Chapitre IV

RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. – Introduction

41. 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»[14]. 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. L'Assemblée générale, au paragraphe 8 de sa résolution 56/82 du 12 décembre 2001, a prié la Commission de commencer l'étude de «La responsabilité des organisations internationales».

42. À sa cinquante-quatrième session, en 2002, la Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail et de désigner M. Giorgio Gaja comme rapporteur spécial sur le sujet[15]. À la même session, la Commission a constitué un groupe de travail sur le sujet[16]. Dans son rapport[17], le Groupe de travail a brièvement examiné le champ du sujet, le rapport entre le nouveau projet et le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par la Commission à sa cinquante-troisième session[18], les questions liées à l'attribution, les questions liées à la responsabilité des États membres à raison d'un comportement qui est attribué à une organisation internationale, ainsi que les questions liées au contenu et à la mise en œuvre de la responsabilité internationale et au règlement des différends. À la fin de sa cinquante-quatrième session, la Commission a adopté le rapport du Groupe de travail[19].

B. – Examen du sujet à la présente session

43. À la présente session, la Commission était saisie du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/532).

44. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial fait le bilan des précédents travaux de la Commission consacrés à la responsabilité des organisations internationales, en commençant par ceux touchant les relations entre les États et les organisations intergouvernementales, dans le cadre desquels la question de la responsabilité des organisations internationales a été identifiée dès 1963[20]. Cette question a été à nouveau évoquée dans le cadre de l'étude sur la responsabilité de l'État, mais il a alors été décidé de ne pas l'inclure dans le sujet. Il était indiqué dans le rapport que, bien que la question de la responsabilité des organisations internationales ait été laissée de côté, certaines des questions les plus controversées relatives à la responsabilité des organisations internationales avaient néanmoins déjà été examinées par la Commission lorsqu'elle avait débattu du sujet qui avait été finalement intitulé «La responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite». Les travaux de la Commission sur la responsabilité des États ne pouvaient manquer d'avoir une incidence sur l'étude de la nouvelle question, et il était donc logique d'adopter la même approche sur des questions qui étaient parallèles à celles concernant les États. Une telle approche ne pose pas pour autant comme postulat que des questions considérées comme similaires entre les deux sujets doivent nécessairement conduire à des solutions analogues. Il s'agit seulement de dire que, pour le cas où l'étude relative à des questions particulières concernant les organisations internationales devrait aboutir à des conclusions qui ne seraient pas différentes de celles auxquelles est parvenue la Commission dans son analyse de la responsabilité des États, le modèle du projet d'articles sur la responsabilité de l'État devrait être suivi, tant dans la conception générale que dans le libellé.

45. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a examiné la portée du sujet et les principes généraux relatifs à la responsabilité des organisations internationales, abordant des questions qui correspondaient à celles qui étaient étudiées au chapitre I (Principes généraux, art. 1 à 3) du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Il a proposé trois projets d'article: l'article premier (Champ d'application du présent projet d'articles)[21], l'article 2 (Définition)[22], et l'article 3 (Principes généraux)[23].

---

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

[15] *Annuaire... 2002*, vol. II (2e partie), chap. VIII, par. 461 et 463, p. 97.

[16] Ibid., par. 462.

[17] Ibid., par. 465 à 488.

[18] Voir *supra* note 6.

[19] *Annuaire... 2002*, vol. II (2e partie), chap. VIII, par. 464, p. 97.

[20] *Annuaire… 1963,* vol. II, doc. A/CN.4/161 et Add.1, par. 172, p. 184.

[21] L'article premier est ainsi libellé:

«*Article premier. – Champ d'application du présent projet d'articles*

Le présent projet d'articles s'applique à la question de la responsabilité internationale d'une organisation internationale pour des faits qui sont illicites en droit international. Il s'applique aussi à la question de la responsabilité internationale de l'État pour le comportement d'une organisation internationale.»

[22] L'article 2 est ainsi libellé:

«*Article 2. – Définition*

Aux fins du présent projet d'articles, on entend par "organisation internationale" une organisation qui compte des États parmi ses membres dans la mesure où elle exerce certaines prérogatives de puissance publique en son nom propre.»

[23] L'article 3 est ainsi libellé:

«*Article 3. – Principes généraux*

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

(Suite de la note page suivante.)

46. La Commission a examiné le premier rapport du Rapporteur spécial de sa 2751e à sa 2756e séance, et à sa 2763e séance, tenues du 5 au 9 mai, le 13 mai et le 27 mai 2003.

47. À sa 2756e séance, la Commission a renvoyé les projets d'articles 1 et 3 au Comité de rédaction et créé un groupe de travail à composition non limitée chargé d'examiner le projet d'article 2.

48. À sa 2763e séance, la Commission a examiné le rapport du Groupe de travail sur le projet d'article 2[24], et renvoyé le texte de cet article tel que formulé par le Groupe de travail au Comité de rédaction.

49. La Commission a examiné et adopté le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 1 à 3 à sa 2776e séance, tenue le 16 juillet 2003 (voir *infra* sect. C.1).

50. À sa 2784e séance, tenue le 4 août 2003, la Commission a adopté les commentaires aux projets d'article susmentionnés (voir *infra* sect. C.2).

51. À sa 2756e séance, la Commission a constitué un groupe de travail à composition non limitée chargé d'aider le Rapporteur spécial à établir son prochain rapport. Le Groupe de travail a tenu une séance.

52. Consciente de l'étroite relation existant entre ce sujet et les travaux des organisations internationales, la Commission, à sa 2784e séance, a prié le Secrétariat de transmettre tous les ans, pour observations, à l'ONU, aux institutions spécialisées des Nations Unies et à d'autres organisations internationales, le chapitre sur ce sujet du rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa session.

C. – Projets d'article sur la responsabilité des organisations internationales provisoirement adoptés à ce jour par la Commission

1. Texte des projets d'article

53. Le texte des projets d'article adoptés provisoirement à ce jour par la Commission est reproduit ci-après:

RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

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

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

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

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.

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.

2. Texte des projets d'article et commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa cinquante-cinquième session

54. Le texte des projets d'article et des commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa cinquante-cinquième session est reproduit ci-après:

RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

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

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

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

Commentaire

1) La définition du champ d'application du projet d'articles donnée à l'article premier se veut aussi complète et aussi juste que possible. Cet article couvre toutes les questions qui seront traitées dans les articles suivants, mais sans préjudice d'aucune solution qui y sera apportée. C'est ainsi que la mention au paragraphe 2 de la responsabilité internationale de l'État pour le fait internationale-

(Suite de la note 23.)

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.»

[24] Le texte de l'article 2 tel qu'établi par le Groupe de travail est ainsi libellé:

«*Article 2. – Définition*

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

ment illicite d'une organisation internationale n'implique pas que cette responsabilité sera jugée exister.

2) Aux fins du projet d'articles, le terme «organisation internationale» est défini à l'article 2. Cette définition sert aussi à délimiter le champ d'application du projet d'articles.

3) La responsabilité d'une organisation internationale peut être mise en jeu dans différents systèmes de droit. Devant une juridiction nationale, une personne physique ou morale invoquera probablement la responsabilité, avec ou sans faute, de l'organisation sur le fondement de tel ou tel autre droit interne. Le terme «responsabilité internationale», au paragraphe 1 de l'article premier comme tout au long du projet d'articles, dit clairement que ce projet se situe uniquement dans la perspective du droit international pour examiner si une organisation internationale est ou non responsable en vertu de ce droit. Le projet d'articles ne vise donc pas les questions de responsabilité, avec ou sans faute, du droit interne − ce qui n'exclut pas pour autant que certains principes ou règles du droit international puissent s'appliquer lorsque la question de la responsabilité d'une organisation, que ce soit pour fait illicite ou pour dommage sans faute, se pose devant le juge national.

4) Le paragraphe 1 de l'article premier a trait aux cas dans lesquels une organisation internationale engage sa responsabilité internationale. Le plus fréquent est celui où elle commet un fait internationalement illicite, mais ce n'est pas le seul. On peut envisager, par exemple, des cas analogues à ceux que visent les dispositions du chapitre IV de la première partie des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite[25]. L'organisation internationale pourra ainsi être jugée responsable si elle aide ou assiste une autre organisation ou un État dans la commission d'un fait internationalement illicite, ou si elle donne des directives à une autre organisation ou à un État et exerce un contrôle sur eux dans la commission d'un tel fait, ou encore si elle contraint une autre organisation ou un État à commettre un fait qui, en l'absence de contrainte, constituerait un fait internationalement illicite. Une organisation internationale pourra aussi être tenue responsable dans le cas d'un fait illicite internationalement commis par une autre organisation internationale dont elle est membre.

5) La mention au paragraphe 1 d'un fait qui est illicite en vertu du droit international implique que le projet d'articles n'envisage pas la question de la responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Le parti que la Commission a pris, en ce qui concerne les États, de séparer la question de la responsabilité pour des activités qui ne sont pas interdites de celle de la responsabilité internationale l'incite à en faire autant pour les organisations internationales. Par conséquent, comme celle des États, leur responsabilité internationale est liée à la violation d'une obligation en droit international. La responsabilité internationale ne peut donc naître d'une activité qui n'est pas interdite par le droit international qu'en cas de violation d'une obligation imposée par le droit international commise à l'occasion de cette activité, par exemple, si une organisation internationale ne se plie pas à une obligation de prendre des mesures préventives dans le cadre d'une activité qui n'est pas interdite.

6) Le paragraphe 2 fait entrer dans le champ d'application du présent projet d'articles des questions qui ont été signalées, mais non traitées, dans les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, dont l'article 57 spécifie:

> Les présents articles sont sans préjudice de toute question relative à la responsabilité d'après le droit international d'une organisation internationale ou d'un État pour le comportement d'une organisation internationale.[26]

La principale question qui a été laissée en dehors du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, et qui sera examinée dans le présent projet d'articles, est celle de la responsabilité de l'État membre d'une organisation internationale à raison d'un fait illicite dont cette organisation est l'auteur.

7) Il ressort du texte du chapitre IV de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite que les seuls cas visés sont ceux dans lesquels un État aide ou assiste un autre État, lui donne des directives et exerce sur lui un contrôle, ou une contrainte. Si la question d'un comportement semblable de la part d'un État à l'égard d'une organisation internationale n'était pas considérée comme couverte, ne serait-ce que par analogie, dans les articles sur la responsabilité des États, il y aurait là une lacune que le présent projet d'articles pourrait combler.

8) Le paragraphe 2 ne comprend pas les questions d'attribution d'un comportement à l'État, qu'il y ait ou non l'intervention d'une organisation internationale. Le chapitre II de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite traite, implicitement il est vrai, de la question de l'attribution d'un comportement à l'État lorsqu'une organisation internationale ou l'un de ses organes agit en tant qu'organe de l'État, en règle générale ou seulement dans des circonstances particulières. L'article 4 désigne le «droit interne de l'État» comme le principal critère d'identification des organes de l'État, mais le droit interne retiendra rarement une organisation internationale ou l'un de ses organes parmi les organes de l'État. Cela dit, l'article 4 ne considère pas le statut de tels organes en droit interne comme une condition nécessaire. Ainsi, une organisation ou l'un de ses organes pourront être considérés comme des organes de l'État en vertu de l'article 4 même lorsqu'ils agissent comme des organes de facto d'un État. En l'occurrence, une organisation internationale peut aussi être, comme le prévoit l'article 5, «une personne ou entité qui n'est pas un organe de l'État au titre de l'article 4, mais qui est habilitée par le droit de cet État à exercer des prérogatives de puissance publique»[27]. L'article 6 envisage ensuite le cas où un organe est «mis à la disposition de l'État par un autre État»[28]. Une éventualité analogue, que l'on peut considérer ou non comme implicitement visée à l'article 6, pourrait se présenter si une organisation internationale mettait l'un de ses organes

[25] *Annuaire... 2001*, vol. II (2e partie), chap. IV, par. 76, p. 27.

[26] Ibid., p. 31.

[27] Ibid., p. 26.

[28] Ibid.

à la disposition de l'État. Comme la remarque en est faite dans le commentaire de l'article 6 (par. 9), cette éventualité «soulève […] les questions difficiles des relations entre États et organisations internationales, questions qui ne relèvent pas des […] articles [sur la responsabilité internationale de l'État]»[29]. Les organisations internationales ne sont pas évoquées dans les commentaires des articles 4 et 5. S'il est certain que toutes les questions d'attribution d'un comportement à l'État n'en relèvent pas moins de la responsabilité de l'État pour ses faits internationalement illicites − et ne devraient donc pas être à nouveau étudiées −, certains aspects de l'attribution du comportement soit à un État, soit à une organisation internationale pourraient cependant être clarifiés encore dans l'analyse de l'attribution d'un comportement à l'organisation internationale.

9) Le présent projet d'articles traitera de la question symétrique de l'État ou de l'organe de l'État agissant en tant qu'organe d'une organisation internationale. Cette question concerne l'attribution d'un comportement à l'organisation internationale et entre donc dans le champ du paragraphe 1 de l'article premier[30].

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.

Commentaire

1) La définition de l'«organisation internationale» donnée à l'article 2 est jugée appropriée aux fins du projet d'articles, mais ne prétend pas être une définition à toutes fins. Elle indique certaines caractéristiques communes aux organisations internationales auxquelles les principes et règles concernant les organisations internationales qui sont énoncés ci-après sont considérés comme applicables. Ces mêmes caractéristiques peuvent être pertinentes à des fins autres que la responsabilité internationale des organisations internationales.

2) Le fait qu'une organisation internationale ne possède pas une ou plusieurs des caractéristiques indiquées à l'article 2 − et ne relève donc pas de la définition spécifiée aux fins du présent projet d'articles − n'implique pas que certains principes ou règles énoncés dans les articles qui suivent ne s'appliquent pas aussi à cette organisation.

3) À la suite de la Convention de Vienne de 1969[31], plusieurs conventions de codification ont succinctement défini l'«organisation internationale» comme une «organisation intergouvernementale»[32]. Dans chaque cas, la définition n'était donnée qu'aux fins de la convention considérée, et non pas à toutes fins. Certaines de ces conventions de codification ajoutaient expressément de nouveaux éléments à la définition: la Convention de Vienne de 1986, par exemple, ne s'applique qu'aux organisations intergouvernementales qui ont la capacité de conclure des traités[33]. Dans le cas de la responsabilité internationale, aucun élément supplémentaire ne serait requis en dehors de l'assujettissement à une obligation en droit international. Cependant, l'adoption d'une définition différente est préférable, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, il n'est pas certain qu'en définissant l'organisation internationale par le terme organisation intergouvernementale on donne beaucoup d'information: cela ne dit pas vraiment si par «organisation intergouvernementale» on vise l'acte constitutif de l'organisation ou les membres qui la composent. De plus, le qualificatif «intergouvernemental» est en tout état de cause un terme impropre, dans la mesure où plusieurs organisations internationales importantes ont été établies par des organes étatiques autres que des gouvernements, ou à la fois par de tels organes et par des gouvernements, et que les États ne sont pas non plus toujours représentés par leur gouvernement au sein des organisations. Enfin, il y a de plus en plus d'organisations internationales qui ne comptent pas que des États parmi leurs membres; il semblerait que le terme «organisation intergouvernementale» doive exclure ces organisations, encore qu'on voie mal, en ce qui concerne la responsabilité internationale, pourquoi l'on devrait parvenir à des solutions différentes de celles qui valent pour les organisations composées exclusivement d'États.

4) La plupart des organisations internationales ayant été établies par un traité, la définition suit la pratique dominante en citant le traité comme instrument constitutif. Cela dit, il y a parfois des formes de coopération internationale instituées sans traité. Dans certains cas, tel celui du Conseil nordique, le traité (Accord de coopération entre la Finlande, le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Suède) a été conclu après coup. Dans d'autres, bien que l'on puisse considérer qu'il existe un accord implicite, les États membres ont affirmé avec insistance qu'aucun traité n'avait été conclu à cet effet, par exemple

[29] Ibid., par. 77, p. 47.

[30] La Commission n'a pas pris position à ce stade sur la question de savoir si et dans quelle mesure le projet s'appliquera aux violations de ce qu'on appelle parfois le «droit interne des organisations internationales» et se propose de trancher ce point ultérieurement. Sur les problèmes posés par la notion de «droit interne des organisations internationales», voir *infra* le commentaire de l'article 3, par. 10.

[31] La disposition pertinente est l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2.

[32] Voir l'article premier, par. 1, point 1, de la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel; l'article 2, par. 1, al. *n*, de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, et l'article 2, par. 1, al. *i*, de la Convention de Vienne de 1986.

[33] Voir l'article 6 de cette Convention. Comme la Commission l'avait noté dans le commentaire (par. 22) de l'article correspondant (art. 22, par. 1, al. *i*) du projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales:

> «[O]u bien une organisation internationale a la capacité suffisante pour conclure *au moins* un traité, et les règles énoncées dans le projet sont appelées à s'appliquer à elle, ou bien elle n'a pas cette capacité, en dépit de sa dénomination, et il est inutile de spécifier que le projet d'articles ne s'applique pas à elle», *Annuaire… 1981*, vol. II (2e partie), chap. III, sect. B, p. 125.

pour l'OSCE[34]. En vue de couvrir les organisations établies par des États au plan international sans traité, l'article 2 retient, à la place du traité, tout «autre instrument régi par le droit international». Cette expression est employée pour faire une place à des instruments tels que les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par une conférence d'État. Parmi les organisations internationales ainsi établies figurent, par exemple, l'IPGH[35], l'OPEP[36] et l'OSCE.

5) La formule «un traité ou un autre instrument régi par le droit international» n'est pas destinée à exclure pour les entités autres que des États la possibilité d'être considérées comme des membres d'une organisation internationale. La question ne se pose pas pour les organisations internationales qui, dès lors qu'elles ont la capacité de conclure des traités, peuvent parfaitement être parties à un acte constitutif. Il en va probablement différemment dans le cas d'entités autres que les États et les organisations internationales. Toutefois, même si l'entité autre qu'un État n'a pas la capacité de conclure des traités ou ne peut prendre part à l'adoption de l'instrument constitutif, elle peut être admise comme membre de l'organisation ainsi établie.

6) La définition de l'article 2 ne vise pas les organisations établies par des instruments qui sont régis par les droits internes, à moins qu'un traité ou un autre instrument régi par le droit international n'ait été ultérieurement adopté et ne soit entré en vigueur[37]. Ainsi, la définition ne comprend pas des organisations comme l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), bien qu'elle compte parmi ses membres plus de 70 États[38], ou l'Institut du monde arabe, créé par 20 États mais doté du statut de fondation de droit français[39].

7) L'article 2 exige en outre que l'organisation internationale possède la «personnalité juridique internationale». L'acquisition de la personnalité juridique en droit international n'est pas subordonnée à la présence dans l'acte constitutif d'une disposition telle que l'Article 104 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel:

> L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

La présence de ce type de disposition dans l'acte constitutif vise à imposer aux États membres l'obligation de reconnaître la personnalité juridique de l'organisation considérée dans leur droit interne. Une obligation comparable est imposée à l'État hôte lorsqu'une clause analogue est insérée dans l'accord de siège[40].

8) L'acquisition par une organisation internationale de la personnalité juridique en droit international est diversement analysée. Selon les uns, la simple existence pour une organisation d'une obligation de droit international implique que cette organisation possède la personnalité juridique. Pour les autres, il faut encore d'autres éléments. La CIJ n'a pas défini de conditions préalables particulières à cette fin et ne paraît pas non plus fixer de conditions rigoureuses dans ses dicta relatifs à la personnalité juridique des organisations internationales. Dans son avis consultatif sur l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, elle disait:

> L'organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie.[41]

Dans son avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, la Cour notait:

> La Cour a à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales.[42]

On peut certes dire que, dans ces deux déclarations, la Cour songeait à une organisation internationale du type de l'OMS, mais leur formulation est fort générale et paraît bien exprimer une position libérale au sujet de l'acquisition par l'organisation internationale de la personnalité juridique en droit international.

9) Dans les passages cités au paragraphe précédent, et plus explicitement encore dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*[43], la Cour retient apparemment l'idée que, lorsqu'une organisation possède la personnalité juridique, il s'agit d'une personnalité «objective». Il ne serait donc pas nécessaire de se demander si la personnalité d'une organisation a été reconnue par un État lésé avant de voir si la responsabilité internationale de cette organisation peut être retenue selon le présent projet d'articles. D'un autre côté, une organisation qui n'existerait que sur le papier ne pourrait pas être considérée comme dotée d'une personnalité juridique «objective» en droit international.

10) Pour pouvoir entraîner sa responsabilité internationale, il faut que la personnalité juridique d'une

[34] À sa session de 1995 tenue à Budapest, la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe a pris la décision d'adopter le nom d'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Voir *ILM*, vol. 34, nº 1, janvier 1995, p. 773.

[35] Voir *International Governmental Organizations: Constitutional Documents*, sous la direction de A. J. Peaslee, 3e éd. révisée, 3e et 4e parties, La Haye/Boston/Londres, Martinus Nijhoff, 1979, p. 389 à 403.

[36] Voir *International Organization and Integration: Annotated Basic Documents and Descriptive Directory of International Organizations and Arrangements*, 2e éd. révisée, sous la direction de P. J. G. Kapteyn *et al.*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1984, vol. II.K., sect. 3.2, rubrique a.

[37] Ce fut le cas du Conseil nordique (voir *supra* par. 4 du commentaire du présent projet d'article).

[38] Voir www.iucn.org.

[39] On trouvera une description du statut de cette institution dans une réponse du Ministre français des affaires étrangères à une question parlementaire: *Annuaire français de droit international*, vol. XXXVII, 1991, p. 1024 et 1025.

[40] C'est ainsi que dans son arrêt nº 149 du 18 mars 1999 relatif à l'affaire *Istituto Universitario Europeo c. Piette* la Cour de cassation italienne a jugé que «l'énoncé, dans un accord international, de l'obligation de reconnaître la personnalité juridique d'une organisation et la mise en œuvre de cette disposition dans la législation signifient seulement que l'organisation acquiert la personnalité juridique dans le droit interne des États contractants» (*Giustizia civile*, vol. XLIX, 1999, 1re partie, p. 1313).

[41] *Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, par. 37, p. 89 et 90.

[42] *Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, par. 25, p. 78.

[43] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (voir *supra* note 10), p. 185.

organisation soit «distincte de celle de chacun des États qui la composent»[44]. Cet élément trouve son expression dans la disposition de l'article 2 exigeant que la personnalité juridique de l'organisation lui soit «propre», terme que la Commission considère comme synonyme de l'expression «distincte de celle de ses membres». Le fait que l'organisation a une personnalité juridique distincte n'exclut pas qu'un certain comportement puisse être attribué à la fois à l'organisation et à l'un, plusieurs ou l'ensemble de ses membres.

11) La seconde phrase de l'article 2 est destinée avant tout à mettre en relief le rôle que les États jouent en pratique à l'égard de toutes les organisations internationales prises en considération dans le projet d'articles. Ce rôle clef a été évoqué par la CIJ, incidemment il est vrai, dans son avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, dans la phrase suivante:

> Les organisations internationales sont régies par le «principe de spécialité», c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir.[45]

Beaucoup d'organisations internationales n'ont pour membres que des États. D'autres, qui ont une composition différente, ne pourraient pas être retenues dans le projet d'articles sans la présence d'États parmi leurs membres[46]. C'est cette condition que les mots «outre des États» sont destinés à exprimer.

12) Cette présence d'États parmi les membres peut revêtir la forme d'une participation, en qualité de membres, de différents organes ou organismes d'État. Ainsi, l'Union de radiodiffusion des États arabes, qui a été établie par traité, énumère les «organismes de radiodiffusion» qui sont ses membres de plein exercice[47].

13) La mention, dans la seconde phrase de l'article 2, d'entités autres que des États − telles qu'organisations internationales[48], territoires[49] ou entités privées[50] – parmi les membres d'une organisation indique une tendance importante en pratique, car les organisations internationales ont de plus en plus souvent une composition mixte pour accroître l'efficacité de la coopération dans certains domaines.

14) Il est bien évident que c'est seulement pour l'État qui est membre d'une organisation internationale que se pose la question de sa responsabilité internationale en sa qualité de membre. Cette question est avec celle de la responsabilité internationale de l'organisation internationale en sa qualité de membre d'une autre organisation la seule qui sera prise en considération dans le projet d'articles. La présence au sein d'une organisation internationale d'autres entités ayant la qualité de membres ne sera examinée que dans la mesure où elle peut avoir une incidence sur la responsabilité internationale des États et des organisations internationales.

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.**

Commentaire

1) L'article 3 est un article introductif. Il pose les principes généraux applicables aux cas survenant le plus souvent dans le champ du projet d'articles, tel que celui-ci a été défini aux articles 1er et 2, à savoir les cas où une organisation internationale engage sa responsabilité internationale pour son propre fait internationalement illicite. Les principes généraux énoncés à l'article 3 s'entendent sans préjudice de l'existence d'autres cas, dans lesquels la responsabilité internationale d'une organisation serait établie à raison du comportement d'un État ou d'une autre organisation. En outre, les principes généraux ne s'appliquent évidemment pas aux questions de responsabilité de l'État visées au paragraphe 2 de l'article premier.

2) Les principes généraux énoncés à l'article 3 sont conçus sur le modèle de ceux qui sont applicables à l'État selon les articles 1 et 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite[51]. Il n'y a guère de raisons, semble-t-il, d'énoncer ces principes d'une autre manière. Il faut noter que dans un rapport sur

[44] Cette formule avait été employée par Sir Gerald Fitzmaurice dans la définition du terme «organisation internationale» qu'il proposait dans son premier rapport sur le droit des traités (*Annuaire… 1956*, vol. II, doc. A/CN.4/101, art. 3, al. *b*, p. 110) et par l'Institut de droit international en 1995 à sa session de Lisbonne, dans la résolution intitulée «Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers» (*Annuaire de l'Institut de droit international, session de Lisbonne*, vol. 66, 1996, t. II, p. 444).

[45] Voir *supra* note 42.

[46] Ainsi, les organisations internationales composées uniquement d'organisations internationales n'entrent pas dans la définition de l'article 2. À titre d'exemple, on citera l'Institut commun de Vienne (Joint Vienna Institute), qui a été créé en vertu d'un accord entre cinq organisations internationales. Voir www.jvi.org.

[47] Voir l'article 4 de la Convention de l'Union de radiodiffusion des États arabes.

[48] La Communauté économique européenne, par exemple, est devenue membre de la FAO, dont l'Acte constitutif fut modifié en 1991 en vue d'autoriser l'admission d'organisations régionales d'intégration économique.

[49] L'article 3, al. *d* et *e*, de la Convention de l'Organisation météorologique mondiale, par exemple, prévoit que des entités autres que des États, à savoir des «territoires» ou «groupes de territoires» puissent devenir membres.

[50] Un exemple en est l'OMT, qui se compose d'États, en qualité de «membres effectifs», de «territoires ou groupes de territoires», comme «membres associés», et d'«organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales», qui sont des «membres affiliés» (art. 4 à 7 des Statuts de l'Organisation mondiale du tourisme).

[51] Voir *supra* note 6, p. 65 et 70. L'analyse classique qui a amené la Commission à ces articles figure dans le troisième rapport de Roberto Ago sur la responsabilité des États, *Annuaire… 1971*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 49 à 75, p. 224 à 235.

les opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général de l'ONU évoquait:

le principe de la responsabilité de l'État, dont il est largement reconnu qu'il s'applique aux organisations internationales et selon lequel les dommages résultant d'un manquement à une obligation internationale et imputables à l'État (ou à l'Organisation) engagent la responsabilité internationale de l'État (ou de l'Organisation) […][52].

3) L'ordre et le libellé des deux paragraphes de l'article 3 sont identiques à ceux des articles 1er et 2 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, à ceci près que le mot «État» y est remplacé par «organisation internationale». Ces deux principes étant intimement liés et le premier énonçant une conséquence du second, il paraît préférable de les réunir dans un seul article.

4) Comme dans le cas des États, l'attribution d'un comportement à une organisation internationale est l'un des deux éléments indispensables à la survenance du fait internationalement illicite. Le terme «comportement» doit s'entendre à la fois des actes et des omissions de l'organisation internationale. L'autre élément indispensable est que le comportement constitue une violation d'une obligation de droit international. Cette obligation peut découler soit d'un traité liant l'organisation internationale, soit de toute autre source de droit international applicable à l'organisation. Là encore, comme dans le cas des États, le dommage n'apparaît pas comme un élément nécessaire à la naissance de la responsabilité internationale d'une organisation internationale.

5) Lorsqu'une organisation internationale commet un fait internationalement illicite, elle engage sa responsabilité internationale. On peut voir une illustration de ce principe dans l'avis consultatif de la CIJ sur le *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, dans lequel la Cour a dit:

La Cour tient […] à souligner que la question de l'immunité de juridiction est distincte de celle de la réparation de tout préjudice subi du fait d'actes accomplis par l'Organisation des Nations Unies ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

L'Organisation peut certes être amenée à supporter les conséquences dommageables de tels actes.[53]

6) Le sens de la «responsabilité internationale» n'est pas défini à l'article 3, pas plus qu'il ne l'est dans les dispositions correspondantes des articles du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite − où les conséquences d'un tel fait ne procèdent que de la deuxième partie du texte, laquelle concerne le «contenu de la responsabilité internationale de l'État»[54]. Dans le présent projet d'articles également, le contenu de la responsabilité internationale se dégagera d'articles subséquents.

7) Pas plus pour les organisations internationales que pour les États, les rapports juridiques créés par un fait internationalement illicite ne sont nécessairement bilatéraux. La violation d'une obligation peut fort bien léser plus d'un seul sujet du droit international, voire la communauté internationale dans son ensemble. Ainsi, dans certaines circonstances, il y aura plus d'un sujet pouvant invoquer, pour lésion ou autre motif, la responsabilité internationale d'une organisation internationale.

8) Le fait qu'une organisation internationale soit responsable d'un fait internationalement illicite n'exclut pas l'existence d'une responsabilité parallèle d'autres sujets du droit international dans le même cas de figure. Une organisation internationale peut, par exemple, avoir coopéré avec un État à la violation d'une obligation qui s'imposait à eux deux.

9) Les principes généraux énoncés à l'article 3 ne comprennent pas de disposition semblable à l'article 3 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Cet article comprend deux phrases, dont la première, aux termes de laquelle «[l]a qualification du fait de l'État comme internationalement illicite relève du droit international»[55], affirme une proposition assez évidente. Cette phrase pourrait être transposée au cas de l'organisation internationale, mais on peut la considérer comme superflue, puisqu'elle est manifestement implicite dans le principe qui veut que le fait internationalement illicite consiste en la violation d'une obligation internationale: une fois ce principe posé, il ne paraît guère nécessaire d'ajouter que la qualification d'un fait comme illicite relève du droit international. La raison de la présence de cette première phrase à l'article 3 des articles sur la responsabilité des États réside apparemment dans le fait qu'elle ménage une transition pour passer à la seconde phrase.

10) La seconde phrase de l'article 3 sur la responsabilité de l'État n'est pas facile à adapter au cas de l'organisation internationale. La formule suivant laquelle la qualification d'un fait comme illicite au regard du droit international «n'est pas affectée par la qualification du même fait comme licite par le droit interne»[56] est destinée à souligner que le droit interne, qui relève de la volonté unilatérale de l'État, ne pourra jamais justifier ce qui, de la part du même État, constitue la violation d'une obligation en droit international. S'il est difficile de transposer ce principe aux organisations internationales, c'est parce qu'il peut être difficile de distinguer le droit interne d'une organisation internationale du droit international général. Il y au moins son acte constitutif qui est un traité ou un autre instrument régi par le droit international, et certains autres éléments de son droit interne qui peuvent être considérés comme relevant du droit international. Il importe de bien distinguer selon que l'obligation considérée existe à l'égard d'un État membre ou d'un autre État, encore que cette distinction ne soit pas nécessairement concluante, parce qu'il serait contestable de dire que le droit interne de l'organisation l'emporte toujours sur l'obligation dont l'organisation est tenue en droit international envers un État membre. D'un autre côté, en ce qui concerne les États non membres, l'Article 103 de la Charte des Nations Unies peut servir à justifier le comportement de l'organisation qui serait contraire à une obligation découlant pour elle d'un traité conclu avec un État non membre. Ainsi, les rapports entre le droit international et le droit interne d'une organisation internationale apparaissent comme trop complexes pour trouver leur expression dans un principe général.

[52] A/51/389, par. 6, p. 5.

[53] *Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999*, par. 66, p. 88 et 89.

[54] Voir *supra* note 6 (p. 28 du projet)

[55] Ibid.

[56] Ibid.

Chapitre V

PROTECTION DIPLOMATIQUE

A. – Introduction

55. À sa quarante-huitième session, en 1996, la Commission avait retenu le sujet «Protection diplomatique» au nombre des trois qui lui paraissaient se prêter à la codification et au développement progressif[57]. La même année, l'Assemblée générale, au paragraphe 13 de sa résolution 51/160 du 16 décembre 1996, avait invité la Commission à examiner plus avant le sujet et à en indiquer la portée et le contenu en se fondant sur les commentaires et observations qui avaient été faits au cours du débat à la Sixième Commission, ainsi que sur les commentaires que les gouvernements souhaiteraient formuler par écrit. À sa quarante-neuvième session, en 1997, la Commission, en application de cette résolution, a constitué, à sa 2477e séance, un groupe de travail sur le sujet[58]. Au cours de ladite session, le Groupe de travail a présenté un rapport que la Commission a fait sien[59]. Le Groupe de travail s'y efforçait: *a*) de préciser autant que possible la portée du sujet et *b*) de déterminer les questions à étudier dans le contexte du sujet et il proposait un schéma pour l'examen du sujet, que la Commission a recommandé au Rapporteur spécial de prendre comme base de travail pour établir son rapport préliminaire[60].

56. À sa quarante-neuvième session également, la Commission a nommé M. Mohamed Bennouna rapporteur spécial sur le sujet[61].

57. Au paragraphe 8 de sa résolution 52/156 du 15 décembre 1997, l'Assemblée générale approuvait la décision de la Commission d'inscrire à son ordre du jour le sujet intitulé «Protection diplomatique».

58. À sa cinquantième session, en 1998, la Commission était saisie du rapport préliminaire du Rapporteur spécial[62]. À la même session, elle a constitué un groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier les conclusions susceptibles d'être tirées du débat quant à la façon d'aborder le sujet[63].

59. À sa cinquante et unième session, en 1999, la Commission a nommé M. Christopher John Robert Dugard rapporteur spécial sur le sujet[64], M. Bennouna ayant entre-temps été élu juge au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

60. À sa cinquante-deuxième session, en 2000, la Commission était saisie du premier rapport du Rapporteur spécial[65]. N'ayant pu, faute de temps, procéder à l'examen du chapitre III, elle l'a reporté à sa session suivante. À la même session, la Commission a décidé que les projets d'articles 1, 3 et 6 feraient l'objet de consultations officieuses ouvertes à tous, sous la présidence du Rapporteur spécial[66]. La Commission a ensuite décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles 1, 3 et 5 à 8 ainsi que le rapport sur les consultations officieuses.

61. À sa cinquante-troisième session, en 2001, la Commission était saisie de la suite du premier rapport du Rapporteur spécial, ainsi que de son deuxième rapport[67]. Faute de temps, la Commission n'a pu examiner que les parties du deuxième rapport consacrées aux projets d'articles 10 et 11 et a reporté l'examen du reste du rapport, concernant les projets d'articles 12 et 13, à sa session suivante. La Commission a également décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles 9 à 11.

62. À la même session, la Commission a décidé que le projet d'article 9 ferait l'objet de consultations officieuses ouvertes à tous, sous la présidence du Rapporteur spécial.

63. À sa cinquante-quatrième session, en 2002, la Commission était saisie de la partie du deuxième rapport du Rapporteur spécial[68] restant à examiner, qui concernait les articles 12 et 13 du projet, ainsi que de son troisième rapport[69], qui portait sur les articles 14 à 16. À la même session, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les alinéas *a*, *b*, *d* (appelé à être examiné concurremment avec l'alinéa *a*) et *e* de l'article 14. Elle a en outre décidé de renvoyer au Comité de rédaction l'alinéa *c* du même article, qui serait examiné en même temps que l'alinéa *a*.

64. À la même session également, la Commission a examiné le rapport du Comité de rédaction sur les articles 1 à 7 [8]. Elle a adopté les articles 1 à 3 [5], 4 [9],

[57] *Annuaire… 1996*, vol. II (2e partie), par. 248, p. 105, et annexe II, additif 1, p. 150.

[58] *Annuaire… 1997*, vol. II (2e partie), chap. VIII, par. 169, p. 61.

[59] Ibid., par. 171.

[60] Ibid., par. 189 et 190, p. 63 et 64.

[61] Ibid., par. 190, p. 64.

[62] *Annuaire… 1998*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/484, p. 317.

[63] Pour les conclusions du Groupe de travail, voir ibid., vol. II (2e partie), par. 108, p. 50.

[64] *Annuaire… 1999*, vol. II (2e partie), par. 19, p. 18.

[65] Voir *Annuaire… 2000*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/506 et Add.1, p. 219.

[66] Le rapport sur les consultations officieuses figure dans ibid., vol. II (2e partie), par. 495, p. 89.

[67] *Annuaire… 2001*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/514.

[68] Ibid.

[69] *Annuaire… 2002*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/523 et Add.1.