

RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Point 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/583*

Cinquième rapport sur la responsabilité des organisations internationales**, par Giorgio Gaja, Rapporteur spécial

[Original: anglais]
[2 mai 2007]

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Pages</i> |
|--|--------------------|
| Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport..... | 5 |
| Ouvrages cités dans le présent rapport..... | 6 |
| | <i>Paragraphes</i> |
| INTRODUCTION..... | 1-12 6 |
| <i>Chapitres</i> | |
| I. CONTENU DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE: PRINCIPES GÉNÉRAUX..... | 13-38 8 |
| Projet d'article 31. Conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite | 18 8 |
| Projet d'article 32. Maintien du devoir d'exécuter l'obligation..... | 18 9 |
| Projet d'article 33. Cessation et non-répétition..... | 18 9 |
| Projet d'article 34. Réparation..... | 31 10 |
| Projet d'article 35. Non-pertinence des règles de l'organisation..... | 35 11 |
| Projet d'article 36. Portée des obligations internationales énoncées dans la présente partie..... | 38 11 |
| II. RÉPARATION DU PRÉJUDICE..... | 39-54 11 |
| Projet d'article 37. Formes de la réparation | 54 13 |
| Projet d'article 38. Restitution..... | 54 13 |
| Projet d'article 39. Indemnisation..... | 54 13 |
| Projet d'article 40. Satisfaction..... | 54 13 |
| Projet d'article 41. Intérêts..... | 54 13 |
| Projet d'article 42. Contribution au préjudice..... | 54 13 |
| III. VIOLATIONS GRAVES D'OBLIGATIONS DÉCOULANT DE NORMES IMPÉRATIVES DU DROIT INTERNATIONAL GÉNÉRAL..... | 55-65 14 |
| Projet d'article 43. Application du présent chapitre..... | 65 15 |
| Projet d'article 44. Conséquences particulières d'une violation grave d'une obligation en vertu du présent chapitre..... | 65 15 |

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

| | |
|--|--|
| Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (New York, 13 février 1946) | Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1, n° 4, p. 15, et vol. 90, p. 327. |
| Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969) | <i>Ibid.</i> , vol. 1155, n° 18232, p. 331. |
| Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Vienne, 21 mars 1986) | A/CONF.129/15. |

* Incorporant le document A/CN.4/583/Corr.1.

** Le Rapporteur spécial exprime sa reconnaissance à Stefano Dorigo (docteur, Université de Pise, Italie), Paolo Palchetti (professeur associé, Université de Macerata, Italie) et Quang Trinh (*LLM*, Université de New York, États-Unis) pour leur aide dans la rédaction de ce rapport.

Ouvrages cités dans le présent rapport

ALVAREZ, José E.

«La responsabilité des individus, des États et des organisations», 35^e Congrès annuel du Conseil canadien de droit international, Ottawa, du 26 au 28 octobre 2006, Ottawa, Conseil canadien de droit international, 2007, p. 121 à 134.

DOMINICÉ, Christian

«The international responsibility of the United Nations for injuries resulting from non-military enforcement measures», dans Maurizio Ragazzi (dir. publ.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leyde, Martinus Nijhoff, 2005, p. 363 à 370.

GINTHER, Konrad

Die Völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten. Vienne, Springer, 1969.

GUILLAUME, Marc

«La réparation des dommages causés par les contingents français en ex-Yougoslavie et en Albanie», *Annuaire français de droit international*, vol. 43 (1997), p. 151 à 156.

HIRSCH, Moshe

The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties: Some Basic Principles, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995 (Legal Aspects of International Organization, vol. 20).

KLEIN, Pierre

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

MENDELSON, Maurice

«The definition of “international organization” in the International Law Commission’s current project on the responsibility of international organizations», dans Maurizio Ragazzi (dir. publ.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leyde, Martinus Nijhoff, 2005, p. 371 à 389.

SALMON, Jean J. A.

«Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965», *Annuaire français de droit international*, vol. 11 (1965), p. 468 à 497.

SCHERMERS, Henry G.

«Liability of international organizations», *Leiden Journal of International Law*, vol. 1 (1988), p. 3 à 14.

SCHERMERS, Henry G. et Niels M. BLOKKER

International Institutional Law: Unity Within Diversity, 3^e éd., La Haye, Martinus Nijhoff, 1995.

SCHMALENBACH, Kirsten

Die Haftung internationaler Organisationen, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 2004

Introduction

1. Jusqu’à présent, la Commission du droit international a adopté, à titre provisoire, 30 projets d’article sur la «Responsabilité des organisations internationales¹» qui composent une première partie intitulée «Le fait internationalement illicite d’une organisation internationale». Ils comprennent une introduction (art. 1 à 3), qui définit le champ d’application du projet, les termes employés et quelques principes généraux, suivie de plusieurs chapitres consacrés à l’attribution d’un comportement à une organisation internationale (art. 4 à 7), à la violation d’une obligation internationale (art. 8 à 11), à la responsabilité d’une organisation internationale à raison du fait d’un État ou d’une autre organisation internationale (art. 12 à 16), aux circonstances excluant l’illicéité (art. 17 à 24) et à la responsabilité d’un État à raison du fait d’une organisation internationale (art. 25 à 30).

2. Si le dernier chapitre n’a pas d’équivalent dans le texte sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicite², les projets d’articles 1 à 24 dont il est question ici suivent le schéma et reprennent souvent la phraséologie des articles 1 à 27 relatifs à la responsabilité des États, qui composent une première partie intitulée «Le fait internationalement illicite de l’État³». Il ne s’agit pas de copier mécaniquement le texte antérieur ni de présumer que les solutions applicables aux États valent aussi, d’une manière

générale, pour les organisations internationales, il s’agit du résultat de l’analyse de la documentation disponible.

3. Il reste quelques questions à régler dans la première partie du projet d’articles sur la responsabilité des organisations internationales. Le projet d’article 2 (Définition) doit incontestablement être élargi pour couvrir au moins les «règles de l’organisation», expression que l’on trouve à titre provisoire au paragraphe 4 du projet d’article 4. Le texte du projet d’article 19 (Contre-mesures) a été remplacé par un blanc en attendant l’examen des questions que soulève cette matière. Il y sera procédé dans le contexte de l’étude de la mise en œuvre de la responsabilité. Il faudra aussi décider de l’emplacement du chapitre qui traite de la responsabilité d’un État à raison du fait d’une organisation internationale. Il faudra enfin ajouter quelques dispositions, dont l’emplacement reste à déterminer, sur la responsabilité de l’organisation internationale membre d’une autre organisation internationale, dans la mesure où les projets d’articles 28 et 29 n’envisagent que le cas d’États membres.

4. Certaines de ces questions pourraient être résolues à la prochaine session, mais il semble préférable de tout renvoyer au moment où la Commission aura l’occasion de revenir sur certains points déjà abordés dans ce qui a été provisoirement adopté à la lumière des observations des États et des organisations internationales. Cela pourra se faire en deuxième lecture mais, pour des raisons pratiques, il vaudrait sans doute mieux procéder avant la fin de l’examen en première lecture⁴. En effet, la Commission

¹ Le texte des projets d’article est reproduit dans *l’Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), chap. VII, sect. C, par. 90, p. 125 à 128.

² Résolution 56/83 de l’Assemblée générale, en date du 12 décembre 2001, annexe. Le projet d’articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26 et suiv., par. 76 et 77.

³ *Ibid.*, p. 32.

⁴ Cette suggestion a déjà été émise dans les deuxième et troisième rapports du Rapporteur spécial [respectivement *Annuaire... 2004*, vol. II

a jusqu'à présent adopté à titre provisoire tous les projets d'article sur le sujet à la session même où le Rapporteur spécial les lui présentait. Ainsi, au contraire de ce qui se passait avec la plupart des autres sujets qu'elle a examinés, la Commission n'a pu profiter, pour l'instant, dans son travail sur la responsabilité des organisations internationales que des réponses aux questions qu'elle soulevait au chapitre III de ses rapports annuels, à savoir les questions sur des problèmes particuliers pour lesquels elle jugeait particulièrement utile de prendre l'avis des États membres. Elle n'a pas encore pu prendre en considération les observations faites postérieurement, devant la Sixième Commission ou par écrit.

5. Le retour sur certaines questions serait certainement plus profitable si les États et les organisations internationales pouvaient entre-temps donner des renseignements sur leur pratique. Il serait également utile à la Commission qu'on lui indique les documents qu'elle aurait ignorés alors qu'ils étaient disponibles⁵. Si l'on connaissait mieux la pratique, il est clair que l'on comprendrait d'autant mieux la responsabilité internationale des organisations internationales. Et la Commission pourrait illustrer de façon plus systématique ses projets d'article d'exemples tirés de cette pratique.

6. Le réexamen des projets d'article adoptés provisoirement avant la fin de la première lecture sera précédé d'une analyse complète par le Rapporteur spécial des observations des États et des organisations internationales et de la pratique qui s'est matérialisée ou sur laquelle on a pu s'informer depuis la première adoption. Les opinions des publicistes seront également prises en considération.

7. Deux ou trois observations liminaires seront peut-être utiles à ce stade. On entend souvent dire à propos du projet que les articles ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité considérable des organisations internationales⁶. Pourtant, la plupart, sinon la totalité, des articles que la Commission a adoptés jusqu'à présent à propos de la responsabilité internationale, celle des États comme celle des organisations internationales, se situent à un niveau si général qu'ils ne sont pas spécifiquement adaptés à telle ou telle catégorie d'entité. Le fait que certains articles – par exemple, celui qui porte sur la légitime défense – soient vraisemblablement peu pertinents pour beaucoup d'organisations internationales ne signifie pas nécessairement que le projet ne doit pas contenir une disposition générale sur toutes les organisations internationales. La présence d'une

telle disposition ne signifierait pas que toutes les organisations internationales sont nécessairement concernées. Inversement, si les caractéristiques propres à certaines organisations internationales nécessitent une application de règles particulières, cet état de choses aura été pris en compte si l'on retient dans la version définitive du projet un texte analogue à l'article 55 du texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, selon lequel les dispositions de ce texte «ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où les conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite ou le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité d'un État sont régis par des règles spéciales de droit international⁷».

8. La deuxième remarque du Rapporteur spécial porte sur un aspect de la définition de l'organisation internationale donnée au projet d'article 2. Celui-ci dispose qu'une organisation internationale n'est visée par les articles que si elle est «dotée d'une personnalité juridique internationale propre⁸». Cela se comprend facilement: une organisation internationale qui n'a pas de personnalité juridique internationale propre ne peut être tenue internationalement responsable. Le projet d'article 2 ne dit pas si cette personnalité juridique dépend ou non de la reconnaissance de l'État lésé. Seul le commentaire rappelle que la Cour internationale de Justice

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'articles⁹.

9. Selon certains commentaires, les projets d'article devraient disposer que la reconnaissance de l'organisation internationale par l'État lésé est une condition préalable à l'existence de la personnalité juridique de cette organisation et donc de sa responsabilité internationale. C'est ce que donne à entendre la critique présentée par le Directeur général des affaires juridiques de la Commission européenne dans sa lettre du 18 décembre 2006:

La Commission européenne estime aussi qu'une distinction nette s'impose entre la situation juridique des États qui sont membres d'une organisation internationale, la situation des États tiers qui reconnaissent cette organisation et la situation des États tiers qui refusent expressément de le faire¹⁰.

Dans cette façon de voir les choses, la responsabilité de l'organisation internationale n'existe qu'à l'égard des États non membres qui la reconnaissent. À l'égard des États non membres qui ne la reconnaissent pas, les États

(1^{re} partie), document A/CN.4/541, par. 1, p. 4, et *Annuaire... 2005*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/553, par. 1, p. 8].

⁵ Tel n'est pas le cas de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005, *Recueil des arrêts et décisions 2005-VI*, p. 173. L'Autriche a soutenu que «le projet ne tient pas compte de l'arrêt *Bosphorus*» [*Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 13^e séance (A/C.6/61/SR.13), 27 octobre 2006, par. 40], mais le passage principal de cet arrêt a été cité *in extenso* et approuvé tel quel au paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 28 [*Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 136].

⁶ Par exemple, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord s'est plaint «qu'il [ne] soit [pas] dûment tenu compte [...] de la diversité des types d'organisations internationales et des fonctions de celles-ci» [*Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 15^e séance (A/C.6/61/SR.15), 30 octobre 2006, par. 24].

⁷ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 31, par. 76.

⁸ *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 53.

⁹ *Ibid.*, p. 21, par. 9 du commentaire relatif à l'article 2.

¹⁰ Voir document A/CN.4/582, sect. J (reproduit dans le présent volume). Une opinion analogue a été émise par l'Autriche [*Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 13^e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 36]. Il est curieux de constater que l'opinion de la Commission européenne selon laquelle l'absence de reconnaissance par un non-membre est une considération pertinente se rapproche de la position adoptée il y a plusieurs années par l'Union soviétique à l'égard de la Communauté européenne. Cette pratique dépassée a été récemment invoquée pour arguer en faveur du maintien de la reconnaissance comme condition préalable à la personnalité juridique par Mendelson, «The definition of "international organization" in the International Law Commission's current project on the responsibility of international organizations», p. 387.

membres pourraient être tenus pour responsables et les articles relatifs à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite être applicables. Le contenu des projets d'article sur la responsabilité des organisations internationales ne devrait pas en être modifié.

10. Le passage de la lettre de la Commission européenne que l'on vient de citer mentionne également la nécessité de mettre à part les relations entre l'organisation internationale et ses États membres. Il devrait aller de soi que l'organisation internationale engage sa responsabilité internationale en cas d'infraction à une obligation de droit international qu'elle a à l'égard de ses États membres. Cependant, les règles de l'organisation peuvent entrer en jeu en ce qui concerne le contenu de la responsabilité internationale et sa mise en œuvre. La première question sera traitée dans le présent rapport, au chapitre I; la seconde dans le rapport suivant.

11. Le report de l'examen de certaines des questions déjà traitées dans les articles adoptés à titre provisoire sera vraisemblablement sans conséquence pour l'analyse des parties suivantes du projet. Selon le schéma général des projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, les questions restant à régler sont le «contenu de la responsabilité internationale», la «mise en œuvre de la responsabilité internationale» et les «dispositions générales».

12. Le présent rapport porte sur les questions relatives au contenu de la responsabilité internationale. L'analyse sera divisée en chapitres correspondant aux trois chapitres de la deuxième partie du texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite: «Principes généraux», «Réparation du préjudice» et «Violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général».

CHAPITRE I

Contenu de la responsabilité internationale de l'organisation internationale: principes généraux

13. L'application aux organisations internationales des trois premiers principes généraux fixés dans la deuxième partie des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ne semble pas prêter à controverse. Le premier (article 28¹¹) est une simple introduction à la deuxième partie et ne fait qu'indiquer que les articles qui suivent définissent les conséquences juridiques du fait internationalement illicite. Comme le projet à l'examen doit suivre le même schéma général que le texte sur la responsabilité des États, il serait utile de prévoir des dispositions analogues pour les organisations internationales.

14. La première partie du projet à l'examen envisage certains cas dans lesquels la responsabilité d'un État est engagée en liaison avec celle d'une organisation internationale. Le contenu de la responsabilité de l'État est donc couvert par les règles qui s'appliquent généralement à la responsabilité internationale de l'État. Cela semble aller de soi. Il n'est donc pas nécessaire de réaffirmer ces règles dans le texte ni de renvoyer aux articles adoptés par la Commission en 2001.

15. L'article 29 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite dispose que la violation d'une obligation internationale et le nouveau dispositif de relations juridiques qui résulte d'un fait internationalement illicite n'affectent pas le maintien de l'obligation violée tant que celle-ci n'a pas cessé. Comme il est dit dans le commentaire relatif à cet article,

[1] la question de savoir si et dans quelle mesure cette obligation subsiste en dépit de la violation ne relève pas du droit de la responsabilité des États mais des règles relatives à l'obligation primaire pertinente¹².

Par exemple, l'obligation de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un État ne s'éteint pas si elle est violée et au moment où elle l'est, alors que l'obligation de

sauvegarder un certain bien cesse si ce bien est détruit. À cet égard aussi, il est indifférent que l'obligation s'impose à un État ou à une organisation internationale.

16. La première partie de l'article 30 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite est une conséquence de ce qui a été dit à l'article précédent. Si l'obligation internationale qui a été violée est maintenue et que la violation persiste, l'auteur du fait illicite est tenu de mettre fin à ce fait. Cela s'applique clairement à l'organisation internationale aussi bien qu'à l'État. Ce n'est pas la conséquence juridique de la violation, mais bien la conséquence du maintien de l'obligation.

17. Le même article prévoit également des assurances et des garanties de non-répétition. Celles-ci sont en elles-mêmes des conséquences juridiques de la violation de l'obligation internationale, même si c'est la matérialisation même de la violation qui fait apparaître la nécessité de s'assurer que le fait illicite ne se renouvellera pas. Si la pratique dans ce domaine concerne essentiellement les États, il n'y a aucune raison de mettre à part les organisations internationales sur ce plan, ni d'exclure que des assurances et des garanties soient exigées d'elles aussi.

18. Comme les principes dont on vient de parler sont également applicables aux organisations internationales, les textes ci-dessous, aussi proches que possible des articles correspondants relatifs à la responsabilité des États, sont proposés.

«Projet d'article 31. Conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite

«La responsabilité internationale de l'organisation internationale qui, conformément aux dispositions de la première partie, résulte d'un fait internationalement illicite comporte les conséquences juridiques qui sont énoncées dans la présente partie.

¹¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 28.

¹² *Ibid.*, p. 94, paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 29.

«Projet d'article 32. Maintien du devoir d'exécuter l'obligation

«Les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite prévues dans la présente partie n'affectent pas le maintien du devoir de l'organisation internationale responsable d'exécuter l'obligation violée.

«Projet d'article 33. Cessation et non-répétition

«L'organisation internationale responsable du fait internationalement illicite a l'obligation:

«a) d'y mettre fin si ce fait continue;

«b) d'offrir des assurances et des garanties de non-répétition appropriées si les circonstances l'exigent.»

19. L'article 31 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite dit que «[l']État responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite». Il précise que «[l]e préjudice comprend tout dommage, tant matériel que moral, résultant du fait internationalement illicite de l'État¹³».

20. Le principe fixé dans le texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite correspond au *dictum* bien connu de la Cour permanente de justice internationale dans l'*Affaire relative à l'usine de Chorzów*:

C'est un principe de droit international que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate¹⁴.

Dans la même affaire, la Cour a ajouté:

Le principe essentiel qui découle de la notion même d'acte illicite et qui semble se dégager de la pratique internationale, notamment de la jurisprudence des tribunaux arbitraux, est que la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si l'acte n'avait pas été commis¹⁵.

21. Même si la Cour permanente de justice internationale parlait alors de relations entre États, le principe de l'obligation de réparer est formulé en termes généraux qui peuvent s'appliquer aux violations des obligations internationales par n'importe quel sujet de droit international. Comme la France l'a fait observer récemment à la Sixième Commission:

La jurisprudence de l'affaire de l'*Usine de Chorzów* doit s'appliquer tout autant aux organisations internationales qu'aux États¹⁶.

22. Il serait absurde d'exonérer les organisations internationales de l'obligation de réparer les conséquences d'un fait internationalement illicite qu'elles ont commis¹⁷. Cela

¹³ Ibid., p. 28.

¹⁴ *Affaire relative à l'usine de Chorzów (demande en indemnité) (compétence)*, arrêt n° 8, 1927, C.P.J.I. série A, n° 9, p. 21.

¹⁵ *Affaire relative à l'usine de Chorzów (demande en indemnité) (fond)*, 1928, C.P.J.I. série A, n° 17, p. 47.

¹⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), 30 octobre 2006, par. 63.

¹⁷ Selon Dominicé («The international responsibility of the United Nations for injuries resulting from non-military enforcement measures», p. 363), les articles 28 à 39 relatifs à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite «fixent des règles de droit international coutumier. Ils doivent indubitablement s'appliquer aux questions relevant

reviendrait à dire que les organisations internationales ont le droit d'ignorer leurs obligations en droit international.

23. L'existence d'une obligation de réparer a souvent été reconnue par les organisations internationales. On en trouve un exemple particulièrement clair dans un rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies:

La responsabilité internationale de l'Organisation et le fait que celle-ci doit indemniser les victimes de violations du droit international humanitaire commises par des membres des forces des Nations Unies découlent de la position de l'ONU selon laquelle le droit international humanitaire est applicable aux forces des Nations Unies lorsque ses membres sont engagés en tant que combattants dans des situations de conflit armé¹⁸.

24. Dans son avis consultatif sur le *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, la Cour internationale de Justice a examiné la question 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 officielles¹⁹», pour conclure:

L'Organisation peut certes être amenée à supporter les conséquences dommageables de tels actes²⁰.

25. La pratique des organisations internationales est abondante en matière de réparation des conséquences dommageables d'un fait illicite, encore que cette réparation soit souvent accordée *ex gratia*, même si elle est obligatoire en droit international. Il faut considérer que les demandes de réparation concernant les organisations internationales ou les États ne sont pas toujours activement suivies par les plaignants, dont le souci principal est peut-être de faire cesser le fait illicite. Certains exemples de cette pratique seront donnés au chapitre II.

26. Le fait que l'obligation de réparer vise aussi les conséquences morales du fait d'une organisation internationale est confirmé par la pratique, spécialement par les jugements des tribunaux administratifs – on citera le jugement rendu le 17 novembre 2000 par le Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies dans l'affaire *Robbins c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*²¹ – et par les sentences arbitrales – par exemple la sentence du 4 mai 2000 dans l'affaire *Boulois c. UNESCO*²².

de la responsabilité internationale des organisations internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies». Cependant, Alvarez («La responsabilité des individus, des États et des organisations», p. 18) a écrit récemment: «Lorsqu'il s'agit d'organisations internationales, dont certaines sont délibérément maintenues au bord de la faillite par leurs membres, la notion de responsabilité assortie de l'obligation de réparer (*responsibility-cum-liability*) semble un concept dont seul pourrait s'éprendre un professeur de droit ou l'auteur d'un problème pour le concours Jessup Moot.»

¹⁸ A/51/389, par. 16.

¹⁹ *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999, p. 62 et suiv., en particulier p. 88, par. 66.

²⁰ Ibid., p. 89.

²¹ Le Tribunal a conclu que «la gravité du tort et du préjudice moral causé à la requérante justifie une indemnité supérieure à celle que le défendeur lui a versée» (AT/DEC/974, jugement n° 974, par. XI).

²² Sentence non publiée. Le Tribunal a accordé 2 millions de francs français au titre du «préjudice moral».

27. La première partie du projet à l'examen cite quelques cas dans lesquels les États membres d'une organisation internationale engagent leur responsabilité à raison du fait internationalement illicite de cette organisation. Si les États membres n'engageaient pas leur responsabilité, le problème se poserait de savoir s'ils sont tenus de fournir à l'organisation les moyens de faire face aux réclamations, notamment quand la réparation demandée comprend une indemnisation excédant ses ressources budgétaires. Au chapitre III du rapport qu'elle a présenté en 2006 à l'Assemblée générale, la Commission posait la question suivante:

Les membres d'une organisation internationale qui ne sont pas responsables d'un fait internationalement illicite de cette organisation sont-ils tenus d'indemniser la personne lésée, dans le cas où l'organisation n'est pas à même de le faire?²³

28. À peut-être une ou deux exceptions près, tous les États ayant répondu étaient fermement convaincus qu'«il n'y a aucune base pour une telle obligation²⁴». On trouve la même opinion dans la déclaration de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques²⁵. Cela semble conforme à la pratique, qui n'offre aucun exemple attestant sans ambiguïté l'existence d'une obligation de cette sorte en droit international²⁶.

29. Quant à savoir si les membres sont tenus par les règles de l'organisation dont il s'agit de fournir à celle-ci des moyens financiers, c'est une autre question. Comme l'a dit la délégation belge,

[s]i ces contributions sont conformes au droit de l'organisation internationale, ses membres devront les verser. [Cela] ne signifie pas que les

²³ *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), chap. III, p. 19, par. 28 a.

²⁴ C'est le cas des Pays-Bas [*Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 23]. Des vues analogues ont été exposées par le Danemark, prenant la parole au nom de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède [ibid., 13^e séance (A/C.6/61/SR.13), 27 octobre 2006, par. 32]; le Bélarus [ibid., 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 100]; la Belgique (ibid., par. 41 et 42); l'Espagne (ibid., par. 52 et 53); les États-Unis (ibid., par. 83); la France (ibid., par. 63); l'Italie (ibid., par. 66); la Suisse [ibid., 15^e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 5]; Cuba [ibid., 16^e séance (A/C.6/61/SR.16), 31 octobre 2006, par. 13]; et la Roumanie [ibid., 19^e séance (A/C.6/61/SR.19), 3 novembre 2006, par. 60]. Cependant, le Bélarus a déclaré qu'«un régime de responsabilité subsidiaire en matière d'indemnisation pourrait être établi en tant que règle spéciale, par exemple pour les cas où l'activité de l'organisation est liée à l'exploitation de ressources dangereuses» [ibid., 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 100]. Tout en disant souscrire à l'opinion générale, l'Argentine [ibid., 13^e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 49] souhaitait que la Commission «se demande si les caractéristiques et les règles particulières de chaque organisation, ainsi que les considérations de justice et d'équité, amenaient à faire exception à la règle fondamentale en fonction des circonstances de chaque cas».

²⁵ Voir document A/CN.4/582, sect. U.1 (reproduit dans le présent volume).

²⁶ L'idée que «les membres sont tenus non pas d'indemniser directement les créanciers mais de mettre l'organisation en mesure de répondre à ses obligations financières» a été émise par Schermers et Blokker, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, p. 992, par. 1586. Voir également Schermers, «Liability of international organizations», p. 12 et 13. Hirsch (*The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties*, p. 165) ajoute: «Lorsque l'organisation ne respecte pas l'obligation (y compris la voie judiciaire) contre ses membres récalcitrants, la partie lésée doit avoir le droit d'exercer les droits de l'organisation et de porter ses réclamations contre ses membres.» Pour Klein (*La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, p. 599 et 600), cette opinion n'a aucun fondement juridique.

membres sont tenus d'indemniser la tierce partie lésée ni que cette dernière peut engager une action directe ou indirecte contre les membres de l'organisation²⁷.

En d'autres termes, l'existence d'une obligation pour les États membres dépend entièrement des règles de l'organisation; lorsqu'elle existe, elle ne profite à la partie lésée qu'indirectement. Plusieurs États ont été de cet avis²⁸. Selon la Fédération de Russie, les États qui créent une organisation internationale sont tenus de «donner à cette organisation les moyens d'assumer ses fonctions, y compris ceux qui l'ont amenée à engager sa responsabilité à l'égard d'un tiers²⁹», mais cela ne semble pas impliquer non plus qu'il existe une obligation à l'égard de la partie lésée³⁰.

30. Les réponses données à la question de la Commission montrent clairement que si celle-ci doit effectivement poser le principe que les organisations internationales sont tenues de réparer les conséquences de leurs faits internationalement illicites, on ne peut envisager aucune obligation supplémentaire pour les États membres de cette organisation. On peut dire la même chose des organisations internationales qui sont membres d'autres organisations. Les obligations qui existent pour les États ou les organisations membres en vertu des règles de l'organisation responsable n'ont pas à être rappelées ici.

31. Sur la base de ce qui précède, le texte suivant est proposé:

«Projet d'article 34. Réparation

«1. L'organisation internationale responsable est tenue de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite.

«2. Le préjudice comprend tout dommage, tant matériel que moral, résultant du fait internationalement illicite de l'organisation internationale.»

32. L'article 32 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite dispose que «[l']État responsable ne peut pas se prévaloir des dispositions de son droit interne pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de la présente partie³¹». Les relations entre le droit international et le droit interne d'un État ne sont pas analogues à celles qui existent entre le droit international et les règles internes d'une organisation internationale. Comme on l'a déjà fait observer à propos du projet d'article 8, ces règles font partie du droit international, au moins dans une grande mesure³². Elles ne peuvent donc être considérées comme non pertinentes du point de vue des obligations dont traite la présente partie.

²⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 42.

²⁸ Le Danemark, prenant la parole au nom de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède [*Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 13^e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 32]; l'Espagne [ibid., 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 53]; la France (ibid., par. 63); et la Suisse [ibid., 15^e séance (A/C.6/61/SR.15) par. 5].

²⁹ Ibid., 18^e séance (A/C.6/61/SR.18), 1^{er} novembre 2006, par. 68.

³⁰ C'est ce qui est clairement expliqué dans une remarque analogue des Pays-Bas [ibid., 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 24].

³¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 28.

³² *Annuaire... 2005*, vol. II (2^e partie), p. 42, paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 8.

33. Il faut faire cependant la distinction entre les obligations que les organisations internationales ont à l'égard de leurs membres et celles qu'elles ont à l'égard des non-membres. Pour ces derniers, les règles de l'organisation sont comme le droit interne d'un État et ne peuvent donc, en elles-mêmes, restreindre les obligations fixées dans la présente partie. Au contraire, elles influent sur les rapports entre l'organisation et ses membres. Cette possibilité doit trouver son reflet dans le texte du projet.

34. L'article 32 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite est dit «calqué sur l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui dispose qu'une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité³³». Même si l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales dispose de manière analogue qu'«une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer les règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution d'un traité³⁴», il semble logique d'établir une distinction entre les relations avec les non-membres et les relations avec les membres, et de prévoir éventuellement une exception pour les secondes. Il faudrait la formuler de manière à ne pas toucher aux conséquences pour les membres des violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général, dont il sera question au chapitre III.

35. Le texte suivant est proposé:

«Projet d'article 35. Non-pertinence des règles de l'organisation

«À moins que les règles de l'organisation n'en disposent autrement pour les relations entre une organisation internationale et les États et les organisations qui en sont membres, l'organisation responsable ne peut se prévaloir des dispositions de ses règles internes pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de la présente partie.»

36. La dernière question qu'envisage le texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite

³³ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 100, paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 32.

³⁴ Article 27, paragraphe 2.

dans le chapitre correspondant de la deuxième partie, qui est aussi le dernier que nous aurons à examiner ici, est celle de la portée des obligations internationales énoncées dans la partie en question. Si la première partie des articles sur la responsabilité des États couvre tous les faits internationalement illicites de l'État, la deuxième partie se limite aux obligations que l'État responsable a à l'égard d'«un autre État, [de] plusieurs États ou [de] la communauté internationale dans son ensemble», et ce «sans préjudice de tout droit que la responsabilité internationale de l'État peut faire naître directement au profit d'une personne ou d'une entité autre qu'un État³⁵». La portée de la troisième partie, consacrée à la mise en œuvre de la responsabilité internationale, est limitée de la même façon.

37. Il y a de bonnes raisons de choisir la même solution pour les organisations internationales et de limiter ainsi la deuxième partie aux obligations que l'organisation responsable a à l'égard d'une autre organisation ou de plusieurs organisations, d'un État ou de plusieurs États, ou de la communauté internationale. Cela permet non seulement de suivre le schéma général du texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite mais évite de surcroît les complications qui ne manqueraient pas d'apparaître si l'on élargissait la portée des obligations examinées ici aux obligations à l'égard d'autres sujets de droit international que les États et les organisations internationales.

38. Le texte suivant est proposé:

«Projet d'article 36. Portée des obligations internationales énoncées dans la présente partie

«1. Les obligations de l'organisation internationale responsable énoncées dans la présente partie peuvent être dues à une autre organisation, à plusieurs organisations, à un État ou à plusieurs États, ou à la communauté internationale dans son ensemble, en fonction notamment de la nature et du contenu de l'obligation internationale violée et des circonstances de la violation.

«2. La présente partie est sans préjudice de tout droit que la responsabilité internationale de l'organisation internationale peut faire naître directement au profit d'une personne ou d'une entité autre qu'un État ou une organisation internationale.»

³⁵ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 28, art. 33.

CHAPITRE II

Réparation du préjudice

39. Conformément au principe de la réparation fixé à l'article 31 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, les projets d'articles 34 à 39 suivants traitent des diverses formes de réparation. Le projet d'article 34 est de nature introductive, et les autres dispositions s'appliquent à la restitution, à l'indemnisation, à la satisfaction, aux intérêts et à la contribution au préjudice.

40. Si l'on accepte que l'organisation internationale responsable est tenue de réparer de la même manière qu'un État, on voit mal pourquoi la restitution, l'indemnisation et la satisfaction devraient être exclues ou s'appliquer différemment quand une organisation internationale, et non pas un État, est responsable. On peut dire la même chose des intérêts et de la contribution au préjudice.

41. Ainsi, le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, examinant la «responsabilité internationale de l'Agence en matière de garanties», écrivait dans une note du 24 juin 1970 que bien qu'il puisse exister des circonstances dans lesquelles il pouvait être convenable que l'Agence donne satisfaction, il était proposé de n'examiner que la réparation proprement dite. D'une manière générale, la réparation proprement dite prendrait la forme soit de la restitution en nature soit d'une indemnisation³⁶.

42. Si la pratique des organisations internationales en matière de réparation est assurément plus limitée que celle des États, on peut trouver des exemples d'organisations internationales offrant diverses formes de réparation.

43. Le principe selon lequel c'est à la restitution qu'une organisation internationale doit procéder chaque fois que cela est possible a par exemple été énoncé par le Tribunal administratif de l'ONU dans l'affaire *Leak c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* dans les termes suivants:

[I]l n'est sans doute plus possible à l'heure actuelle au défendeur – s'agissant du réemploi du requérant – de rétablir la situation qui aurait existé si le renvoi sans préavis n'avait jamais eu lieu.

Dans ces conditions, l'octroi d'une indemnité est le seul moyen de tirer, de ce point de vue, les conséquences juridiques des obligations découlant de l'annulation³⁷.

44. Pour ce qui est de l'indemnisation par une organisation internationale, l'exemple le plus connu qu'offre la pratique est le règlement des réclamations subséquentes à l'Opération des Nations Unies au Congo. Des indemnités ont été accordées à des ressortissants belges, suisses, grecs, luxembourgeois et italiens par échange de lettres entre le Secrétaire général et les missions permanentes des États concernés. Dans ce courrier, l'ONU

a déclaré qu'elle ne se soustrairait pas à sa responsabilité s'il était établi que les agents de l'ONU ont effectivement fait subir un préjudice injustifiable à des innocents³⁸.

Des arrangements ont été conclus pour la même opération avec la Zambie, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France³⁹, ainsi qu'avec le CICR⁴⁰.

45. Le fait que ces indemnisations représentaient la réparation d'une violation d'obligations de droit international ressort non seulement des réclamations mais aussi de la lettre que le Secrétaire général a adressée le 6 août 1965 au Représentant permanent de l'Union soviétique. Il y disait:

L'Organisation des Nations Unies, représentée par son Secrétaire général, a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes des dommages engageant la responsabilité juridique de l'Organisation.

³⁶ GOV/COM.22/27, par. 27 [cité dans l'*Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, sect. H.2, par. 2 et 3, et annexe].

³⁷ Jugement n° 97, 4 octobre 1965, *Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.68.X.1), nos 87 à 113 (1963-1967), p. 97, par. VIII.

³⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 535, n° 7780, p. 198; vol. 565, n° 8230, p. 4; vol. 585, n° 8487, p. 148; et vol. 588, n° 8525, p. 199.

³⁹ Voir Schmalenbach, *Die Haftung internationaler Organisationen*, p. 314 à 321.

⁴⁰ Le texte de l'accord est reproduit dans Ginther, *Die Völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten*, p. 166 et 167.

Cette politique est conforme aux principes généralement reconnus du droit ainsi qu'à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Elle s'appuie en outre, dans le cas des activités de l'Organisation des Nations Unies au Congo, sur les principes énoncés dans les conventions internationales relatives à la protection des vies et des biens de la population civile en période d'hostilités, ainsi que sur des considérations d'équité et d'humanité dont l'Organisation des Nations Unies ne saurait faire abstraction⁴¹.

46. Dans un rapport du 20 septembre 1996 sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général rappelait ce qui suit:

La responsabilité internationale de l'Organisation et le fait que celle-ci doit indemniser les victimes de violations du droit international humanitaire commises par des membres des forces des Nations Unies découlent de la position de l'ONU selon laquelle le droit international humanitaire est applicable aux forces des Nations Unies lorsque ses membres sont engagés en tant que combattants dans des situations de conflits armés. La portée de la responsabilité civile de l'Organisation vis-à-vis de tiers devra toutefois être déterminée dans chaque cas après examen de la question de savoir si l'acte considéré a été commis en violation d'une règle spécifique du droit international humanitaire ou du droit de la guerre⁴².

Les critères et les directives applicables aux indemnisations ont été approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 52/247, relative à la responsabilité civile à l'égard de tiers résultant d'opérations de maintien de la paix menées par l'Organisation⁴³.

47. Après certains incidents causés par les frappes aériennes de l'OTAN en 1999, l'Ombudsman du Kosovo a demandé à l'OTAN d'«offrir une réparation sous une forme ou sous une autre» aux victimes, éventuellement sous forme d'«indemnisation⁴⁴».

48. On trouve également mention de l'obligation d'indemniser qui incombe à l'Organisation des Nations Unies dans l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*⁴⁵.

49. La pratique donne quelques exemples de satisfaction, en général sous forme d'excuses ou d'expression de regrets. Bien que les exemples qui suivent ne portent pas expressément sur la violation d'une obligation de droit international, ils laissent en tout cas entendre que les excuses ou les regrets d'une organisation internationale pourraient être l'une des conséquences juridiques d'une telle violation.

⁴¹ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1965, p. 44. L'idée que l'ONU plaçait sa responsabilité au niveau international a été soutenue par Salmon, «Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965», p. 468.

⁴² Voir *supra* la note 18.

⁴³ Assemblée générale, résolution 52/247 du 26 juin 1998, «Demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile: limitations temporelles et financières».

⁴⁴ «Attempts to obtain an official recognition of damages caused to victims of the 1999 bombing of the bridge in Luzhan/Luzane», *Fourth Annual Report, 2003-2004* (12 juillet 2004), annexe 4, p. 69. Les dispositions prises par l'OTAN et la Force militaire multinationale de mise en œuvre (IFOR) sont exposées par Guillaume, «La réparation des dommages causés par les contingents français en ex-Yougoslavie et en Albanie», p. 151 à 155.

⁴⁵ Voir *supra* la note 19.

50. À propos de la chute de Srebrenica, le Secrétaire général de l'ONU déclarait:

L'expérience vécue par l'ONU en Bosnie a été l'une des plus difficiles et douloureuses de notre histoire. C'est avec un regret et un remords profonds que nous avons passé en revue les actions et décisions par lesquelles nous avons essayé de répondre à l'assaut contre Srebrenica⁴⁶.

51. Le 16 décembre 1999, le Secrétaire général, recevant les conclusions de l'enquête indépendante sur le comportement de l'ONU pendant le génocide de 1994 au Rwanda (S/1999/1257), déclarait:

Nous regrettons tous amèrement de ne pas avoir fait plus pour prévenir ce crime. Une force des Nations Unies était sur place à l'époque, mais elle n'était ni chargée de prendre les mesures énergiques qui auraient permis de prévenir ou d'arrêter le génocide, ni équipée à cette fin. Au nom de l'Organisation, je reconnais cet échec, et j'en éprouve un profond remords⁴⁷.

52. Peu après le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade par l'OTAN, un porte-parole de l'OTAN, Jamie Shea, déclarait dans une conférence de presse:

Je pense que nous avons fait ce que n'importe qui aurait fait dans les mêmes circonstances: nous avons aussitôt reconnu clairement notre responsabilité, sans ambiguïté et sans retard; nous avons exprimé nos regrets aux autorités chinoises [...]⁴⁸.

Des excuses supplémentaires ont été adressées le 13 mai 1999 par le Chancelier allemand, Gerhard Schroeder, au nom de l'Allemagne, par l'OTAN et par son Secrétaire général, Javier Solana, au Ministre des affaires étrangères chinois, Tang Jiaxuan, et au Premier Ministre chinois, Zhu Rongji⁴⁹.

53. Pour ce qui est enfin de la contribution au préjudice, un auteur renvoie à un document non publié concernant une affaire de coup de feu tiré contre un véhicule civil au Congo, affaire dans laquelle le montant de l'indemnité versée par l'Organisation a été réduit en raison de la négligence du conducteur du véhicule, responsable en partie de l'incident⁵⁰.

54. Les projets d'articles suivants, inspirés des articles correspondants sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, sont proposés:

«Projet d'article 37. Formes de la réparation

«La réparation intégrale du préjudice causé par le fait internationalement illicite prend la forme de restitution, d'indemnisation, et de satisfaction, séparément ou conjointement, conformément aux dispositions du présent chapitre.

⁴⁶ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale: la chute de Srebrenica (A/54/549), par. 503.

⁴⁷ Communiqué de presse des Nations Unies SG/SM/7263-AFR/196 (16 décembre 1999).

⁴⁸ Voir à l'adresse suivante: www.nato.int/kosovo/press/p990509b.htm.

⁴⁹ «Schroeder issues NATO apology to the Chinese», *Irish Examiner*, 13 mai 1999.

⁵⁰ Klein, op. cit., p. 606 et 607.

«Projet d'article 38. Restitution

«L'organisation internationale responsable du fait internationalement illicite a l'obligation de procéder à la restitution consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis, dès lors et pour autant qu'une telle restitution:

«a) n'est pas matériellement impossible;

«b) n'impose pas une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui dériverait de la restitution plutôt que de l'indemnisation.

«Projet d'article 39. Indemnisation

«1. L'organisation internationale responsable du fait internationalement illicite est tenue d'indemniser le dommage causé par ce fait dans la mesure où ce dommage n'est pas réparé par la restitution.

«2. L'indemnité couvre tout dommage susceptible d'évaluation financière, y compris le manque à gagner dans la mesure où celui-ci est établi.

«Projet d'article 40. Satisfaction

«1. L'organisation internationale responsable d'un fait internationalement illicite est tenue de donner satisfaction pour le préjudice causé par ce fait dans la mesure où il ne peut pas être réparé par la restitution ou l'indemnisation.

«2. La satisfaction peut consister en une reconnaissance de la violation, une expression de regrets, des excuses formelles ou toute autre modalité appropriée.

«3. La satisfaction ne doit pas être hors de proportion avec le préjudice et ne peut pas prendre une forme humiliante pour l'organisation internationale responsable.

«Projet d'article 41. Intérêts

«1. Des intérêts sur toute somme principale due en vertu du présent chapitre sont payables dans la mesure nécessaire pour assurer la réparation intégrale. Le taux d'intérêt et le mode de calcul sont fixés de façon à atteindre ce résultat.

«2. Les intérêts courent à compter de la date à laquelle la somme principale aurait dû être versée jusqu'au jour où l'obligation de payer est exécutée.

«Projet d'article 42. Contribution au préjudice

«Pour déterminer la réparation, il est tenu compte de la contribution au préjudice due à l'action ou à l'omission, intentionnelle ou par négligence, de l'État lésé ou de toute personne ou entité au titre de laquelle réparation est demandée.»

CHAPITRE III

Violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général

55. Comme le fait internationalement illicite commis par un État, le fait d'une organisation internationale peut être une violation grave d'obligations découlant de normes impératives du droit international général. La question se pose de savoir si l'organisation internationale doit alors subir les mêmes conséquences que celles que définit à l'égard des États l'article 41 du texte relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Parmi ces conséquences figure l'obligation pour les autres États, outre l'État responsable, d'agir ensemble pour faire cesser la violation.

56. Il serait sans doute difficile de trouver dans la pratique des exemples illustrant précisément des violations graves de cette nature commises par une organisation internationale, mais on voit mal pourquoi la situation de l'organisation internationale serait en tel cas différente de celle de l'État. Comme le faisait observer l'OIAC:

Les États devraient, à n'en pas douter, être tenus de mettre fin à une telle violation, car on ne voit pas en quoi la situation d'une organisation internationale qui viole une norme impérative du droit international général serait différente de celle d'un État⁵¹.

57. C'est le point de vue qu'ont adopté plusieurs États⁵² qui répondaient à la question posée par la Commission dans son rapport de 2006 à l'Assemblée générale⁵³. Par exemple, l'Espagne a déclaré ceci:

Il n'y a pas effectivement de raison [de] conclure a priori que si une organisation internationale commet une violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative, un régime différent de celui prévu pour le même comportement imputable à un État doit s'appliquer⁵⁴.

58. Certains États ont souligné dans leur réponse le rôle que les États doivent jouer en coopérant pour faire cesser la violation d'une organisation internationale lorsqu'ils sont membres de cette organisation⁵⁵. On peut admettre que le devoir de coopérer s'impose d'autant plus que les États sont à même d'apporter un concours d'une certaine importance à la réalisation du but poursuivi, et aussi que beaucoup d'États membres sont dans ce cas. On peut donc

⁵¹ Voir document A/CN.4/582, sect. U.2 (reproduit dans le présent volume).

⁵² Voir par exemple les interventions du Danemark, prenant la parole au nom de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède [*Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 13^e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 33]; de l'Argentine (ibid., par. 50); des Pays-Bas [ibid., 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 25]; de la Belgique (ibid., par. 43 à 46); de l'Espagne (ibid., par. 54); de la France (ibid., par. 64); du Bélarus (ibid., par. 101); de la Suisse [ibid., 15^e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 8]; de la Jordanie [ibid., 16^e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 5]; de la Fédération de Russie [ibid., 18^e séance (A/C.6/61/SR.18), par. 68]; et de la Roumanie [ibid., 19^e séance (A/C.6/61/SR.19), par. 60].

⁵³ *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), chap. III, p. 19, par. 28.

⁵⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session*, 14^e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 54.

⁵⁵ Voir l'intervention du Danemark, prenant la parole au nom de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède [ibid., 13^e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 33]. La Suisse a présenté un point de vue différent en faisant observer que «pour les membres de l'organisation, il peut exister une obligation de coopérer qui va [...] au-delà de la prévention de la violation du seul *ius cogens*» [ibid., 15^e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 8].

soutenir que les États membres sont tenus d'une obligation plus stricte. Pourtant, il est difficile de généraliser et de conclure que tous les membres d'une organisation se trouvent toujours dans cette position. Le rôle des États membres varie à l'évidence avec les circonstances. De plus, il est vraisemblable que leur position n'est pas identique de ce point de vue. Il vaut donc mieux ne pas chercher à définir l'obligation particulière qui incomberait aux États membres de l'organisation responsable.

59. Dans son rapport de 2006 à l'Assemblée générale, la Commission a également posé la question de savoir si une organisation internationale est tenue de coopérer avec les États pour faire cesser la violation d'une obligation découlant d'une norme impérative⁵⁶. Elle était posée à propos du présent projet, mais la réponse pouvait aussi avoir son importance pour les violations commises par un État, dans les cas où les conséquences juridiques des violations sont régies par l'article 41 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵⁷.

60. Ni le texte de l'article 41 du texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, ni le commentaire qui l'accompagne n'envisagent expressément la coopération des organisations internationales, mais elle n'est pas exclue pour autant. Le commentaire prévoit le cas où les États réagissent dans le cadre d'une organisation internationale:

[La coopération] pourrait être organisée dans le cadre d'une organisation internationale compétente, notamment l'Organisation des Nations Unies⁵⁸.

61. Une organisation internationale peut en fait avoir pour vocation de faire cesser certaines violations graves d'obligations découlant de normes impératives, par exemple l'agression. Que le projet à l'examen contienne ou non une disposition analogue à l'article 59 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite («Les présents articles sont sans préjudice de la Charte des Nations Unies⁵⁹»), il ne sera pas nécessaire d'y inclure une clause disant que l'Organisation des Nations Unies et d'autres institutions ont, entre autres objectifs, celui de lutter contre les violations graves d'obligations découlant de normes impératives. Le point qui peut prêter à controverse est celui de savoir si une organisation internationale a, comme un État, le devoir de coopérer pour faire cesser de telles violations.

62. Dans leur grande majorité, les États qui ont répondu à la question posée par la Commission sont d'avis d'explicitement le fait que les organisations internationales sont, comme les États, tenues de coopérer pour mettre un terme aux violations graves commises par une autre organisation⁶⁰. Comme l'a dit la Fédération de Russie,

⁵⁶ *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), chap. III, p. 19, par. 28 b.

⁵⁷ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 29.

⁵⁸ Ibid., p. 122, paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 41.

⁵⁹ Ibid., p. 31.

⁶⁰ On peut se référer aux interventions énumérées dans la note 52. Cependant, la Roumanie n'a pas abordé expressément la question du

[i]l devrait également être évident que les États et les organisations internationales sont tenus de coopérer pour mettre fin aux actes illicites de l'organisation internationale, tout comme si elle était un État⁶¹.

63. Lorsqu'elle prête son concours pour faire cesser une violation grave, une organisation internationale ne devrait pas être tenue d'agir contrairement à ses statuts et autres règlements pertinents. L'OIAC a attiré l'attention sur la question:

On peut faire valoir que l'obligation qu'a toute organisation internationale de mettre fin à une violation d'une norme impérative est, contrairement à celle des États, limitée, en ce sens qu'elle doit agir dans les limites de son mandat et conformément à ses règles⁶².

Il faut prévoir cependant une exception pour le cas où le règlement de l'organisation est en conflit avec une norme impérative.

64. Même si l'étude des conséquences juridiques de la violation grave d'une obligation découlant de normes impératives du droit international général porte surtout sur la coopération tendant à faire cesser la violation, l'article 41 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite envisage aussi d'autres conséquences, par exemple l'interdiction de «reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave⁶³». Certains exemples offerts par la pratique relative aux violations graves par des États illustrent le devoir qu'ont les organisations internationales de ne pas reconnaître comme licite la situation créée par une violation. Pour ce qui est par exemple de l'annexion du Koweït par l'Iraq, le Conseil de sécurité a demandé dans sa résolution 662 (1990) «à tous les États, organisations internationales et institutions spécialisées de ne pas reconnaître cette annexion et de s'abstenir de toute mesure et de tout contact qui pourrait être interprété comme une reconnaissance implicite de l'annexion⁶⁴». Un

devoir de coopérer des organisations internationales; la Jordanie n'a mentionné que les États.

⁶¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante et unième session, 18^e séance (A/C.6/61/SR.18)*, par. 68.

⁶² Voir A/CN.4/582, sect. U.2 (reproduit dans le présent volume).

⁶³ Voir *supra* la note 57.

⁶⁴ Résolution 662 (1990) du Conseil de sécurité, en date du 9 août 1990, par. 2.

autre exemple est fourni par la déclaration faite en 1991 par les États membres de la Communauté européenne à propos des «Lignes directrices pour la reconnaissance des États nouveaux d'Europe orientale et de l'Union soviétique». On peut lire dans le texte:

La Communauté et ses États membres ne reconnaissent pas les entités qui sont le résultat d'une agression⁶⁵.

65. Les projets d'article suivants sont proposés:

«Projet d'article 43. Application du présent chapitre

«1. Le présent chapitre s'applique à la responsabilité internationale qui résulte d'une violation grave par une organisation internationale d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général.

«2. La violation d'une telle obligation est grave si elle dénote de la part de l'organisation internationale responsable un manquement flagrant ou systématique à l'exécution de l'obligation.

«Projet d'article 44. Conséquences particulières d'une violation grave d'une obligation en vertu du présent chapitre

«1. Les États et les organisations internationales doivent coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave au sens de l'article 43.

«2. Aucun État ni aucune organisation internationale ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 43, ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation.

«3. Le présent article est sans préjudice des autres conséquences prévues dans la présente partie et de toute conséquence supplémentaire que peut entraîner, d'après le droit international, une violation à laquelle s'applique le présent chapitre.»

⁶⁵ *Bulletin des Communautés européennes*, vol. 24, n° 12 (1991), p. 127. Voir également *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), p. 1487.