu à une pratique, quoique limitée, et qu'il faudrait probablement examiner, concerne la responsabilité des États membres en cas de non-respect des obligations souscrites par une organisation internationale qui a été par la suite dissoute. D'autre part, la question de la succession entre organisations internationales soulève plusieurs problèmes qui ne semblent pas relever du sujet de la responsabilité des organisations internationales et pourrait être laissée de côté.

[403] Ibid.

[404] Ibid.

5. Autres questions relatives aux cas dans lesquels la responsabilité d'une organisation internationale est engagée

481. Les articles sur la responsabilité des États servent de modèle pour la structure des parties restantes relatives aux cas dans lesquels la responsabilité des organisations internationales est engagée. On aurait ainsi à examiner successivement les questions concernant la violation d'obligations internationales, la responsabilité d'une organisation à raison des actes d'une autre organisation ou d'un État et les circonstances excluant l'illicéité, y compris la renonciation comme expression du consentement.

482. Si l'on devait considérer que le comportement d'un organe de l'État est attribué à cet État même lorsque ce comportement est imposé par une organisation internationale, il faudrait alors rapprocher la question de savoir si l'organisation est en l'occurrence responsable des cas où une organisation fournit aide ou assistance ou donne des directives à un État et exerce un contrôle sur celui-ci dans la commission d'un fait internationalement illicite ou contraint un État à commettre un tel fait.

6. Questions liées au contenu et à la mise en œuvre de la responsabilité internationale

483. Les deuxième et troisième parties des articles sur la responsabilité des États ne portent que sur le contenu de la responsabilité d'un État à l'égard d'un autre État et la mise en œuvre de la responsabilité dans les relations entre États. Aux termes de l'article 33, paragraphe 2, la deuxième partie « est sans préjudice de tout droit que la responsabilité internationale de l'État peut faire naître directement au profit d'une personne ou d'une entité autre qu'un État ». Bien que le commentaire de l'article 33 ne mentionne pas explicitement les organisations internationales, il est clair qu'on peut les considérer comme des entités autres que des États à l'égard desquelles un État est responsable.

484. Il paraît logique d'élargir le champ de l'étude aux conséquences juridiques des faits internationalement illicites d'une organisation internationale. C'est ce que désigne l'expression « contenu de la responsabilité internationale » dans les articles sur la responsabilité des États. Si le nouveau projet d'articles est établi selon un schéma analogue à celui qui a été suivi pour la deuxième partie des articles sur la responsabilité des États, il ne serait pas nécessaire de spécifier si les droits correspondant aux obligations des organisations responsables appartiennent à un État, à une autre organisation ou à une personne ou une entité autre qu'un État ou une organisation.

485. Comme le nouveau sujet a trait à la responsabilité des organisations internationales, il n'englobe pas les questions relatives aux demandes que des organisations internationales peuvent présenter contre des États. Toutefois, dans la mesure où il vise les demandes que des organisations internationales peuvent présenter contre d'autres organisations, certaines des questions liées aux demandes présentées contre des États seraient couvertes, ne serait-ce que par analogie. La mise en œuvre de la responsabilité d'une organisation soulèverait certains problèmes particuliers si les demandes présentées par des organisations étaient aussi visées. On peut, par exemple, se poser la question de savoir si une organisation est en droit d'invoquer la responsabilité en cas de violations d'obligations dues à la communauté internationale tout entière ou bien si des organisations peuvent avoir recours à des contre-mesures. À ce propos, il faudra peut-être aussi analyser les rôles respectifs de l'organisation et de ses États membres dans l'adoption de contre-mesures. Comme on l'a indiqué précédemment, la solution apportée à ces questions aurait des implications pour les demandes que des organisations peuvent présenter contre des États. Il faudrait également déterminer qui serait en droit d'invoquer la responsabilité au nom de l'organisation. Compte tenu de la complexité de certains de ces problèmes, il est peut-être sage, à ce stade, de laisser ouverte la question de savoir si l'étude devrait aborder les aspects relatifs à la mise en œuvre de la responsabilité des organisations internationales et, dans l'affirmative, si elle devrait porter uniquement sur les demandes présentées par des États ou également sur les demandes présentées par des organisations internationales.

7. Règlement des différends

486. Le fait que les articles sur la responsabilité des États ne contiennent pas de dispositions concernant le règlement des différends semblerait indiquer qu'il faudrait adopter la même approche aussi en ce qui concerne la responsabilité des organisations internationales. Si l'Assemblée générale devait décider dans l'avenir d'opter pour l'adoption d'une convention sur la responsabilité des États, il faudrait revoir la question. Néanmoins, étant donné que le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales sera expressément autonome, il n'est pas inconcevable, même si c'est peu probable, que l'on ne s'achemine vers une convention que pour ce sujet. En outre, le sentiment largement répandu qu'il est nécessaire d'améliorer les méthodes de règlement des différends plaide en faveur de l'examen de cette question à propos de la responsabilité des organisations internationales. À ce stade, il vaut mieux laisser en suspens la question de savoir s'il conviendrait d'élaborer des dispositions sur le règlement des différends, sans préjudice de leur éventuelle incorporation.

8. Pratique à prendre en considération

487. Certaines des affaires les plus connues de responsabilité subsidiaire des États pour le comportement d'une organisation internationale dont ils sont membres concernent des contrats commerciaux passés par l'organisation avec des personnes privées. Les problèmes soulevés à cette occasion ont été analysés pour l'essentiel dans le cadre des législations nationales ou des principes généraux de droit. Les affaires de ce type soulèvent des problèmes d'une nature tout à fait différente de celle des problèmes concernant la responsabilité en droit international : il s'agit par exemple du droit applicable, de l'existence d'une législation portant application de l'acte constitutif de l'organisation internationale ou des immunités de l'organisation. Il n'y aurait donc pas lieu d'élargir le champ de l'étude de la responsabilité des organisations internationales à des questions de responsabilité qui ne se posent pas au regard du droit international. Il reste que les décisions judiciaires ou arbitrales rendues dans ces affaires présentent des élé-

ments qui intéressent l'étude de la responsabilité en droit international. Par exemple, les opinions de lord Templeman et de lord Oliver of Aylmerton jointes à la décision rendue en 1989 par la Chambre des lords dans l'affaire *J. H. Rayner Ltd.* v. *Department of Trade*[405] renferment certaines observations marginales sur des questions relevant de la responsabilité en droit international des États membres d'une organisation internationale; de plus, les arguments développés à propos de la législation nationale peuvent offrir des éléments utiles pour établir une analogie. Les décisions judiciaires et arbitrales rendues dans le contexte de contrats commerciaux devraient être analysées dans cette perspective.

[405] *J. H. Rayner (Mincing Lane) Ltd.* v. *Department of Trade and Industry and Others and Related Appeals*, *ILR*, vol. 81, p. 671, not. p. 676 et 684.

9. Recommandation du Groupe de travail

488. Vu qu'il sera important d'avoir accès à des documents non publiés à ce jour, le Groupe de travail a recommandé que le Secrétariat prenne contact avec des organisations internationales en vue de recueillir des éléments d'information pertinents, en particulier sur les questions relatives à l'attribution et à la responsabilité des États membres à raison d'un comportement qui est attribué à une organisation internationale.