

RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Point 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/553*

Troisième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, présenté par M. Giorgio Gaja, Rapporteur spécial

[Original: anglais]
[13 mai 2005]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	7
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	8
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-4 8
<i>Chapitres</i>	
I. LA VIOLATION D'UNE OBLIGATION INTERNATIONALE PAR UNE ORGANISATION INTERNATIONALE.....	5-24 9
Article 8. Existence de la violation d'une obligation internationale	12
Article 9. Obligation internationale en vigueur à l'égard d'une organisation internationale	13
Article 10. Extension dans le temps de la violation d'une obligation internationale	13
Article 11. Violation constituée par un fait composite	13
II. RESPONSABILITÉ D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE À RAISON DU FAIT D'UN ÉTAT OU D'UNE AUTRE ORGANISATION.....	25-44 13
Article 12. Aide ou assistance dans la commission du fait internationalement illicite	17
Article 13. Directives et contrôle dans la commission du fait internationalement illicite.....	18
Article 14. Contrainte sur un État ou une autre organisation internationale	18
Article 15. Effet des articles précédents	18
Article 16. Projet d'article 2. Définitions. Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États et organisations internationales membres	18

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (New York, 9 décembre 1948)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n° 1021, p. 277.
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Ibid., vol. 213, n° 2889, p. 221.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n° 14668, p. 171.
Protocole facultatif se rapportant au Pacte susmentionné (New York, 16 décembre 1966)	Ibid.
Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, le 23 septembre 1971)	Ibid., vol. 974, n° 14118, p. 184.
Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Montréal, 16 septembre 1987)	Ibid., vol. 1522, n° 26369, p. 3.

* Le Rapporteur spécial remercie M. Stefano Dorigo (doctorant, Université de Pise), M. Paolo Palchetti (professeur associé, Université de Macerata) et M. Mark Toufayan (doctorant, Université de New York) de l'assistance qu'ils lui ont apportée dans l'établissement du présent rapport.

Ouvrages cités dans le présent rapport

- BALLADORE PALLIERI, G.
«Le droit interne des organisations internationales», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1969-II*, t. 127, Leyde, Sijthoff, 1970, p. 1 à 38.
- BARBERIS, Julio A.
«Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1983-I*, t. 179, p. 145 à 304.
- BERNHARDT, Rudolf
“Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen”, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, vol. 12, 1973, p. 7 à 42.
- CAHIER, Philippe
«Le droit interne des organisations internationales», *RGDIP*, t. LXVII, 1963, p. 563 à 602.
- CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús
Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea, Salamanque, Université de Salamanque, 1995.
- COHEN-JONATHAN, Gérard
«Cour européenne des droits de l'homme et droit international général (2000)», *Annuaire français de droit international*, vol. XLVI, 2000, p. 614 à 642.
- CONZE, Albrecht
Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, Nomos, 1987, 98 pages.
- DECLEVA, Matteo
Il diritto interno delle Unioni internazionali, Padoue, CEDAM, 1962.
- FOCSANEANU, Lazar
«Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies», *Annuaire français de droit international*, vol. III, 1957, p. 315 à 349.
- FRANK, Daniel
Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1999.
- HIRSCH, Moshe
The Responsibility of International Organizations toward Third Parties: Some Basic Principles, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995.
- KLEIN, Pierre
La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruxelles, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1998.
- KUIJPER P. J. ET E. PAASIVIRTA
“Further exploring international responsibility: the European Community and the ILC's project on responsibility of international organizations”, *International Organizations Law Review*, vol. 1, n° 1, 2004, p. 111 à 138.
- NGUYEN QUOC, Dinh, Patrick DAILLIER et Alain PELLET
Droit international public, 7^e éd., Paris, LGDJ, 2002.
- PELLET, Alain
«L'imputabilité d'éventuels actes illicites: responsabilité de l'OTAN ou des États membres», dans Christian Tomuschat (dir. publ.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, La Haye, Kluwer, 2002, p. 193 à 202.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel
«Les organisations internationales et le droit de la responsabilité», *RGDIP*, t. XCII, 1988, p. 63 à 102.
- PITSCHAS, Christian
Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Berlin, Duncker & Humblot, 2001.
- RITTER, Jean-Pierre
«La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», *Annuaire français de droit international*, vol. VIII, 1962, p. 427 à 456.
- SHIHATA, Ibrahim F. I.
“Human rights, development and international financial institutions”, *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 8, n° 1, automne 1992, p. 27 à 37.
- STEIN, Torsten
“Kosovo and the international community—the attribution of possible internationally wrongful acts: responsibility of NATO or of its member States?”, dans Christian Tomuschat (dir. publ.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, La Haye, Kluwer, 2002, p. 181 à 192.
- TOMUSCHAT, Christian
“Liability for mixed agreements”, dans David O'Keeffe et Henry G. Schermers (dir. publ.), *Mixed Agreements*, Deventer, Kluwer, 1983, p. 125 à 132.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix
La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: Fundamento y principales problemas de su puesta en práctica, Madrid, Dykinson, 2002.
- ZWANENBURG, Marten
Accountability of Peace Support Operations, Leyde, Martinus Nijhoff, 2005, 363 pages.

Introduction

1. La Commission du droit international a adopté, sur le sujet «Responsabilité des organisations internationales», les projets d'articles 1 à 3¹ en 2003 et 4 à 7 en 2004². Ces derniers traitaient de l'attribution d'un comportement

aux organisations internationales. Le Rapporteur spécial réitère la suggestion qu'il a faite dans son précédent rapport³, à savoir que les projets d'article adoptés à ce jour soient réexaminés par la Commission avant la fin de la

¹ *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), par. 53, p. 18.

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

³ *Ibid.*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/541, par. 1.

première lecture à la lumière des observations faites par les États et les organisations internationales.

2. Comme le Rapporteur spécial l'a dit dans son deuxième rapport sur la responsabilité des organisations internationales⁴, un certain nombre d'organisations internationales ont présenté des observations et des documents en réponse à une demande que leur avait adressée le Conseiller juridique de l'ONU sur la recommandation faite par la Commission à sa session de 2002⁵. Ces observations sont maintenant rassemblées dans le document A/CN.4/545⁶. Malheureusement, il y a eu très peu de nouvelles observations depuis que l'Assemblée générale a, au paragraphe 5 de sa résolution 58/77 du 9 décembre 2003, invité «les États et les organisations internationales à donner des informations sur leurs pratiques présentant un intérêt pour le sujet intitulé "Responsabilité des organisations internationales"».

3. La grande diversité des organisations internationales et le fait que la pratique disponible est limitée rendent la tâche de la Commission difficile. Elle risque de se lancer dans des débats dont on peut craindre qu'ils paraissent

⁴ Ibid., par. 2.

⁵ *Annuaire... 2002*, vol. II (2^e partie), par. 464 et 488, respectivement p. 97 et 101.

⁶ Reproduit dans *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie).

essentiellement théoriques. Pourtant, le sujet n'est assurément pas dénué d'importance pratique. Le temps seul ne remédiera pas à la situation. Les progrès des travaux de la CDI devraient encourager les États et les organisations internationales à faire de nouvelles observations et à exposer leur pratique en la matière. Dans l'intervalle, les vues que les États et les organisations internationales ont exprimées, même brièvement, sur les questions posées par la Commission⁷ fournissent des indications utiles.

4. Comme les deux rapports précédents, le présent rapport suit l'ordre général du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁸. Il envisage des questions qui ont été examinées en ce qui concerne les États aux chapitres III et IV de la première partie de ce projet d'articles. Ainsi, après le deuxième rapport qui traitait de l'attribution d'un comportement aux organisations internationales, le présent rapport examine d'abord l'existence d'une violation d'une obligation internationale par une organisation internationale, puis la responsabilité d'une organisation internationale du fait d'un État ou d'une autre organisation.

⁷ Voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), chap. III, par. 25, pour les questions concernant le sujet du présent rapport.

⁸ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, par. 76, p. 26 et suiv.

CHAPITRE PREMIER

La violation d'une obligation internationale par une organisation internationale

5. Les quatre articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite qui figurent dans le chapitre relatif à la violation d'une obligation internationale⁹ portent respectivement sur l'existence de la violation d'une obligation internationale, la nécessité pour l'obligation d'être en vigueur au moment du fait, l'extension dans le temps de la violation et la violation constituée par un fait composite. Ces quatre articles sont tous de nature générale et semblent exprimer des principes à l'évidence applicables à la violation d'une obligation internationale par tout sujet de droit international. Par exemple, lorsque l'article 13 dispose 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 produit¹⁰», il exprime pour ce qui est des États une règle qui peut être énoncée de manière similaire au sujet de la violation d'une obligation internationale par un sujet de droit international autre qu'un État. La proposition serait tout aussi correcte si l'on remplaçait le mot «État» par les mots «organisation internationale». Il en est de même des trois autres articles.

6. Il n'y a guère de raison pour que la Commission adopte sur les questions traitées dans les quatre projets

d'article sur la responsabilité de l'État relatifs à la violation d'une obligation internationale une approche différente pour les organisations internationales. Cela vaut aussi pour le libellé des règles énoncées dans ces articles, qui doit rester identique, sauf à viser les organisations internationales au lieu des États.

7. La conclusion ci-dessus ne signifie pas qu'il n'y a pas d'autres questions à examiner en ce qui concerne la violation d'obligations internationales par des organisations internationales, qu'il soit ou non souhaitable de rédiger des textes additionnels. Ces questions peuvent soit être propres aux organisations internationales soit être particulièrement pertinentes en ce qui les concerne.

8. Comme indiqué au projet d'article 3¹¹, le fait illicite d'une organisation internationale peut consister en une action ou une omission. À l'évidence, les omissions sont illicites lorsque l'organisation internationale est tenue d'agir et ne le fait pas. L'exécution de ce type d'obligation peut se révéler difficile pour une organisation internationale dont l'action est subordonnée à une certaine majorité au sein d'un de ses organes politiques. Le Conseiller juridique du FMI a exprimé cette crainte dans une lettre adressée au Secrétaire de la Commission:

⁹ Ibid., art. 12 à 15, p. 27.

¹⁰ Ibid., p. 27.

¹¹ Voir *supra* note 1.

L'inclusion des «omissions» et des «actions» susceptibles d'engager la responsabilité de l'organisation peut également engendrer quelques problèmes qui ne se posaient pas nécessairement dans le cas de la responsabilité de l'État. Ces omissions peuvent résulter de l'application du processus de décision de l'organisation en vertu de son instrument constitutif. L'organisation serait-elle tenue responsable de n'avoir pas engagé d'action, si cette inaction résulte de l'exercice légal de leur pouvoir par les États membres¹²?

9. Les difficultés d'exécution tenant au processus politique de prise de décisions ne sont toutefois pas propres aux organisations internationales. De plus, des difficultés similaires peuvent également apparaître lorsque c'est une omission qui est requise. Il serait de toute façon étrange de considérer que les organisations internationales ne peuvent avoir d'obligations d'agir positivement: il y a assurément de nombreux exemples de traités conclus par des organisations internationales qui prévoient ce type d'obligation¹³.

10. Le même type d'obligation peut très bien être à la charge d'une organisation internationale également en application d'une règle du droit international. Par exemple, on peut citer le fait que l'ONU n'a pas empêché le génocide au Rwanda¹⁴. En supposant que le droit international général oblige les États et autres entités à prévenir les génocides de la même manière que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et que l'ONU était en position de prévenir un génocide, ne rien faire aurait constitué une violation d'une obligation internationale. Les difficultés relatives au processus de prise de décisions ne sauraient exonérer l'Organisation de sa responsabilité.

11. Une autre question doit être envisagée, en relation avec les organisations qui, comme la Communauté européenne ou l'Union européenne, sont compétentes pour conclure avec des États non membres des traités dont l'application est laissée aux autorités des États membres.

12. Selon la Commission européenne:

La situation particulière de la Communauté et d'organisations similaires pourrait être prise en considération dans les projets d'article par des règles d'attribution de comportement particulières permettant d'attribuer les actions d'organes d'États membres à l'organisation au moyen de règles spéciales, afin que la responsabilité puisse être attribuée à l'organisation même si les organes des États membres ont été les principaux agents de la violation d'une obligation s'imposant à l'organisation, ou au moyen d'une exception particulière ou encore d'une clause de sauvegarde pour les organisations comme la Communauté européenne¹⁵.

¹² *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, p. 26, par. 4.

¹³ Comme l'a souligné Conze, *Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft*, p. 56, un fait illicite de la Communauté européenne peut consister en une omission.

¹⁴ L'inaction de l'ONU face au génocide au Rwanda a été soulignée dans le rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda (S/1999/1257, pièce jointe), p. 37 à 42. Pour une évaluation comparable des événements touchant la chute de Srebrenica, voir le rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale (A/54/549), sect. XI, p. 112.

¹⁵ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21^e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 18. La même opinion a été exprimée dans Kuijper et Passivirta, "Further exploring international responsibility: the European Community and the ILC's project on responsibility of international organizations", p. 127.

Cette position a été approuvée par un groupe spécial de l'OMC dans l'affaire *Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires*. Le Groupe spécial a déclaré qu'il:

admettait l'explication donnée par les Communautés européennes de ce que représentaient leurs arrangements constitutionnels internes *sui generis*, à savoir que la législation communautaire n'était généralement pas mise en œuvre par l'intermédiaire des autorités communautaires, mais plutôt par le recours aux autorités des États membres qui, dans une telle situation, «agiss[aient] de facto en tant qu'organes de la Communauté, dont celle-ci serait responsable au regard du droit de l'OMC et du droit international en général»¹⁶.

Si l'on adopte la même approche, le comportement des États membres devrait être attribué à la Communauté européenne même si cette attribution ne découle pas des règles générales en la matière, puisqu'on ne peut dire que les États mettent un de leurs organes à la disposition de la Communauté à cette fin¹⁷. Les États membres sont généralement libres de donner application comme ils l'entendent, par le truchement de leurs organes d'État qui demeurent sous leur contrôle.

13. Il y a d'autres manières de considérer l'application par les États des traités qui sont conclus par une organisation dont ils sont membres. Elles soulèvent des questions non d'attribution mais touchant le contenu de l'obligation violée. Premièrement, l'organisation peut être tenue de prendre les mesures nécessaires pour garantir un certain comportement de ses États membres. Dans un tel cas, le comportement adopté par les États membres ne sera pas en soi illicite au regard du traité; il serait seulement l'occasion pour l'organisation d'exécuter son obligation ou de ne pas le faire¹⁸. Le comportement des États membres peut violer une obligation différente. Comme indiqué dans le commentaire des articles sur la responsabilité de l'État dans la relation entre États:

Il peut arriver [...] qu'un État soit tenu, par ses propres obligations internationales, d'empêcher un autre État d'adopter un certain comportement ou, au moins, de prévenir la réalisation du préjudice qui en découlerait. Ainsi, la responsabilité de l'Albanie dans l'affaire du *Détroit de Corfou* naissait du fait qu'elle n'avait pas averti le Royaume-Uni de la présence dans ses eaux de mines mouillées par un État tiers. La responsabilité de l'Albanie dans ces circonstances était une responsabilité originelle, une responsabilité qui ne découlait pas de l'illicéité du comportement d'un autre État¹⁹.

L'organisation pourrait être dans une situation comparable à celle de l'Albanie.

¹⁶ WT/DS174/R du 15 mars 2005. La plainte avait été déposée par les États-Unis d'Amérique.

¹⁷ En ce qui concerne l'application des traités conclus par la Communauté européenne, Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, p. 385, note qu'en pratique il est généralement difficile de considérer que les autorités de l'État ont agi en qualité de représentantes de la Communauté.

¹⁸ Pour l'opinion selon laquelle, lorsque l'application d'un traité conclu par une organisation incombe à ses États membres, l'attribution de la responsabilité à l'organisation n'est pas nécessairement fondée sur l'attribution du comportement des organes étatiques à l'organisation, voir, également pour les références, Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten*, p. 255.

¹⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, chap. IV, par. 4 du commentaire, p. 67.

14. Une seconde explication possible est que l'obligation de l'organisation internationale concerne l'obtention d'un certain résultat, quelle que soit l'entité qui adopte le comportement qui est nécessaire à cette fin. Ainsi, la Communauté européenne pourrait être tenue d'aboutir à un résultat qui peut être atteint par ses États membres; dans le cadre des règles de l'organisation, les États membres peuvent même être les seules entités compétentes pour ce faire. La Cour de justice des Communautés européennes a reconnu cette possibilité dans l'affaire *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, qui concernait un traité relatif à la coopération conclu par la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et plusieurs États non membres, de l'autre. La Cour a déclaré que:

[S]auf dérogations expressément prévues par la Convention, la Communauté et ses États membres, en tant que partenaires des États ACP, sont conjointement responsables à l'égard de ces derniers États de l'exécution de toute obligation résultant des engagements souscrits, y compris ceux relatifs aux concours financiers²⁰.

En ce qui concerne les accords conclus par la seule Communauté européenne avec des États non membres, la raison pour la Communauté d'assumer des obligations du type à l'examen est que, si les États membres n'acquièrent aucune obligation envers des États non membres dans le cadre de ces accords, ils sont tenus de veiller à leur exécution en application du droit communautaire. Comme l'a déclaré la Cour dans l'affaire *Demirel*:

[E]n assurant le respect des engagements découlant d'un accord conclu par les institutions communautaires, les États membres remplissent, dans l'ordre communautaire, une obligation envers la Communauté qui a assumé la responsabilité pour la bonne exécution de l'accord²¹.

15. Il ne semble pas nécessaire de préciser dans le projet d'articles que les types d'obligations visées aux paragraphes précédents peuvent exister, pas plus qu'il n'a été jugé nécessaire de le dire dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. À l'évidence, les États sont souvent tenus de surveiller le comportement d'individus ou d'autres entités. Les États peuvent aussi avoir l'obligation de veiller à ce qu'un certain résultat soit atteint. Le passage de l'arrêt *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*²² prenait en considération aussi bien la Communauté européenne que ses États membres. Le cas de la violation d'une obligation consistant à parvenir à un certain résultat semble impliquer la possibilité d'une exception au principe général, énoncé au projet d'article 3, selon lequel un fait internationalement illicite présuppose un comportement illicite de l'organisation. Toutefois, les principes généraux ne sont pas énoncés comme des règles non susceptibles de dérogation. Une raison supplémentaire de ne pas

²⁰ Arrêt du 2 mars 1994, affaire C-316/91, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1994-3, partie I, Cour de justice, par. 29, p. 661 et 662. Comme l'a dit Tomuschat, «Liability for mixed agreements», p. 130:

«[M]ême dans le cas d'un accord mixte, l'acceptation fait normalement de chaque partie contractante un membre jouissant de tous les droits et tenu de toutes les obligations prévues dans l'ensemble de l'accord. La Communauté et ses États membres sont ainsi conjointement responsables de l'application des accords mixtes.»

²¹ *Meryem Demirel c. Ville de Schwäbisch Gmünd*, arrêt du 30 septembre 1987, affaire 12/86, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1987-8, par. 11, p. 3751.

²² Voir *supra* note 20.

traiter dans une disposition distincte du projet d'articles de l'obligation de parvenir à un certain résultat est qu'elle ne présente d'intérêt pratique que pour un nombre limité d'organisations internationales: principalement celles, comme l'UE, dont les États membres sont tenus d'exécuter les obligations contractées par l'organisation envers des États non membres et dans lesquelles l'exécution des obligations à la charge de l'organisation peut donc être assurée par le biais des règles de l'organisation.

16. Le présent projet d'articles envisage aussi les violations d'obligations imposées aux organisations internationales par le droit international. S'il est clair que ces obligations peuvent comprendre des obligations envers les États membres et agents des organisations²³, on peut se demander si les obligations découlant des règles de l'organisation relèvent du droit international.

17. La définition de l'expression «règles de l'organisation» figure au projet d'article 4 aux fins de la règle générale en matière d'attribution d'un comportement. Comme indiqué dans le commentaire de cet article, le fait que cette définition vaille également pour d'autres dispositions indique qu'à un stade ultérieur de la première lecture cette définition pourrait être transférée à l'article 2, «Définition»²⁴. Étant donné l'objet spécifique du projet d'article 4, il n'était pas nécessaire à ce stade d'examiner la question de savoir si les règles de l'organisation devaient être considérées comme faisant partie du droit international. Si l'on estime qu'elles n'en font pas partie, elles n'en seront pas moins pertinentes au regard du droit international en raison d'un renvoi fait par la règle générale sur l'attribution d'un comportement.

18. La question de la nature juridique des règles de l'organisation est controversée. Selon une opinion, ces règles font partie du droit international parce qu'elles sont fondées sur un traité ou un autre instrument régi par le droit international²⁵. La France et la Fédération de Russie ont défendu cette thèse dans leurs déclarations à la Sixième Commission²⁶. Le Conseiller juridique de l'OMPI a défendu une position similaire:

Les relations entre une organisation internationale et ses États membres et entre une organisation internationale et ses agents devraient être plus généralement régies par le droit international, dont les règles de l'organisation font partie intégrante²⁷.

²³ Ce point a été souligné par la Chine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21^e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 41], la Belgique [*ibid.*, 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 74 et 75], Cuba [*ibid.*, 23^e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 25] et le Mexique (*ibid.*, par. 27).

²⁴ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), par. 14 du commentaire du projet d'article 4, p. 52.

²⁵ La théorie qui considère que les «règles de l'organisation» font partie du droit international a été exposée en particulier par Declava, *Il diritto interno delle Unioni internazionali*, et Balladore Pallieri, «Le droit interne des organisations internationales». Pour une reprise récente de cette thèse, voir Nguyen Quoc, Daillier et Pellet, *Droit international public*, p. 576 et 577.

²⁶ Déclarations de la France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 11] et de la Fédération de Russie [*ibid.*, 23^e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 23].

²⁷ Lettre non publiée, datée du 19 janvier 2005, adressée au Conseiller juridique de l'ONU.

19. Plusieurs auteurs sont d'un avis différent. S'ils admettent que les règles de l'organisation ont leur origine dans un instrument régi par le droit international, ils soutiennent que l'ordre interne de l'organisation est distinct du droit international et comparable au droit interne d'un État²⁸. Cela signifierait que le présent projet d'articles ne devrait pas traiter des manquements aux obligations découlant des règles de l'organisation. Si cette opinion n'a pas été approuvée comme telle lors du débat à la Sixième Commission, certaines délégations ont déclaré que le projet d'articles ne devrait pas envisager les violations d'obligations dues par une organisation à ses agents²⁹ et une délégation les violations d'obligations dues par l'organisation à ses États membres³⁰. Mais ces suggestions n'ont peut-être pour seul but que de limiter le champ d'application des projets d'article, parce qu'ils semblent couvrir également les obligations qu'une organisation internationale peut devoir à ses agents et ses États membres en vertu de règles qui ne relèvent pas des règles de l'organisation: par exemple, des obligations imposées par les règles du droit international général concernant les droits de l'homme.

20. À première vue, la seconde opinion est peut-être étayée par la phrase ci-après de l'avis consultatif rendu par la CIJ dans l'affaire de l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*:

L'organisation internationale est 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 partie³¹.

Toutefois, si la Cour n'a pas mentionné également les règles de l'organisation autres que l'acte constitutif, l'accent n'a été mis sur aucune de ces règles. Lorsque la Cour a examiné des résolutions du Conseil de sécurité, comme dans l'affaire *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique)*, elle a considéré que les obligations découlant d'une résolution primaient les obligations découlant d'un traité et, au moins implicitement, qu'elles étaient de même nature que les obligations découlant du droit international³². Ainsi, on peut conclure que, selon la

²⁸ Parmi les auteurs qui défendent ce point de vue: Focसानeanu, «Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies»; Cahier, «Le droit interne des organisations internationales»; Barberis, «Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale», p. 222 à 225. La distinction entre le droit international et le droit interne des organisations internationales a aussi été soulignée par Bernhardt, «Qualifikation und Anwendungsbereich des internen Rechts internationaler Organisationen».

²⁹ Déclarations de l'Autriche [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission, 22^e séance (A/C.6/59/SR.22)*, par. 22], de la Belgique (*ibid.*, par. 73) et de la Grèce [*ibid.*, 23^e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 42].

³⁰ Déclaration de Singapour [*ibid.*, 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 56].

³¹ Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1980*, par. 37, p. 89 et 90.

³² Mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, *C.I.J. Recueil 1992*, par. 42, p. 126. L'ordonnance mentionnait une résolution du Conseil de sécurité dans les termes suivants:

«Considérant que [...] la Cour, qui, à ce stade de la procédure, en est à l'examen d'une demande en indication de mesures conservatoires, estime que *prima facie* cette obligation s'étend à la décision contenue dans la résolution 748 (1992); et que, conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations des parties à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris la Convention de Montréal.»

Cour, les règles de l'organisation font partie du droit international au moins pour ce qui est de l'ONU.

21. Peut-être que la nature juridique des règles de l'organisation dépend de l'organisation concernée. Ainsi, si dans la plupart des organisations les règles pertinentes demeurent liées à leur source, à savoir un instrument international, certaines organisations peuvent avoir donné naissance à un système de droit distinct du droit international. Comme exemple de ce dernier type d'organisation, on peut citer la Communauté européenne, dont la Cour de justice des Communautés européennes donnait en 1964, dans l'affaire *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, la description suivante:

À la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du Traité et qui s'impose à leur juridiction.

En instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes³³.

22. Si l'on adopte cette approche, les projets d'article pourraient partir de l'hypothèse que leur champ d'application englobe les violations d'obligations découlant des règles de l'organisation dans la mesure où ces règles ont conservé le caractère de règles de droit international. Bien qu'il puisse sembler superflu d'indiquer que la violation d'une obligation internationale peut concerner une obligation énoncée par les règles de l'organisation, cette précision ne serait pas inutile, étant donné l'importance primordiale que les règles de l'organisation ont dans la vie de toute organisation. On pourrait ainsi ajouter un paragraphe au premier projet d'article concernant la violation d'obligations. Le libellé de ce paragraphe doit toutefois être assez souple pour autoriser des exceptions en ce qui concerne les organisations dont les règles ne peuvent plus être considérées comme faisant partie du droit international.

23. Les règles d'une organisation, que l'on considère ou non qu'elles font partie du droit international, peuvent prévoir un traitement spécifique des violations d'obligations, notamment pour ce qui est de l'existence d'une violation. Une disposition prévoyant l'existence de règles spéciales devra figurer dans les projets d'article, mais une disposition finale couvrant tous les aspects peut être adéquate à cette fin.

24. Sur la base de ce qui précède, la violation d'une obligation internationale devrait faire l'objet de quatre projets d'article. Le texte ci-après est proposé:

«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.

³³ Arrêt du 15 juillet 1964, affaire 6/64, *Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1964*, p. 1146.

«2. Le paragraphe précédent s'applique également, en principe, à la violation d'une obligation énoncée par une règle de l'organisation.

«Article 9. Obligation internationale en vigueur à l'égard d'une organisation internationale

«Le fait d'une organisation internationale ne constitue pas une violation d'une obligation internationale à moins que l'organisation internationale ne soit liée par ladite obligation au moment où le fait se produit.

«Article 10. Extension dans le temps de la violation d'une obligation internationale

«1. La violation d'une obligation internationale par le fait d'une organisation internationale n'ayant pas un caractère continu a lieu au moment où le fait se produit, même si ses effets perdurent.

«2. La violation d'une obligation internationale par le fait d'une organisation internationale ayant un caractère continu s'étend sur toute la période durant

laquelle le fait continue et reste non conforme à l'obligation internationale.

«3. La violation d'une obligation internationale requérant d'une organisation internationale qu'elle prévienne un événement donné a lieu au moment où l'événement survient et s'étend sur toute la période durant laquelle l'événement continue et reste non conforme à cette obligation.

«Article 11. Violation constituée par un fait composite

«1. La violation d'une obligation internationale par une organisation internationale à raison d'une série d'actions ou d'omissions, définie dans son ensemble comme illicite, a lieu quand se produit l'action ou l'omission qui, conjuguée aux autres actions ou omissions, suffit à constituer le fait illicite.

«2. Dans un tel cas, la violation s'étend sur toute la période débutant avec la première des actions ou omissions de la série et dure aussi longtemps que ces actions ou omissions se répètent et restent non conformes à l'obligation internationale.»

CHAPITRE II

Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation

25. Le chapitre IV de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite envisage certaines situations dans lesquelles un État est tenu responsable du comportement d'un autre État. Dans ce chapitre, les articles 16 à 18 régissent les cas où un État «aide ou assiste» ou «donne des directives à un autre État et [...] exerce un contrôle dans la commission du fait internationalement illicite par ce dernier», ou encore «contraint un autre État à commettre un fait [qui] constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite de l'État soumis à la contrainte»³⁴. La responsabilité de l'État qui aide ou assiste, donne des directives et exerce un contrôle ou contraint un autre État est subordonnée à la connaissance des circonstances du fait internationalement illicite. Une autre condition de la responsabilité est que les deux États soient tenus de l'obligation violée. Cette dernière condition n'est pas énoncée en ce qui concerne l'État exerçant la contrainte.

26. Bien que les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite n'envisagent pas expressément que des États puissent aider ou assister, diriger ou contrôler, ou contraindre une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite, de telles situations semblent analogues à celles visées dans les articles susmentionnés³⁵. Même si le présent projet, comme indiqué au paragraphe 2 de l'article premier, s'applique également à la «responsabilité internationale de l'État pour le fait internationalement

illicite d'une organisation internationale³⁶», il semble inutile de faire figurer dans le projet une disposition élargissant la portée des articles 16 à 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour couvrir les situations dans lesquelles l'entité qui est aidée ou assistée, dirigée et contrôlée ou contrainte par un État n'est pas un autre État mais une organisation internationale. Cet élargissement s'effectue facilement par analogie à partir des articles sur la responsabilité de l'État. Il est préférable de procéder à une nouvelle analyse, qui sera spécifiquement axée sur le problème de la responsabilité internationale des États pour le comportement d'une organisation dont ils sont membres³⁷, de la question de savoir si les situations envisagées dans lesdits articles comprennent celle des États agissant en qualité de membres au sein d'une organisation internationale³⁸.

27. Les présents projets d'article doivent envisager les cas dans lesquels c'est une organisation internationale qui aide ou assiste, dirige et contrôle ou contraint une autre organisation ou un État dans la commission d'un fait internationalement illicite. Il ne devrait pas y avoir de raison de distinguer, aux fins de la responsabilité internationale, entre le cas, par exemple, d'un État aidant un autre État et celui d'une organisation aidant une autre organisation ou un État dans la commission d'un

³⁴ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, par. 76, p. 26.

³⁵ Voir Klein, op. cit., p. 468 et 469.

³⁶ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), par. 71, p. 48.

³⁷ Cela sera l'objet du quatrième rapport sur la responsabilité des organisations internationales.

³⁸ Cette question a récemment été étudiée par Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations*, p. 121 à 123.

fait internationalement illicite³⁹. Il en va généralement de même pour ce qui est des directives et du contrôle et de la contrainte. Cette observation semble militer en faveur de l'adoption de textes similaires à ceux qui figurent dans les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Comme on l'a noté dans le chapitre premier du présent rapport en ce qui concerne la violation d'une obligation internationale, il n'y a guère de raison de changer le libellé des articles adoptés sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, si ce n'est en remplaçant la référence à «l'État» par une référence à «une organisation internationale». Il en va de même de la disposition des articles sur la responsabilité de l'État (art. 19) aux termes de laquelle le chapitre à l'examen «est sans préjudice de la responsabilité internationale, en vertu d'autres dispositions des présents articles, de l'État qui commet le fait en question ou de tout autre État⁴⁰». Là encore, il conviendra de remplacer le terme «État» par «organisation internationale».

28. Il n'y a guère de pratique en ce qui concerne la responsabilité internationale des organisations internationales dans ce type de situation. Toutefois, on ne peut considérer les cas dans lesquels la responsabilité d'une organisation internationale peut être engagée dans des circonstances correspondant à celles envisagées en ce qui concerne les États comme totalement improbables. Par exemple, la responsabilité d'une organisation internationale peut être engagée parce qu'elle a assisté un État, en lui fournissant un appui financier ou autrement, dans un projet impliquant une atteinte aux droits de l'homme de certains individus⁴¹. Si l'on postule que la KFOR est une organisation internationale, un exemple des directives données et du contrôle exercé par une organisation dans la commission de faits qualifiés d'illicites est envisagé par le Gouvernement français dans ses exceptions préliminaires du 5 juillet 2000 dans l'affaire relative à la *Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. France)*, lorsqu'il a fait valoir en ce qui concerne la KFOR: «[L]a “direction” de la KFOR est le fait de l'OTAN, son contrôle, des Nations Unies⁴².» Un exemple hypothétique de contrainte serait celui d'une organisation financière internationale imposant des conditions strictes pour un prêt essentiel et contraignant ce faisant l'État bénéficiaire à manquer à des obligations envers un autre État ou certains individus. Le Conseiller

juridique du FMI a évoqué, dans une lettre adressée au Bureau des affaires juridiques de l'ONU, des informations selon lesquelles le FMI avait été cité comme défendeur dans un procès intenté par une organisation syndicale en Roumanie, qui se plaignait du fait que le FMI avait imposé des politiques économiques qui auraient appauvri les Roumains⁴³.

29. La pratique atteste l'existence d'une grande diversité de situations dans lesquelles se pose la question de la responsabilité d'une organisation internationale pour le comportement de ses membres. Ces situations ne semblent pas entrer parfaitement dans l'une quelconque des trois catégories visées aux articles 16 à 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

30. Lorsqu'une organisation internationale est habilitée à prendre des décisions qui lient ses États membres, l'application de ces décisions par les États membres peut aboutir à un fait illicite. Si les États membres jouissent d'un pouvoir discrétionnaire, de telle manière qu'ils peuvent appliquer la décision sans violer une obligation internationale, l'organisation ne peut être tenue pour responsable⁴⁴. Cela explique probablement pourquoi, au sujet d'une demande de remboursement de frais de manutention encourus par une société lors de l'inspection d'un navire effectuée au port de Djibouti durant l'embargo sur les armes imposé à la Somalie, le Sous-Secrétaire général du Département des opérations de maintien de la paix a déclaré:

La responsabilité de l'application des mesures d'embargo imposées par le Conseil de sécurité incombe aux États Membres, qui doivent en conséquence supporter les conséquences financières des mesures qu'ils jugent nécessaire de prendre pour assurer le respect de l'embargo⁴⁵.

31. La situation serait différente si le comportement prescrit impliquait nécessairement la commission d'un fait illicite. Dans un tel cas, la responsabilité de l'organisation serait également engagée. Comme l'a déclaré le Danemark, au nom des cinq pays nordiques:

[I] semble essentiel de déterminer à quel moment on peut dire que l'État membre a si peu de «marge de manœuvre» qu'il serait déraisonnable de le tenir pour seul responsable d'un certain comportement⁴⁶.

³⁹ Le rapport intitulé «Accountability of international organizations» qui a été présenté à la soixante et onzième Conférence de l'Association de droit international (Berlin, 16-21 août 2004) contenait la proposition suivante:

«Il y a aussi fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsque cette organisation aide ou assiste un État ou une autre organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite par cet État ou cette organisation.»

(Association de droit international, *Report of the Seventy-First Conference*, Londres, 2004, p. 200 et 201.)

⁴⁰ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, par. 76, p. 27.

⁴¹ Shihata, «Human rights, development, and international financial institutions», p. 35, a envisagé la situation, différente, d'un prêt qui ne concerne pas directement un projet impliquant une atteinte aux droits de l'homme lorsqu'il a considéré qu'«[u]n accord de prêt à un pays qui viole de tels droits ne viole en lui-même aucune règle en matière de droits de l'homme pas plus, d'ailleurs, qu'il n'avale les violations de tels droits».

⁴² *C.I.J. Mémoires* [à paraître]. Une opinion similaire pour ce qui concerne les relations entre l'OTAN et la KFOR a été exprimée par Pellet, «L'imputabilité d'éventuels actes illicites: responsabilité de l'OTAN ou des États membres», p. 199.

⁴³ *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, p. 36, par. 2. En avril 2002, «la cour d'appel de Bucarest s'est déclarée incompétente» (ibid., annexe, pièce jointe n° 71).

⁴⁴ Il s'agirait de la situation dans laquelle «l'organisation n'a pas expressément demandé à l'État membre d'adopter le comportement fautif qu'il a adopté» [déclaration de la Fédération de Russie, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 23^e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 23]. Dans sa déclaration, la France [ibid., 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 13] évoque «la latitude que la demande de l'organisation a laissée à l'État». Le rapport de l'Association de droit international (voir *supra* note 39) contient le commentaire suivant:

«Il y aura une responsabilité distincte de l'État membre pour un fait visant à mettre en œuvre une mesure licite d'une organisation internationale si l'État, dans le cadre de cette mise en œuvre, viole des règles du droit international qui s'imposent à lui.»

⁴⁵ Nations Unies, *Annuaire juridique 1995* (numéro de vente: F.01.V.1), p. 584. La fouille avait été effectuée par des agents des Gouvernements de Djibouti et des États-Unis et n'avait pas permis de découvrir de marchandises prohibées.

⁴⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 66. Voir également la citation du rapport de l'Association de droit international (*supra* note 44).

Il semble que la responsabilité de l'organisation sera ou non engagée selon que sa décision obligatoire requiert effectivement la commission du fait illicite, ou que ce fait constitue seulement l'un des moyens qui sont à la disposition de l'État membre pour donner effet à la décision⁴⁷.

32. L'application du critère ci-dessus dans une situation donnée peut se révéler difficile. L'affaire *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*⁴⁸, pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, en est peut-être un exemple. Cette affaire découle de l'immobilisation d'un aéronef par les autorités irlandaises en application d'un règlement de la Communauté européenne donnant effet à une résolution du Conseil de sécurité. Le Gouvernement irlandais affirmait qu'il agissait simplement comme représentant de la Communauté européenne et, indirectement, de l'ONU, tandis que la requérante soutenait que l'État défendeur conservait, dans la manière dont il exécute ses obligations découlant de son appartenance à la Communauté européenne, un certain pouvoir discrétionnaire et une certaine liberté en matière de droits de l'homme et que l'application aurait pu comprendre des mesures plus conformes à la Convention, comme une indemnisation. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête, la Cour s'est abstenue de trancher :

La Cour doit [...] examiner si les actes attaqués peuvent être considérés comme relevant de la juridiction de l'État irlandais au sens de l'article premier de la Convention, lorsque cet État affirme qu'il était obligé d'agir en application d'un règlement obligatoire et directement applicable de la Communauté européenne.

Toutefois, la Cour estime qu'elle n'a pas suffisamment d'informations pour lui permettre de se prononcer⁴⁹.

33. Il est remarquable que, dans cette décision, la Cour européenne des droits de l'homme n'ait envisagé que l'exonération de responsabilité de l'État concerné et n'ait pas examiné la question de la responsabilité de l'organisation internationale en cause. Cela était à l'évidence dû au fait que la Cour n'était pas compétente *ratione personae*,

⁴⁷ Ritter, «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», p. 441, et Klein, op. cit., p. 386, considèrent qu'une organisation ne serait pas responsable si l'État membre appliquait sa décision selon ses propres instructions et sous son contrôle. Frank, *Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen*, p. 275, accorde du poids au pouvoir discrétionnaire que les États membres peuvent avoir s'agissant d'appliquer la décision obligatoire de l'organisation. De même, selon Stein, «Kosovo and the international community—the attribution of possible internationally wrongful acts: responsibility of NATO or of its member States?», p. 184, lorsqu'une «organisation donne pour instructions à ses États membres ou leur “ordonne” d'appliquer une décision qu'elle a prise [...] [l]e facteur crucial [...] s'agissant de déterminer la responsabilité pour l'acte d'application est l'étendue du pouvoir discrétionnaire laissé aux membres». Examinant la question du point de vue de la responsabilité des États membres, Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties: Some Basic Principles*, p. 87, et Vacas Fernández, *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: Fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, p. 120, insistent également sur le critère de pouvoir discrétionnaire.

⁴⁸ Requête n° 45036/98.

⁴⁹ Ibid., décision sur la recevabilité de la requête n° 45036/98, 13 septembre 2001. Le résumé des arguments des parties est tiré du texte de la décision. Pour l'opinion selon laquelle l'affaire *Bosphorus* concerne essentiellement la manière dont l'État défendeur a appliqué une mesure communautaire, voir Cohen-Jonathan, «Cour européenne des droits de l'homme et droit international général (2000)», p. 619 et 620.

s'agissant d'une entité autre qu'un État partie à la Convention européenne des droits de l'homme. La même raison a également empêché la Commission européenne des droits de l'homme d'examiner la responsabilité de la Communauté européenne dans l'affaire *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne*⁵⁰, et la Cour européenne des droits de l'homme de faire la même chose dans les affaires *Cantoni c. France*⁵¹, *Matthews c. Royaume-Uni*⁵² et *Senator Lines GmbH c. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède*⁵³. Le Comité des droits de l'homme a de même déclaré qu'une communication concernant le comportement du Bureau européen des brevets était irrecevable, parce que ce comportement

ne saurait être considér[é] comme relevant de la juridiction des Pays-Bas ou de tout autre État partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Protocole facultatif s'y rapportant⁵⁴.

Un autre exemple d'une situation dans laquelle le comportement qualifié d'illicite était mandaté par une organisation internationale, et dans laquelle il est peu probable que la responsabilité de l'organisation soit examinée, est fourni par la procédure pendante devant le Conseil de l'OACI au sujet des normes en matière de bruit applicables aux aéronefs. Le Conseil n'est pas habilité à examiner la question de la responsabilité de la Communauté européenne, bien que les États membres contre lesquels la demande est formée ne fassent qu'appliquer un règlement de la Communauté⁵⁵.

34. La Cour de justice des Communautés européennes a examiné certaines questions touchant la responsabilité de la Communauté pour le comportement de ses États membres. Toutefois, les décisions de la Cour sur ce point ne sont pas très significatives aux fins de la présente étude, parce que l'analyse a été effectuée exclusivement au regard du droit européen et a tendu à souligner la responsabilité d'une seule entité: l'entité qui, dans le cas d'espèce, était considérée comme ayant causé, par l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le fait illicite. Ainsi,

⁵⁰ Requête n° 13258/87, décision du 9 février 1990, Commission européenne des droits de l'homme, *Décisions et rapports*, vol. 64, p. 138.

⁵¹ Arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions, 1996-V*, p. 1614. Cette affaire concernait la violation du principe selon lequel seule la loi peut définir une infraction (*nullum crimen sine lege*) par une loi française donnant effet à une directive de la Communauté européenne. La directive n'exigeait pas l'imposition de peines. Quoi qu'il en soit, la Cour a jugé qu'il n'avait pas été porté atteinte au principe.

⁵² Requête n° 24833/94, arrêt du 18 février 1999, *ibid.*, 1999-I, p. 305. La Cour a jugé que l'instrument en cause n'était pas «un acte “ordinaire” de la Communauté, mais [...] un traité conclu au sein de l'ordre juridique communautaire» (par. 33, p. 320). La Cour a aussi fait observer (par. 32) que «les actes de la Communauté européenne ne peuvent être attaqués en tant que tels devant la Cour, car la Communauté en tant que telle n'est pas Partie contractante».

⁵³ Grande Chambre, requête n° 56672/00, décision du 10 mars 2004, *ibid.*, 2004-IV, p. 347.

⁵⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément n° 40 (A/42/40)*, communication n° 217/1986, *H.v.d.P. c. Pays-Bas*, décision du 8 avril 1987, annexe IX.C, par. 3.2.

⁵⁵ Voir «Déclaration et commentaires oraux sur la réponse des États-Unis», présentés par les États membres de l'UE le 15 novembre 2000, *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, annexe, pièce jointe n° 18.

dans l'affaire *Krohn & Co. Import-Export c. Commission des Communautés européennes*, la Cour a jugé que:

[L]’illégalité alléguée par la requérante pour fonder son droit à indemnité est imputable non pas au BALM [Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung], qui était tenu de déférer aux instructions de la Commission, mais bien à cette dernière⁵⁶.

Dans un passage de l’arrêt rendu par le Tribunal de première instance dans l’affaire *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH c. Conseil de l’Union européenne et Commission des Communautés européennes*, une approche comparable a été adoptée en ce qui concerne les relations entre la Communauté européenne et l’Organisation des Nations Unies. Le Tribunal a déclaré:

[L]e préjudice invoqué ne saurait, en dernière analyse, être attribué au règlement n° 2340/90, mais plutôt, ainsi que le Conseil l’a par ailleurs fait valoir, à la résolution n° 661 (1990) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a décrété l’embargo contre l’Iraq⁵⁷.

Le seul effet de cet arrêt a été d’exonérer la Communauté européenne de sa responsabilité en droit européen.

35. Si la question de la responsabilité d’une organisation internationale pour le comportement qu’elle exige de ses États membres n’a pas été examinée par les organes judiciaires ou autres dans aucune des diverses affaires mentionnées dans les paragraphes précédents, il est clair que la question est importante et qu’il faut l’examiner ici. Une solution possible consisterait à considérer l’organisation internationale comme responsable parce qu’elle dirige et contrôle un État membre dans la commission d’un fait illicite. La notion de contrôle devra alors être élargie afin qu’elle englobe le contrôle «normatif»⁵⁸. Cela ne correspond pas à ce que la Commission a conclu dans son commentaire de l’article 17 du projet d’articles sur la responsabilité de l’État pour fait internationalement illicite, dans lequel les mots «donne des directives» et «exerce un contrôle» sont traités comme renvoyant au contrôle factuel. La Commission a déclaré à cette occasion:

L’expression «exerce un contrôle» renvoie à l’exercice d’une domination sur un comportement illicite et non simplement à l’exercice d’une surveillance, et encore moins à une simple influence ou à un simple vœu. De même, l’expression «donne des directives» n’englobe pas une simple incitation ou suggestion: elle sous-entend une direction effective opérationnelle⁵⁹.

⁵⁶ Affaire 175/84, arrêt du 26 février 1986, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour 1986-2*, par. 23, p. 768. La pratique de la Cour, s’agissant d’imputer la responsabilité à la Communauté européenne ou à un État membre, mais non aux deux, même lorsqu’il y a des raisons de considérer que la responsabilité est conjointe, a été soulignée par Pérez González, «Les organisations internationales et le droit de la responsabilité», p. 89.

⁵⁷ Affaire T-184/95, arrêt du 28 avril 1998, *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance 1998-3/4*, partie II, Tribunal de première instance, par. 73, p. 694.

⁵⁸ Selon la déclaration de la Commission européenne [Documents officiels de l’Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission, 21^e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 19], «dans le cas particulier de la Communauté européenne, il serait plus pertinent de réfléchir en termes de contrôle juridique effectif». Pour l’opinion selon laquelle la Communauté européenne a le «contrôle ultime» (*control último*) sur les gardes-côtes des États membres en ce qui concerne la pêche, voir Carrera Hernández, *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea*, p. 198.

⁵⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, point 7, p. 73.

Dans certains cas, le pouvoir de l’organisation de lier ses États membres par ses décisions s’accompagne d’éléments garantissant l’exécution de ces décisions, de telle manière que le contrôle normatif correspondra en substance à un contrôle factuel. Toutefois, on ne peut considérer cela comme une caractéristique de toutes les organisations ayant le pouvoir de lier leurs États membres.

36. Quoi qu’il en soit, un élément essentiel fait qu’il est difficile d’accepter que la responsabilité d’une organisation internationale pour le comportement que ses États membres sont tenus d’adopter en application d’une de ses décisions dépend de la direction et du contrôle. Selon l’article 17 du projet d’articles sur la responsabilité de l’État pour fait internationalement illicite, le comportement doit être illicite aussi bien pour l’organisation qui donne des directives et exerce son contrôle que pour l’organisation ou l’État dont le comportement est déterminé par ces directives et ce contrôle. Cette seconde condition exclurait la responsabilité dans le cas d’une organisation utilisant son pouvoir de lier ses États membres pour se soustraire à une de ses obligations internationales. L’organisation pourrait le faire en exigeant de ses États membres qui ne sont pas tenus de l’obligation en question d’adopter un certain comportement que l’organisation ne peut, elle, licitement adopter. Comme l’a dit la délégation de l’Autriche, «l’organisation internationale ne devrait pas pouvoir se soustraire à sa responsabilité par voie de “délégation”⁶⁰». Cela implique que l’organisation internationale doit être tenue responsable si le fait qui serait illicite s’il était commis par elle est commis par un de ses États membres sur la base de la décision obligatoire qu’elle a prise. À défaut, le fait d’être en mesure d’exiger des États membres qu’ils accomplissent un certain fait permettrait à l’organisation d’accomplir indirectement ce qui lui est interdit d’accomplir directement.

37. Lorsqu’une organisation oblige un État membre à adopter un certain comportement pour se soustraire à l’exécution d’une obligation internationale, la condition tenant à la connaissance des circonstances du fait internationalement illicite, elle aussi visée à l’article 17 du projet d’articles sur la responsabilité de l’État pour fait internationalement illicite, ne semble pas pertinente.

38. Ce qui s’applique aux relations entre une organisation internationale et ses États membres est à l’évidence valide également dans le cas où une organisation a le pouvoir de lier une autre organisation qu’elle compte parmi ses membres.

39. Seules les décisions obligatoires ont été envisagées jusqu’ici. Il est maintenant nécessaire d’examiner si une organisation peut être tenue responsable également lorsqu’elle autorise ou recommande un comportement à un État membre ou à une organisation⁶¹. Il est vrai que,

⁶⁰ Documents officiels de l’Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission, 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 24.

⁶¹ L’idée qu’une organisation peut être responsable également pour le comportement d’un État membre qui est simplement autorisé a été appuyée par la Chine [ibid., 21^e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 43], l’Autriche [ibid., 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 24], le Bélarus (ibid., par. 44), l’Espagne (ibid., par. 50), Singapour (ibid., par. 58), le Danemark, au nom des cinq pays nordiques (ibid., par. 66), la

lorsqu'une recommandation ou une autorisation est adressée à un État membre, celui-ci n'est pas lié et est donc libre de ne pas adopter le comportement autorisé ou recommandé. Dans certaines situations néanmoins, la responsabilité de l'organisation doit être considérée comme engagée.

40. Une première distinction s'impose. Une autorisation peut être donnée à un État membre pour lui permettre de réaliser ses propres objectifs. On peut prendre comme exemple la fourniture de fréon à l'Iraq, qui a été autorisée par le Comité des sanctions établi au titre de la résolution 661 (1990), telle qu'amendée par la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité. Pour l'État exportateur, cet approvisionnement constituait une violation du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone⁶². À l'évidence, cette opération servait uniquement les intérêts de l'État exportateur et de l'Iraq, et non ceux de l'Organisation. Elle ne pouvait engager la responsabilité de l'ONU.

41. Si l'autorisation ou la recommandation est faite en vue de réaliser un des objectifs de l'organisation, celle-ci serait dans une certaine mesure impliquée. Bien que les États membres ne soient pas liés, l'organisation attendrait de ceux-ci une sorte de réaction positive. Les États membres réagissant à la recommandation ou l'autorisation de l'organisation œuvreraient à la réalisation d'un objectif de celle-ci. Cela ne signifie pas que le comportement autorisé ou recommandé engagerait toujours la responsabilité de l'organisation. Cela dépendra du caractère de ce comportement. La responsabilité sera engagée uniquement si le comportement recommandé ou autorisé a effectivement lieu et aurait constitué une violation d'une obligation pour l'organisation si celle-ci l'avait elle-même adoptée. La possibilité que les États membres puissent manquer à une autre obligation internationale en adoptant le comportement requis ou recommandé ne serait pas en soi pertinent s'agissant de la responsabilité de l'organisation. En d'autres termes, la responsabilité de l'organisation dépendra de la mesure dans laquelle elle a participé au fait⁶³.

42. La conclusion qui précède justifierait que l'on tempère quelque peu la déclaration ci-après figurant dans une lettre datée du 11 novembre 1996, adressée par le Secrétaire général de l'ONU au Premier Ministre du Rwanda:

En ce qui concerne l'«Opération turquoise», bien qu'elle ait été «autorisée» par le Conseil de sécurité, cette opération elle-même était sous commandement et contrôle nationaux et n'était pas une opération des Nations Unies. L'Organisation des Nations Unies n'est donc pas internationalement responsable des actes ou omissions susceptibles d'être attribués à l'«Opération turquoise»⁶⁴.

Nouvelle-Zélande [ibid., 23^e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 11] et le Mexique (ibid., par. 27).

⁶² Voir Nations Unies, *Annuaire juridique 1994* (numéro de vente: F.00.V.8), p. 623 et 624.

⁶³ L'importance des circonstances a été soulignée par l'Italie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21^e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 32], le Japon (ibid., par. 57), le Royaume-Uni [ibid., 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 33], le Danemark, au nom des cinq pays nordiques (ibid., par. 66) et Cuba [ibid., 23^e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 25].

⁶⁴ Lettre non publiée.

Ce que l'on assume ici est que le comportement autorisé n'implique aucun manquement de l'organisation à une obligation internationale. On pourrait dire de même de ce que le Secrétaire général a écrit dans son rapport sur le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies:

La responsabilité internationale de l'Organisation des Nations Unies en cas d'activités menées par les forces des Nations Unies lors de combats est fondée sur l'hypothèse que l'opération considérée est placée sous le commandement et le contrôle exclusifs de l'Organisation. Lorsqu'une opération autorisée en vertu du Chapitre VII de la Charte est conduite sous commandement et contrôle nationaux, la responsabilité au plan international des activités de la force incombe à l'État ou aux États qui conduisent l'opération⁶⁵.

43. La situation d'une organisation internationale imposant un certain comportement n'est pas identique à celle d'une organisation autorisant ou recommandant ce comportement. Le Conseiller juridique de l'OMPI a déclaré:

Si un certain comportement qu'un État membre adopte en réponse à une demande d'une organisation internationale semble constituer un manquement à une obligation internationale de l'État et de l'organisation en cause, cette dernière devrait aussi être considérée comme responsable au regard du droit international. Le degré de responsabilité de l'organisation devrait être bien moindre si le comportement illicite de l'État a uniquement été autorisé, mais non requis par l'organisation⁶⁶.

Il est tout aussi clair que, lorsqu'une assistance dans la commission d'un fait illicite engage la responsabilité d'une organisation, l'ampleur de l'assistance peut varier et cela affectera le degré de responsabilité. Toutefois, comme le degré de responsabilité renvoie au contenu de la responsabilité mais non à son existence, cette question sera examinée à un stade ultérieur de la présente étude.

44. Les considérations qui précèdent amènent le Rapporteur spécial à proposer que, outre les quatre articles qui correspondent aux articles 16 à 19 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, un nouvel article soit rédigé sur les cas dans lesquels la responsabilité d'une organisation internationale est engagée parce qu'à défaut elle pourrait se soustraire à une obligation internationale en demandant à ses États membres d'adopter un certain comportement qu'il lui est interdit d'adopter elle-même. Les projets d'article ci-après sont proposés:

«Article 12. Aide ou assistance dans la commission du fait internationalement illicite

«Une organisation internationale qui aide ou assiste un État ou une autre organisation internationale dans la commission du fait internationalement illicite par cet État ou cette organisation est internationalement responsable pour avoir agi de la sorte dans le cas où:

⁶⁵ A/51/389 du 20 septembre 1996, par. 17.

⁶⁶ Voir *supra* note 27. Une opinion similaire a été exprimée par la Chine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21^e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 43] et le Bélarus [ibid., 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 44].

«a) Ladite organisation agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite; et

«b) Le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cette organisation.

«Article 13. Directives et contrôle dans la commission du fait internationalement illicite

«Une organisation internationale qui donne des directives à un État ou à une autre organisation internationale et qui exerce un contrôle dans la commission du fait internationalement illicite par cet État ou cette dernière organisation est internationalement responsable de ce fait dans le cas où:

«a) Ladite organisation agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite; et

«b) Le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cette organisation.

«Article 14. Contrainte sur un État ou une autre organisation internationale

«Une organisation internationale qui contraint un État ou une autre organisation internationale à commettre un fait est internationalement responsable de ce fait dans le cas où:

«a) Le fait constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite de l'État ou de l'organisation internationale soumis à la contrainte; et

«b) L'organisation internationale qui exerce la contrainte agit en connaissance des circonstances dudit fait.

«Article 15. Effet des articles précédents

«Les articles 12 à 14 sont sans préjudice de la responsabilité internationale de l'État ou de l'organisation internationale qui commet le fait en question, ou de tout autre État ou organisation internationale.

«Article 16. Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États et organisations internationales membres

«1. Une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si:

«a) Elle adopte une décision obligeant un État ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis directement par elle; et si

«b) Le fait en question est commis.

«2. Une organisation internationale engage la responsabilité internationale si elle autorise un État ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite si elle le commettait elle-même, ou si elle recommande un tel fait, dès lors que:

«a) Le fait sert un intérêt de ladite organisation; et

«b) Le fait en question est commis.

«3. Les paragraphes qui précèdent s'appliquent également lorsque l'État ou l'organisation internationale membre n'agit pas en violation d'une de ses obligations internationales et que sa responsabilité internationale n'est donc pas engagée.»