

RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Point 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/597

Sixième rapport sur la responsabilité des organisations internationales*, par M. Giorgio Gaja, Rapporteur spécial

[Original: anglais]
[1^{er} avril 2008]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>	
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....		17
Ouvrages cités dans le présent rapport.....		18
	<i>Paragraphes</i>	
INTRODUCTION.....	1-5	19
<i>Chapitres</i>		
I. INVOCATION DE LA RESPONSABILITÉ D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE.....	6-40	19
« Article 46. Invocation de la responsabilité par l'État ou l'organisation internationale lésé.....	10	20
« Article 47. Notification par l'État ou l'organisation internationale lésé.....	14	21
« Article 48. Renonciation au droit d'invoquer la responsabilité.....	14	21
« Article 49. Pluralité d'entités lésées.....	23	23
« Article 50. Pluralité d'entités responsables.....	27	23
« Article 51. Invocation de la responsabilité par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé.....	40	25
II. CONTRE-MESURES.....	41-66	26
« Article 52. Objet et limites des contre-mesures.....	48	27
« Article 53. Obligations ne pouvant être affectées par des contre-mesures.....	52	28
« Article 54. Proportionnalité.....	55	28
« Article 55. Conditions du recours à des contre-mesures.....	55	28
« Article 56. Cessation des contre-mesures.....	55	29
« Article 57. Mesures prises par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé.....	66	30

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome)
[Rome, 25 mars 1957]

Nations Unies, *Recueil des Traités*,
vol. 294, n° 4300, p. 3. Voir également
la version consolidée du Traité
instituant la Communauté européenne,
*Journal officiel des Communautés
européennes*, vol. 45, n° C 325
(24 décembre 2002).

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985)

Ibid., vol. 1513, n° 26164, p. 293.

* Le Rapporteur spécial sait gré à Stefano Dorigo (doctorat, Université de Pise, Italie), Paolo Palchetti (professeur associé, Université de Macerata, Italie) et Gerhard Thallinger (maîtrise de droit, Université de New York) de l'aide qu'ils lui ont apportée dans l'établissement du présent rapport.

Ouvrages cités dans le présent rapport

- ALVAREZ, J. E.
«International organizations: accountability or responsibility?», *Canadian Council of International Law, 35th Annual Conference on Responsibility of Individuals, States and Organizations, Ottawa, 27 October 2006* (<http://www.asil.org>).
- AMERASINGHE, C. F.
Principles of the Institutional Law of International Organizations, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- AMRALLAH, Borhan
«The international responsibility of the United Nations for activities carried out by U.N. peace-keeping forces», *Revue égyptienne de droit international*, vol. 32 (1976), p. 57 à 82.
- ARSANJANI, Mahnoush H.
«Claims against international organizations: *quis custodiet ipsos custodes?*», *Yale Journal of World Public Order*, vol. 7, n^o 2 (deuxième trimestre 1981), p. 131 à 176.
- ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL (ADI)
«Accountability of international organisations», *Report of the Seventy-First Conference held in Berlin, 16-21 August 2004*, Londres, 2004, p. 164 à 234.
- CANÇADO TRINDADE, A. A.
«Exhaustion of local remedies and the law of international organizations», *International Law Review*, vol. 57 (1979), p. 81 à 123.
- DAVÌ, Angelo
Comunità europea e sanzioni economiche internazionali, Naples, Jovene, 1993.
- DE VISSCHER, Paul
«Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies», *Revue de droit international et de droit comparé*, vol. XXXX (1963), p. 165 à 191.
- EAGLETON, Clyde
«International organization and the law of responsibility», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950-I*, Paris, Sirey, vol. 76, p. 319 à 425.
- EHLERMANN, Claus-Dieter
«Communautés européennes et sanctions internationales: une réponse à J. Verhoeven», *Revue belge de droit international*, vol. XVIII (1984-1985), p. 96 à 112.
- GRAMLICH, Ludwig
«Diplomatic protection against acts of intergovernmental organs», *German Yearbook of International Law*, vol. 27 (1984), p. 386 à 428.
- HELISKOSKI, Joni
Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States, La Haye, Kluwer, 2001.
- KLEIN, Eckart
«Sanctions by international organizations and economic communities», *Archiv des Völkerrechts*, vol. 30 (1992), p. 101 à 113.
- KLEIN, Pierre
La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- MENG, Werner
«Internationale Organisationen im völkerrechtlichen Deliktsrecht», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 45 (1985), p. 324 à 371 (résumé en anglais, p. 355).
- O'KEEFE, David et Henry G. SCHERMERS (dir. publ.)
Mixed Agreements, Deventer, Kluwer, 1983.
- PALCHETTI, Paolo
«Reactions by the European Union to breaches of *erga omnes* obligations», dans Enzo Cannizzaro (dir. publ.), *The European Union as an Actor in International Relations*, La Haye, Kluwer Law International, 2002, p. 219 à 230.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel
«Les organisations internationales et le droit de la responsabilité», *Revue générale de droit international public* (Paris), vol. XCII (1988), p. 63 à 102.
- PITSCHAS, Christian
Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Berlin, Duncker & Humblot, 2001.
- REY ANEIROS, Adela
Una aproximación a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- RITTER, Jean-Pierre
«La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 427 à 456.
- RIVIER, Raphaële et Philippe LAGRANGE
«Travaux de la Commission du droit international (cinquante-huitième session) et de la Sixième Commission (soixante et unième session)», *Annuaire français de droit international*, vol. 52 (2006), p. 305 à 350.
- SCHERMERS, Henry G. et Niels M. BLOKKER
International Institutional Law: Unity within Diversity, 3^e éd. rev., La Haye, Martinus Nijhoff, 1995.
- SIMMONDS, R.
Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo, La Haye, Martinus Nijhoff, 1968.
- STURMA, Pavel
«La participation de la Communauté européenne à des "sanctions" internationales», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n^o 366 (mars 1993), p. 250 à 264.
- TOMUSCHAT, Christian
«Kommentierung des Artikels 210», dans Hans von der Groeben, Jochen Thiesing et Claus-Dieter Ehlermann (dir. publ.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 5^e éd., Baden-Baden, Nomos, 1997, vol. 5, p. 17 à 60.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix
La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: fundamento y principales problemas de su puesta en práctica, Madrid, Dykinson, 2002.
- VERHOEVEN, Joe
«Protection diplomatique, épuisement des voies de recours et juridictions européennes», *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1511 à 1528.
- «Communautés européennes et sanctions internationales», *Revue belge de droit international*, vol. XVIII (1984-1985), p. 79 à 95.
- WELLENS, Karel
Remedies against International Organizations, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Introduction

1. Dans le cadre de ses travaux sur le sujet « Responsabilité des organisations internationales », la Commission du droit international (CDI) a jusqu'ici adopté 45 articles¹, qui constituent la première partie (art. 1 à 30) et la deuxième partie (art. 31 à 45) du projet, intitulées respectivement « Le fait internationalement illicite d'une organisation internationale » et « Contenu de la responsabilité internationale de l'organisation internationale ».

2. Nombre de ces articles ont fait l'objet de commentaires après avoir été adoptés provisoirement, en particulier dans le cadre des débats tenus à la Sixième Commission sur le rapport de la CDI et dans des déclarations écrites faites par des États et organisations internationales. Certains d'entre eux ont, de plus, été examinés dans le cadre de la pratique judiciaire. Les articles 3 et 5 ont ainsi été examinés par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans deux décisions récentes, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*², et *Berčić et autres c. Bosnie-Herzégovine*³. L'article 5 et les commentaires y relatifs ont été évoqués par la Chambre des lords dans l'arrêt *R (on the application of Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence*⁴.

3. Comme l'a relevé le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport et pour les raisons exposées dans celui-ci⁵, la Commission devrait avoir la possibilité, avant d'achever la première lecture du présent projet, de revoir les textes adoptés à titre provisoire à la lumière de tous les commentaires. Le prochain rapport contiendra une étude complète de ces commentaires et des propositions de révision de certains articles. Il se penchera également sur toutes les questions en suspens et proposera quelques dispositions générales à inclure dans la quatrième partie. L'une de ces questions en suspens est celle de l'existence

de règles spéciales pouvant tenir compte des caractéristiques particulières de certaines organisations.

4. Le présent rapport poursuit l'examen de la responsabilité internationale des organisations internationales selon le schéma général adopté par la Commission pour le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶. La troisième partie de ces articles s'intitule « Mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'État⁷ », et la partie correspondante de la présente étude traite de questions liées à la mise en œuvre de la responsabilité internationale des organisations internationales. Après l'introduction, elle comprend deux chapitres, intitulés respectivement « Invocation de la responsabilité d'une organisation internationale » et « Contre-mesures ».

5. Certains critiques du présent projet d'articles répètent à l'envi que, pour l'essentiel, la Commission se contente de remplacer le terme « État » par « organisation internationale » dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁸. Peut-être est-il donc utile de rappeler une nouvelle fois que ni le Rapporteur spécial ni la Commission ne sont partis de la présomption selon laquelle les solutions adoptées en ce qui concerne les États doivent également valoir pour les organisations internationales : le Rapporteur spécial le disait déjà en substance dans son premier rapport⁹. Toutes les questions devaient être, et ont été, examinées en elles-mêmes. Ce n'est que lorsqu'une question touchant la responsabilité des organisations internationales semblait faire pendant à une question qui avait déjà été examinée en ce qui concerne les États et qu'il n'y avait aucune raison d'énoncer une règle différente qu'une solution identique a été adoptée. Il va sans dire que certaines des conclusions de la Commission peuvent paraître contestables. Le Rapporteur spécial ne souhaite aucunement décourager la critique informée ni les propositions que pourraient faire des commentateurs pour améliorer le texte. Il s'agit d'une entreprise collective, dont l'objet est de produire un texte susceptible d'être utile dans les relations internationales.

¹ Le texte des articles adoptés jusqu'ici est reproduit dans *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), par. 343, p. 83 et suiv.

² Décision du 2 mai 2007 [GC], nos 71412/01 et 78166/01, par. 29 à 33 et 121 (CEDH, Guide pratique sur la recevabilité, 2011, p. 37). Cette décision a été évoquée à la Sixième Commission par le Danemark, au nom des cinq pays nordiques [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission, 18^e séance (A/C.6/62/SR.18)*, par. 102], et par la Grèce [*ibid.*, 19^e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 9 et 10]. Le Rapporteur spécial l'avait déjà évoquée devant la Commission lors de la cinquante-neuvième session de celle-ci (*Annuaire... 2001*, vol. I, 2932^e séance).

³ Décision du 16 octobre 2007, nos 36357/04 et autres, par. 8, 9 et 28, CEDH 2007-XII.

⁴ Arrêt du 12 décembre 2007 [2007] UKHL 58 (Lord Bingham of Cornhill), reproduit dans [2008] 2 WLR 31.

⁵ *Annuaire... 2007*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/583, p. 6 et 7, par. 3 à 6.

⁶ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26, par. 76.

⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁸ La critique la plus récente est celle formulée par Rivier et Lagrange, « Travaux de la Commission du droit international et de la Sixième Commission », p. 335. Les auteurs postulent même une décision de la CDI d'aligner le nouveau texte sur celui du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

⁹ *Annuaire... 2003*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/532, p. 113, par. 11.

CHAPITRE I

Invocation de la responsabilité d'une organisation internationale

6. La mise en œuvre de la responsabilité d'une organisation internationale est envisagée ici uniquement dans la mesure où la responsabilité peut être invoquée par un État ou une autre organisation internationale. Comme, aux termes de l'article 36 du présent projet, les obligations internationales énoncées dans la deuxième partie

ne concernent que la violation d'une obligation de droit international due par une organisation internationale à un État, à une autre organisation internationale ou à la communauté internationale dans son ensemble¹⁰, il ne

¹⁰ Voir *supra* la note 1.

semble pas nécessaire de préciser dans la troisième partie que le champ d'application des articles relatifs à la mise en œuvre de la responsabilité est pareillement limité. La même approche a été adoptée pour élaborer le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Ce projet ne contient pas, dans sa troisième partie, de disposition indiquant que la mise en œuvre de la responsabilité n'est envisagée que dans la mesure où la responsabilité est invoquée par un autre État. Cette limitation de la portée de la troisième partie peut être considérée comme implicitement énoncée à l'article 33¹¹, qui correspond à l'article 36 du projet actuel.

7. Dans la plupart des cas, la responsabilité ne peut être invoquée que par une entité pouvant être considérée comme lésée. La mesure dans laquelle un État peut être considéré comme lésé ne saurait varier en fonction de la nature – État ou organisation internationale – de l'entité responsable. Ainsi, la définition de l'expression «État lésé» figurant à l'article 42 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹² vaut également lorsqu'un État invoque la responsabilité d'une organisation internationale.

8. La possibilité pour une organisation internationale d'invoquer, en qualité d'entité lésée, la responsabilité d'un État a été confirmée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif en l'affaire *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, dans lequel la Cour a déclaré: «Il a été établi que l'Organisation a qualité pour présenter des réclamations sur le plan international¹³.» Ce que la Cour a dit au sujet d'une demande de réparation de l'Organisation des Nations Unies peut être étendu à toutes les organisations internationales ayant la personnalité juridique, lorsqu'une obligation qui leur est due a été violée, que ce soit par un État ou par une autre organisation internationale.

9. Les critères permettant de déterminer quand une entité est lésée par le fait internationalement illicite d'un État ou d'une organisation internationale ne semblent pas dépendre de la nature de cette entité. Ainsi, une organisation internationale devra être considérée comme lésée dans les mêmes conditions qu'un État. Cela signifie qu'une organisation internationale peut invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale dans les trois cas suivants: premièrement, lorsque l'obligation violée est due à cette autre organisation individuellement; deuxièmement, lorsqu'elle est due à plusieurs entités dont cette dernière organisation, ou à la communauté internationale dans son ensemble, si la violation affecte spécialement cette organisation; troisièmement, lorsqu'elle est due à plusieurs entités dont cette dernière organisation, ou à la communauté internationale dans son ensemble, lorsque la violation modifie radicalement la situation de toutes les entités auxquelles l'obligation est due. Si en général les deuxième et troisième cas sont rares et s'il est peut-être difficile de trouver des exemples pertinents en ce qui concerne les organisations internationales, le fait que des organisations internationales puissent être lésées dans de telles conditions ne peut être exclu. Il est donc

nécessaire d'inclure les deuxième et troisième cas dans la définition des organisations internationales lésées.

10. La définition de l'entité lésée doit donc consister en une adaptation de la définition correspondante de l'article 42 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹⁴. Le texte ci-après est proposé:

«Article 46. *Invocation de la responsabilité par l'État ou l'organisation internationale lésé*

«Un État ou une organisation internationale est en droit en tant que partie lésée d'invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale si l'obligation violée est due:

«a) À cet État ou à cette organisation internationale individuellement; ou

«b) À un groupe de parties comprenant cet État ou cette organisation internationale, ou à la communauté internationale dans son ensemble, et si la violation de l'obligation:

«i) Atteint spécialement cet État ou cette organisation internationale; ou

«ii) Est de nature à modifier radicalement la situation de toutes les parties auxquelles l'obligation est due quant à l'exécution ultérieure de cette obligation.»

11. Si l'organe de l'État compétent pour formuler une réclamation est déterminé en application du droit interne de cet État, dans le cas d'une organisation internationale, il faudra consulter les règles de l'organisation¹⁵. Ces règles indiqueront aussi si, dans certains cas, l'organe compétent est tenu de formuler une réclamation¹⁶. Les règles de l'organisation devront aussi être appliquées pour déterminer si l'organisation a renoncé à une réclamation ou acquiescé à l'extinction d'une réclamation. Comme le principe qui veut que la conduite de l'organisation soit appréciée en fonction de ses règles pertinentes est d'application générale, il semble préférable de ne pas mentionner expressément les règles de l'organisation dans la troisième partie. Cela est d'autant plus justifié que le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite n'aborde pas la question de savoir quel organe de l'État doit être considéré comme compétent pour formuler ou retirer une réclamation. Il serait étrange que la Commission traite de cette question pour la première fois dans le cadre du projet d'articles en cours d'élaboration.

12. Le chapitre I de la troisième partie du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite contient des règles procédurales de caractère général. Deux d'entre elles concernent les

¹⁴ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 125.

¹⁵ Une définition des «règles de l'organisation» figure au paragraphe 4 de l'article 4 du projet actuel (voir *supra* la note 1).

¹⁶ Arsanjani, «Claims against international organizations: *quis custodiet ipsos custodes?*», p. 147, s'est demandé si l'organisation internationale «est tenue de formuler une réclamation internationale au nom de ses fonctionnaires lésés».

¹¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 101.

¹² *Ibid.*, p. 125.

¹³ *C.I.J. Recueil 1949*, p. 184 et 185.

modalités de l'invocation par un État de la responsabilité d'un autre État s'agissant de la notification de la demande (art. 43) et de la perte du droit d'invoquer la responsabilité (art. 45)¹⁷. Si ces articles n'envisagent que les demandes que des États peuvent présenter à l'encontre d'autres États, aucune de leurs dispositions ne donne à penser qu'ils ne seraient pas également applicables en cas d'invocation par un État de la responsabilité d'une organisation internationale.

13. La situation des organisations internationales n'est pas différente de celle des États s'agissant de la notification des demandes et de la perte du droit d'invoquer la responsabilité. Il semble donc raisonnable d'appliquer aux organisations internationales les mêmes règles que celles qui sont énoncées pour les États dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

14. Le texte des articles 43 et 45 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite doit être adapté pour tenir compte du fait que l'entité invoquant la responsabilité d'une organisation internationale peut être soit un État, soit une autre organisation internationale. Ces articles seraient donc ainsi rédigés :

« Article 47. *Notification par l'État ou l'organisation internationale lésé*

« 1. L'État lésé qui invoque la responsabilité d'une organisation internationale notifie sa demande à celle-ci.

« 2. L'organisation internationale lésée qui invoque la responsabilité d'une autre organisation internationale notifie sa demande à celle-ci.

« 3. L'État ou l'organisation internationale lésé peut préciser en particulier :

« a) Le comportement que doit adopter l'organisation internationale responsable pour mettre fin au fait illicite, si ce fait continue ;

« b) La forme que doit prendre la réparation conformément aux dispositions de la deuxième partie.

« Article 48. *Renonciation au droit d'invoquer la responsabilité*

« La responsabilité d'une organisation internationale ne peut pas être invoquée si :

« a) L'État ou l'organisation internationale lésé a valablement renoncé à sa demande ; ou

« b) L'État ou l'organisation internationale lésé doit, en raison de son comportement, être considéré comme ayant valablement acquiescé à l'extinction de la demande. »

15. Le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite comprend, entre les

deux articles examinés ci-dessus, un article sur la recevabilité de la demande (art. 44)¹⁸ qui envisage des questions touchant la protection diplomatique¹⁹. Il est rare qu'un État exerce sa protection diplomatique contre une organisation internationale. Ce n'est pas toutefois inconcevable, en particulier s'agissant d'une organisation qui administre un territoire ou fait usage de la force.

16. Si un État exerçait sa protection diplomatique contre une organisation internationale, la nationalité de la réclamation serait une première condition. La question la plus problématique serait celle de l'épuisement des recours internes. Sur ce point, des vues diverses ont été exprimées par la doctrine, l'opinion dominante étant que la règle de l'épuisement des recours internes s'applique lorsque des recours adéquats et efficaces sont ouverts au sein de l'organisation concernée²⁰.

¹⁸ Ibid., p. 120.

¹⁹ La protection diplomatique a été définie par la Commission comme « l'invocation par un État, par une action diplomatique ou d'autres moyens de règlement pacifique, de la responsabilité d'un autre État pour un préjudice causé par un fait internationalement illicite dudit État à une personne physique ou morale ayant la nationalité du premier État en vue de la mise en œuvre de cette responsabilité » [Ahmadou Sadio Diallo (*République de Guinée c. République démocratique du Congo*), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007, par. 39]. Dans cette affaire, la Cour internationale de Justice a estimé que cette définition – qui figure à l'article 1 du projet d'articles sur la protection diplomatique, *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 22 – « reflétait » le droit international coutumier.

²⁰ L'applicabilité de la règle de l'épuisement des recours internes aux réclamations adressées par des États à des organisations internationales est défendue par plusieurs auteurs : Ritter, « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », p. 454 et 455 ; De Visscher, « Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies », p. 174 ; Simmonds, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, p. 238 ; Amrallah, « The international responsibility of the United Nations for activities carried out by the U.N. peace-keeping forces », p. 67 ; Gramlich, « Diplomatic protection against acts of intergovernmental organs », p. 398 (moins catégoriquement) ; Schermers et Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, par. 1858 ; Pierre Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, p. 534 et suiv. ; Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*, p. 250 ; et Wellens, *Remedies against International Organizations*, p. 66 et 67. La même opinion a été exprimée par l'Association de droit international dans son rapport final sur la responsabilité des organisations internationales, p. 213. Eagleton, « International organization and the law of responsibility », p. 395, estime que la règle de l'épuisement des recours internes ne serait pas applicable à une réclamation formulée à l'encontre de l'Organisation des Nations Unies, mais uniquement parce que « l'Organisation des Nations Unies n'est pas dotée d'un système judiciaire ni autres moyens de "recours internes" comme ceux dont disposent normalement les États ». Cançado Trindade, « Exhaustion of local remedies and the law of international organizations », p. 108, note que « lorsqu'une demande de dommages-intérêts est présentée contre une organisation internationale, l'application de la règle n'est pas exclue, mais le droit peut dans ce domaine encore se développer dans des directions différentes ». L'opinion selon laquelle la règle de l'épuisement des recours internes devrait s'appliquer avec souplesse a été exprimée par Pérez González, « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », p. 71. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, p. 486, estimait que, comme les organisations internationales « n'ont pas de pouvoirs juridictionnels sur les individus en général », on peut « contester qu'elles offrent des recours internes adaptés. Ainsi, on voit mal comment la règle de l'épuisement des recours internes serait applicable ». Cette opinion, qui était déjà exprimée dans la première édition du même ouvrage, a été reprise par Vacas Fernández, *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, p. 139 et 140.

¹⁷ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 128 et 130 respectivement.

17. On trouve dans la pratique des exemples de situations dans lesquelles la règle de l'épuisement des recours internes a été invoquée s'agissant des recours existant au sein de l'Union européenne. Bien que cette pratique concerne des réclamations adressées aux États membres, on peut en déduire que, si la responsabilité de l'Union avait été invoquée, les recours existant au sein de l'Union auraient dû être épuisés. Un de ces exemples consiste en une déclaration faite au nom de tous les États membres de l'Union par le Directeur général du Service juridique de la Communauté européenne devant le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) au sujet d'un différend entre ces États et les États-Unis concernant des mesures prises pour atténuer le bruit émanant des aéronefs. Les États membres de l'Union soutenaient que la réclamation des États-Unis était irrecevable parce que les recours relatifs à la réglementation controversée de la Communauté européenne n'avaient pas été épuisés, du fait que la mesure était à l'époque attaquée devant les tribunaux nationaux d'États membres de l'Union et devant la Cour européenne de justice²¹.

18. Un autre exemple est fourni par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*²². Cette affaire concernait une violation des droits de l'homme causée par l'application en Irlande d'un règlement de la Communauté européenne. Jugeant qu'il n'y avait aucun recours que le requérant avait omis d'épuiser, la Cour a procédé à un examen des recours ouverts au sein de l'Union européenne²³.

19. Lorsqu'une organisation internationale formule une réclamation au nom de l'un de ses agents, que ce soit contre un État ou contre une autre organisation internationale, il est évident que la condition de nationalité ne s'applique pas. La règle de l'épuisement des recours internes ne pourrait être pertinente que dans la mesure où la réclamation de l'organisation concerne également un dommage causé à l'un de ses agents en tant que personne privée²⁴. Le droit d'une organisation de présenter une telle réclamation a été reconnu par la Cour internationale de Justice dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en l'affaire *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*²⁵. Il semble toutefois manifeste que la probabilité qu'une réclamation de ce type soit adressée par une organisation internationale à une autre est faible.

20. Le fait que les questions de recevabilité concernant la nationalité et les recours internes puissent en théorie se poser également en ce qui concerne les réclamations adressées à des organisations internationales n'implique

pas que le présent projet d'articles doive comprendre une disposition comparable à l'article 44 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite²⁶. Cette disposition constitue pour l'essentiel un rappel des deux principales conditions de l'exercice de la protection diplomatique. Elle concerne une catégorie de réclamations présentant une importance considérable dans les relations interétatiques. Comme dans le présent contexte, la protection diplomatique n'a pas la pertinence pratique qui est la sienne en matière de responsabilité de l'État, on peut fort bien dans le présent projet faire l'économie d'une disposition sur la recevabilité des demandes. Cela n'implique pas que les conditions de nationalité des réclamations et d'épuisement des recours internes soient toujours dénuées de pertinence lorsqu'une demande est adressée à une organisation internationale.

21. Comme pour le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, la question suivante à examiner est celle de la pluralité d'entités lésées. S'agissant de la pluralité d'États lésés, les articles en question contiennent une disposition (art. 46) selon laquelle : «Lorsque plusieurs États sont lésés par le même fait internationalement illicite, chaque État lésé peut invoquer séparément la responsabilité de l'État qui a commis le fait internationalement illicite²⁷.» Manifestement, ce qui vaut pour une pluralité d'États lésés par un autre État vaut également lorsque l'entité responsable n'est pas un État mais une organisation internationale.

22. La même approche peut être adoptée lorsque les entités lésées sont des organisations internationales. Elles peuvent être lésées seules ou avec certains États. Selon toute vraisemblance, ces États seront membres d'une organisation lésée, mais il pourra aussi s'agir d'États qui n'en sont pas membres. Il y aura pluralité d'entités lésées selon que, tout d'abord, l'obligation violée sera due a) à deux organisations ou plus, ou b) à une ou plusieurs organisations et à un ou plusieurs États²⁸, et, en outre, si les conditions énoncées pour déterminer si une entité est lésée par la violation de l'obligation sont remplies.

23. De ce fait, la disposition correspondante du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite peut être utilisée comme modèle, moyennant les adaptations nécessaires aux fins du présent projet. Le texte ci-après est proposé dans l'intention de couvrir un certain nombre de cas : celui où deux États ou

²⁶ Le texte de l'article 44 (visé au paragraphe 15 *supra*) se lit comme suit :

«La responsabilité de l'État ne peut pas être invoquée si :

«a) La demande n'est pas présentée conformément aux règles applicables en matière de nationalité des réclamations ;

«b) Toutes les voies de recours internes disponibles et efficaces n'ont pas été épuisées au cas où la demande est soumise à la règle de l'épuisement des voies de recours internes.»

[*Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 129.]

²⁷ *Ibid.*, p. 132.

²⁸ Tel peut être le cas, par exemple, pour certains accords mixtes conclus par la Communauté européenne et certains de ses États membres (ou tous ces États) avec un ou plusieurs États non membres, lorsque les obligations dues à la Communauté et à ses membres n'ont pas été séparées. Voir O'Keefe et Schermers, *Mixed Agreements*, et Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*.

²¹ «Déclaration et commentaires oraux sur la réponse des États-Unis» (15 novembre 2000), *Annuaire... 2004*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/545, annexe, pièce jointe 18.

²² [GC], n° 45036/98 ECHR 2005-VI, par. 105 (CEDH, Guide pratique sur la recevabilité, 2011, p. 38).

²³ Arrêt du 30 juin 2005, *ibid.*

²⁴ La règle de l'épuisement des recours internes ne s'applique pas en ce qui concerne les réclamations concernant les dommages causés à des agents dans la mesure où ils affectent l'État ou l'organisation internationale concernés parce que ces questions ne relèvent pas de la protection diplomatique. Ce point était souligné par Verhoeven, «Protection diplomatique, épuisement des voies de recours et juridictions européennes», p. 1517.

²⁵ *C.I.J. Recueil 1949* (voir *supra* la note 13), p. 184.

plus sont lésés, celui où deux organisations internationales ou plus sont lésées et celui où un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales sont lésés.

« Article 49. *Pluralité d'entités lésées*

« Lorsque plusieurs entités sont lésées par le même fait internationalement illicite d'une organisation internationale, chaque État ou organisation internationale lésé peut invoquer séparément la responsabilité de l'organisation internationale qui a commis le fait internationalement illicite. »

24. Lorsqu'une organisation internationale est responsable d'un fait internationalement illicite, elle peut l'être avec une autre entité. La possibilité d'une pluralité d'États responsables a été envisagée à l'article 47 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite²⁹. Une pluralité d'entités responsables est même plus probable lorsqu'une de ces entités est une organisation internationale, étant donné la variété de cas dans lesquels cela peut se produire. En particulier, il y a plusieurs cas dans lesquels à la fois l'organisation et ses membres, ou certains d'entre eux, peuvent être responsables du même fait internationalement illicite. Les articles 28 et 29 du présent projet renvoient à certains de ces cas³⁰. Un autre cas est celui dans lequel à la fois l'organisation et ses membres ont souscrit conjointement à l'égard d'une tierce partie la même obligation, obligation qui a été violée³¹.

25. En ce qui concerne la pluralité d'États responsables, le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite apporte trois précisions qui sont également pertinentes lorsque l'une des entités responsables est une organisation internationale. La première est que la responsabilité de chaque entité peut être invoquée à raison de l'acte. Une réserve s'impose à cet égard, car l'article 29 du présent projet dispose que lorsque, dans les conditions prévues dans cette disposition, un État membre d'une organisation internationale est responsable, il est présumé que cette responsabilité internationale « a un caractère subsidiaire³² ». Cette subsidiarité implique, dans ce contexte, que la responsabilité du membre peut être invoquée uniquement si la responsabilité de l'organisation a été invoquée en premier lieu et en vain ou, à tout le moins, sans guère de résultats.

26. Les deuxième et troisième précisions figurant à l'article 47 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite sont aussi généralement applicables lorsqu'une des entités responsables est une organisation internationale : la partie lésée ne peut « recevoir une indemnisation supérieure au dommage qu'[elle] a subi » (art. 47, par. 2 a) ; et l'entité qui fournit la réparation peut avoir un droit de recours contre les autres entités responsables. Sur ces points, peu importe qui est l'entité responsable.

²⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 133.

³⁰ Voir *supra* la note 1.

³¹ Les accords mixtes visés dans la note 28 *supra* constituent également un exemple pertinent, lorsque les obligations vis-à-vis de la Communauté européenne et de ses membres n'ont pas été séparées.

³² Voir *supra* la note 30.

27. L'article 47 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite peut servir de modèle moyennant quelques adaptations. Il faut envisager la possibilité qu'une ou plusieurs organisations internationales soient responsables ou qu'une ou plusieurs organisations internationales soient responsables en même temps qu'un ou plusieurs États. Il convient aussi de réserver la question de la subsidiarité. Enfin, le texte sera peut-être un peu plus clair si, à la différence de celui de l'article 47, il précise que l'entité peut avoir un droit de recours. Le texte proposé se lit comme suit :

« Article 50. *Pluralité d'entités responsables*

« 1. Lorsqu'une organisation internationale et un ou plusieurs États ou une ou plusieurs autres organisations sont responsables du même fait internationalement illicite, la responsabilité de chaque entité responsable peut être invoquée à raison de ce fait. Toutefois, si la responsabilité d'une entité n'est que subsidiaire, elle ne peut être invoquée que dans la mesure où l'invocation de la responsabilité principale n'a pas abouti à une réparation.

« 2. Le paragraphe 1 :

« a) Ne permet à aucun État ou organisation internationale lésé de recevoir une indemnisation supérieure au dommage qu'il ou elle a subi ;

« b) Est sans préjudice de tout droit de recours que l'entité fournissant la réparation peut avoir contre les autres entités responsables. »

28. Les entités lésées au sens de l'article 46 du présent projet ne sont pas les seules à pouvoir invoquer la responsabilité. Selon l'article 48 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, il existe deux cas dans lesquels un État autre qu'un État « lésé » peut invoquer la responsabilité³³. L'État en question sera habilité à exiger la cessation du fait internationalement illicite et l'exécution de l'obligation de réparation « dans l'intérêt de l'État lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée » (art. 48, par. 2 b). Le premier cas envisagé à l'article 48 est celui dans lequel « [l']obligation violée est due à un groupe d'États dont [cet État autre qu'un État lésé] fait partie, et si l'obligation est établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif du groupe » (par. 1 a).

29. S'agissant d'invoquer la responsabilité dans de telles circonstances, le fait que l'obligation en question soit violée par une organisation internationale et non par un État semble n'avoir aucune importance. Il ne semble pas non plus pertinent que le groupe d'entités auquel l'obligation est due comprenne une organisation internationale. Il semble raisonnable que, dans ce dernier cas, les organisations internationales puissent invoquer la responsabilité dans les mêmes conditions que les États.

30. Un exemple de réclamation présentée par un État autre qu'un État lésé contre une organisation internationale est fourni par l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente*

³³ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 135.

et à la distribution des bananes³⁴. Un groupe spécial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a jugé que bien que les États-Unis n'eussent «aucun droit ou intérêt juridique³⁵» en l'espèce, leur intérêt potentiel dans le commerce des biens et services et leur intérêt à ce que l'on détermine «si le régime communautaire est incompatible avec les prescriptions des règles de l'OMC» suffisaient «pour établir un droit de mener une procédure de règlement des différends dans le cadre de l'OMC³⁶». Le Groupe spécial, dans une note de bas de page, renvoyait à une disposition du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adoptée en première lecture qui englobait dans sa définition de l'expression «État lésé», «si le droit auquel le fait d'un État porte atteinte résulte d'un traité multilatéral, tout autre État partie au traité multilatéral, lorsqu'il est établi que ce droit a été expressément énoncé dans le traité pour la protection des intérêts collectifs des États parties³⁷».

31. Le second cas dans lequel, selon l'article 48 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, des États non lésés peuvent exiger la cessation de la violation et l'exécution de l'obligation de réparer est celui dans lequel «[l']obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble³⁸». Le fait que la violation est commise par une organisation internationale et non par un État ne saurait faire aucune différence quant au droit des États non lésés d'invoquer la responsabilité. Comme l'a relevé à cet égard l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), «il semble [...] n'y avoir aucune raison pour que les États – par opposition aux autres organisations internationales – ne puissent eux aussi invoquer la responsabilité d'une organisation internationale³⁹».

32. Une question plus complexe est celle de savoir si une organisation internationale serait habilitée à invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale à raison de la violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble.

33. À cet égard, la pratique ne fournit guère d'indications, et pas seulement parce qu'elle concerne des mesures prises par les organisations internationales vis-à-vis des États. D'une manière générale, les organisations réagissent aux violations commises par leurs membres et agissent sur la base de leurs règles respectives. Cela n'implique pas l'existence pour les organisations internationales d'un droit plus général d'invoquer la responsabilité en cas de violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble. La pratique la plus significative à cet égard semble être celle de l'Union européenne, qui a souvent déclaré que des non-membres commettaient des violations d'obligations qui semblaient être dues à la communauté

internationale dans son ensemble. Par exemple, une position commune du Conseil de l'Union européenne du 26 avril 2000 visait les «graves violations des droits de l'homme⁴⁰» systématiquement commises en Birmanie. Dans la plupart des cas, ce type de déclaration de l'Union européenne a abouti à l'adoption de mesures économiques contre l'État dont la responsabilité était ainsi alléguée. Ces mesures seront examinées dans le chapitre suivant. Dans l'immédiat, il importe de noter qu'on ne peut dire avec certitude si la responsabilité était conjointement invoquée par les États membres de l'Union européenne et par l'Union européenne en qualité d'organisation distincte.

34. La question de savoir si une organisation internationale serait habilitée à invoquer la responsabilité en cas de violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble n'a guère été examinée par la doctrine. La plupart des articles sont axés sur l'Union européenne, et les vues exprimées semblent divergentes, même si la majorité des auteurs donnent une réponse favorable⁴¹.

35. Dans son rapport de 2007 à l'Assemblée générale, la Commission a sollicité des observations sur la question suivante :

L'article 48 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite prévoit que, dans le cas où l'obligation violée par un État est due à la communauté internationale dans son ensemble, les États sont en droit d'exiger de l'État responsable la cessation du fait internationalement illicite et l'exécution de l'obligation de réparation dans l'intérêt de l'État lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée. Si une violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble était commise par une organisation internationale, les autres organisations ou certaines d'entre elles seraient-elles en droit de formuler une exigence similaire⁴²?

36. À la Sixième Commission, les vues exprimées étaient clairement en faveur d'une réponse positive à cette question. Si certains États y ont sans réserve répondu positivement⁴³, un plus grand nombre d'États estimaient que seules certaines organisations étaient habilitées à invoquer la responsabilité : celles qui avaient pour mandat de protéger les intérêts généraux de la communauté internationale⁴⁴. Cette dernière opinion est défendue par

⁴⁰ *Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 43, n° L 122 (24 mai 2000), p. 1.

⁴¹ L'opinion selon laquelle au moins certaines organisations internationales pouvaient invoquer la responsabilité en cas de violation d'une obligation *erga omnes* a été exprimée par Ehlerman, «Communautés européennes et sanctions internationales – une réponse à J. Verhoeven», p. 104 et 105; Eckart Klein, «Sanctions by international organizations and economic communities», p. 110; Davi, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, p. 496 et suiv.; Tomuschat, «Kommentierung des Artikels 210», p. 28 et 29; Pierre Klein, op. cit., p. 401 et suiv.; et Rey Aneiros, *Una aproximación a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales*, p. 166. L'opinion contraire a été défendue par Verhoeven, «Communautés européennes et sanctions internationales», p. 89 et 90, et Sturma, «La participation de la Communauté européenne à des "sanctions" internationales», p. 258. Selon Palchetti, «Reactions by the European Union to breaches of *erga omnes* obligations», p. 226, «[l]e rôle de la Communauté semble uniquement consister à mettre en œuvre des droits qui sont dus à ses États membres».

⁴² *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), p. 14, par. 30 a.

⁴³ Voir les déclarations de la Malaisie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 19^e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 75], de la Hongrie [ibid., 21^e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 16], de Chypre (ibid., par. 38) et de la Belgique (ibid., par. 90).

⁴⁴ Voir en ce sens les déclarations de l'Argentine [ibid., 18^e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 64], du Danemark, au nom des cinq pays

³⁴ WT/DS27/R/ECU, WT/DS27/R/MEX, WT/DS27/R/USA, WT/DS27/R/GTM et WT/DS27/R/HND (22 mai 1997), chap. VII. Reproduit dans OMC, *Dispute Settlement Reports 1997*, vol. II–III (Cambridge, Cambridge University Press).

³⁵ Ibid., par. 7.47.

³⁶ Ibid., par. 7.50.

³⁷ Ibid., note 361. Le texte cité est reproduit dans *Annuaire... 1996*, vol. II (2^e partie), p. 67, art. 40, par. 2 f.

³⁸ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 135, par. 1 b.

³⁹ Document A/CN.4/593 et Add.1, sect. F1 (reproduit dans le présent volume).

deux organisations internationales dans leurs observations écrites. L'OIAC a noté ceci :

Pour ce qui concerne les organisations internationales, la possibilité d'invoquer la responsabilité pour la violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble pourrait dépendre des activités de l'organisation telles que définies dans son acte constitutif. Par voie de conséquence, toute organisation internationale « concernée » pourrait invoquer la responsabilité et exiger la cessation du fait illicite dans la mesure où le fait a une incidence sur son mandat tel que défini dans son acte constitutif⁴⁵.

La Commission européenne a exprimé une opinion similaire :

Comme la communauté internationale dans son ensemble ne peut agir par elle-même faute d'institutions centralisées, il incombe aux membres individuels de cette communauté d'agir contre l'auteur du fait illicite au nom et dans l'intérêt de la communauté. La Commission européenne estime que ce droit appartient en principe à tous les membres de la communauté internationale, y compris les organisations internationales en leur qualité de sujets de droit international. Toutefois, dans le même temps, les organisations internationales sont mandatées par leur statut pour exercer certaines fonctions et protéger certains intérêts seulement. Lorsque l'obligation violée concerne des matières qui ne relèvent pas des compétences et fonctions de l'organisation, il n'y a aucune raison impérieuse qu'elle soit autorisée à prendre des contre-mesures décentralisées. Par exemple, il n'est guère concevable qu'une organisation technique chargée des transports soit autorisée à prendre des sanctions contre une alliance militaire à raison d'une violation d'une garantie fondamentale du droit international humanitaire pouvant être due à la communauté internationale dans son ensemble⁴⁶.

37. Selon cette logique, la possibilité pour une organisation internationale d'invoquer la responsabilité à raison de la violation d'une obligation due à la communauté internationale dépendra du contenu de l'obligation violée et de sa relation avec le mandat de l'organisation concernée. Cette faculté ne découlera pas nécessairement du fait que l'organisation internationale est membre de la communauté internationale. Elle pourrait être considérée comme déléguée à l'organisation par les États qui en sont membres. Cette approche semble être celle qu'exprime la déclaration suivante de la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé* :

[L]es organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir⁴⁷.

38. Pour déterminer quand une organisation internationale non lésée aura le droit d'invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale à raison de la violation d'une obligation due à la communauté internationale, on pourrait utiliser une formule semblable à celle utilisée au paragraphe 1 a de l'article 22 s'agissant de déterminer quand une organisation internationale peut invoquer l'état de nécessité en tant que circonstance excluant l'illicéité⁴⁸.

nordiques (ibid., par. 100), de l'Italie [ibid., 19^e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 40], du Japon (ibid., par. 100), des Pays-Bas [ibid., 20^e séance (A/C.6/62/SR.20), par. 39], de la Fédération de Russie [ibid., 21^e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 70] et de la Suisse (ibid., par. 85).

⁴⁵ Document A/CN.4/593 et Add.1, sect. F1 (reproduit dans le présent volume).

⁴⁶ Ibid., sect. F2.

⁴⁷ C.I.J. Recueil 1996, p. 78, par. 25.

⁴⁸ Voir *supra* la note 1.

39. Du point de vue de la rédaction, si l'article 48 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite peut en gros servir de modèle, diverses modifications doivent être apportées à son libellé pour rendre compte du fait que le droit qu'ont les organisations internationales d'invoquer la responsabilité est plus limité que celui des États. Dans le dernier paragraphe, étant donné l'absence dans le projet d'une disposition sur la recevabilité des demandes, on lèverait une ambiguïté qui figure dans le texte sur la responsabilité de l'État. Aux fins du présent projet, il suffit d'étendre aux États ou organisations internationales non lésés l'applicabilité des deux dispositions concernant la notification des demandes et la renonciation au droit d'invoquer la responsabilité.

40. Le texte ci-après est donc proposé :

« Article 51. Invocation de la responsabilité par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé

« 1. Tout État ou toute organisation internationale autre qu'un État ou une organisation internationale lésé est en droit d'invoquer la responsabilité d'une organisation internationale conformément au paragraphe 4 si l'obligation violée est due à un groupe d'entités dont l'État ou l'organisation qui invoque la responsabilité fait partie et est établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif du groupe.

« 2. Tout État autre qu'un État lésé est en droit d'invoquer la responsabilité d'une organisation internationale conformément au paragraphe 4 si l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble.

« 3. Toute organisation internationale qui n'est pas une organisation lésée est en droit d'invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale conformément au paragraphe 4 si l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble et si elle a reçu mandat de protéger l'intérêt de la communauté internationale qui sous-tend cette obligation.

« 4. Tout État ou toute organisation internationale en droit d'invoquer la responsabilité en application des paragraphes précédents peut demander de l'organisation internationale responsable :

« a) La cessation du fait internationalement illicite et des assurances et garanties de non-répétition conformément à l'article 33 ;

« b) L'exécution de l'obligation de réparation conformément à la deuxième partie, dans l'intérêt de l'État ou de l'organisation internationale lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée.

« 5. Les conditions de l'invocation de la responsabilité par un État ou une organisation internationale lésé en application des articles 47 et 48 s'appliquent à l'invocation de la responsabilité par un État ou une organisation internationale en droit d'invoquer la responsabilité en application des paragraphes qui précèdent. »

CHAPITRE II

Contre-mesures

41. Il faut examiner, dans le contexte de la présente partie, la question des contre-mesures puisqu'une organisation internationale responsable d'un fait internationalement illicite peut en être l'objet. Bien que la pratique soit rare dans ce domaine, les contre-mesures sont un aspect important de la mise en œuvre de la responsabilité internationale, aspect que notre projet ne peut ignorer. Il serait difficile, d'ailleurs, de trouver une bonne raison d'exempter les organisations internationales de l'éventualité qu'elles fassent l'objet de contre-mesures⁴⁹.

42. La pratique qui concerne l'OMC donne quelques exemples de contre-mesures prises par des États contre les Communautés européennes, avec l'assentiment de l'Organe de règlement des différends; par exemple, le Canada a pris des contre-mesures en 1999 en réaction à la carence des Communautés européennes qui n'avaient pas donné suite à une décision concernant la viande bovine canadienne produite à l'aide d'hormones de croissance⁵⁰. Dans une autre affaire, *États-Unis – Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes*, un groupe spécial de l'OMC a estimé que la suspension des concessions ou de quelque autre obligation autorisée par l'Organe de règlement des différends avait « essentiellement un caractère de rétorsion⁵¹ ». Il ne faisait pas de distinction entre les contre-mesures adoptées contre un État et les contre-mesures adoptées contre une organisation internationale en déclarant ceci :

En droit international général, la rétorsion (également appelée représailles ou contre-mesures) a connu des changements majeurs au cours du XX^e siècle, en particulier à la suite d'une interdiction du recours à la force (*jus ad bellum*). En droit international, ces types de contre-mesures sont maintenant soumis à des règles, comme celle qu'a identifiée la Commission du droit international lors de ses travaux sur la responsabilité des États (proportionnalité, etc., ... voir l'article 43 du projet). Et, à l'OMC, les contre-mesures, les mesures de rétorsion et les représailles sont strictement réglementées et il ne peut y être recouru que dans le cadre de l'OMC/du Mémorandum d'accord⁵².

43. Ces exemples tirés de la pratique confirment que les États lésés peuvent, d'une manière générale, prendre des contre-mesures contre une organisation internationale responsable dans les mêmes conditions que contre un État

⁴⁹ Selon Alvarez, « International organizations: accountability or responsibility? », p. 33 et 34, tout le travail que la Commission a consacré à la responsabilité des organisations internationales irait « droit dans le mur si, par exemple, l'article qu'elle doit élaborer sur les contre-mesures répondant au fait internationalement illicite d'une organisation internationale donnait de nouveaux arguments à ceux qui, comme certains membres du Congrès des États-Unis, sont depuis longtemps enclins à "sanctionner" l'ONU, par exemple en ne versant pas les contributions dues par les États-Unis ». On ne voit pas très bien à quel fait internationalement illicite commis par l'Organisation des Nations Unies et lésant les États-Unis songe l'auteur. On ne voit pas non plus s'il pense que, bien que les contre-mesures soient à considérer comme admissibles en droit international lorsqu'elles visent une organisation internationale, la Commission doit s'abstenir de le dire pour des raisons tactiques.

⁵⁰ Voir <http://international.gc.ca>.

⁵¹ Rapport du Groupe spécial (WT/DS165R) du 17 juillet 2000, par. 6.23.

⁵² Ibid., note 100. Les travaux de la Commission dont parle le Groupe spécial sont l'examen du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite en première lecture.

responsable. Il faut nuancer cependant. Dans le cas d'un État lésé qui entend prendre des contre-mesures contre une organisation responsable dont il est lui-même membre, les règles de cette organisation peuvent imposer, dans cette situation, des restrictions plus rigoureuses ou même des interdictions aux contre-mesures dans un tel cas. Par exemple, lorsque deux États membres des Communautés européennes ont soutenu que les violations d'une obligation que leur imposait le Traité instituant la Communauté économique européenne se justifiaient par la violation que le Conseil de cette organisation avait lui-même commise, la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré

que [...] en dehors des cas expressément prévus, l'économie du Traité comporte interdiction pour les États membres de se faire justice eux-mêmes;

que l'inexécution des obligations incombant au Conseil ne saurait donc être de nature à dispenser les défendeurs de l'exécution de leurs obligations⁵³.

L'interdiction faite aux membres d'adopter des contre-mesures s'explique, pour ce qui est des Communautés européennes, par la présence de voies de recours judiciaires. Dans d'autres organisations, il peut y avoir des restrictions même si elles n'offrent pas de recours analogues.

44. Le recours à des contre-mesures par une organisation internationale lésée contre une organisation internationale responsable est assurément un événement rare. Cependant, il n'y a aucune raison pour qu'une organisation internationale soit privée de l'efficacité de ce moyen d'amener une entité responsable à exécuter les obligations énoncées à la deuxième partie. Comme cela a été dit à propos des États, les règles de l'organisation responsable peuvent restreindre le recours aux contre-mesures par une organisation lésée qui est membre de cette première organisation. De plus, les règles de l'organisation lésée peuvent aussi régir la faculté qu'a l'organisation de prendre des contre-mesures contre une organisation responsable quand celle-ci est l'un de ses membres. Hormis cette éventualité, il faut se demander si la situation d'une organisation internationale lésée est d'une manière générale identique à celle d'un État lésé ou si, comme la Commission le formule dans les questions qu'elle adresse aux États et aux organisations internationales, l'organisation internationale « sera [...] soumise à d'autres restrictions que celles énumérées dans les articles 49 à 53 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵⁴ ».

45. À la Sixième Commission, plusieurs États ont été d'avis de ne pas faire de distinction à ce niveau entre l'organisation internationale lésée et l'État lésé⁵⁵. Certaines

⁵³ Arrêt du 13 novembre 1964, *Commission de la Communauté économique européenne c. Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique*, affaires jointes 90/63 et 91/63, *Recueil de jurisprudence*, p. 1232.

⁵⁴ *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), p. 14, par. 30 b.

⁵⁵ Voir les déclarations du Danemark, au nom des cinq pays nordiques [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 18^e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 101], du Japon [ibid., 19^e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 100], des

délégations, tout en admettant le principe qu'une organisation internationale puisse prendre des contre-mesures comme un État, ont insisté sur le fait que l'organisation devait « agir dans les limites de son mandat⁵⁶ ». Un État a soutenu que, si une organisation internationale peut prendre des contre-mesures, « ce ne peut être que parce qu'il y a un lien étroit entre cette organisation et le droit protégé par l'obligation qui a été violée⁵⁷ ». Un autre État a déclaré que, pour les organisations internationales, prendre des contre-mesures consistait simplement à s'abstenir d'exécuter une obligation conventionnelle, mais qu'il ne pensait pas qu'une restriction du même genre s'imposait à la faculté qu'elles ont de recourir à des contre-mesures⁵⁸.

46. Les règles de l'organisation déterminent la nature des contre-mesures qui peuvent être prises et l'organe qui est compétent pour le faire. Comme on l'a déjà dit à propos de la présentation et du retrait des réclamations (par. 11), il n'est pas nécessaire de dire dans le projet actuellement à l'examen que la conduite de l'organisation internationale est régie par ses propres règles. On ne peut qu'attendre d'une organisation internationale qu'elle agisse conformément à ses propres règles. Cependant, si une organisation s'abstient d'appliquer ses propres règles lorsqu'elle adopte des contre-mesures, la conséquence juridique n'est pas nécessairement que ces contre-mesures sont à considérer illicites. Il faut faire la distinction entre la position de l'organisation à l'égard de ses membres et sa position à l'égard d'entités qui ne sont pas ses membres. Pour ce qui est de ces dernières, le fait que des contre-mesures aient été prises par l'organisation internationale en violation de ses propres règles ne rend pas en lui-même ces contre-mesures illicites. Au contraire, pour ce qui est des membres de l'organisation, puisque les règles de celle-ci s'appliquent aux relations entre elle et eux, les conséquences de la violation des règles sur la licéité des contre-mesures sont définies par les règles elles-mêmes.

47. Dans le présent contexte, il n'y a pas grand-chose à changer, si ce n'est quelques formules, à l'article 49 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵⁹, qui définit l'objet et les limites des contre-mesures. Aux fins du présent projet, les paragraphes 1 et 2 de cet article doivent être modifiés pour couvrir les contre-mesures qu'un État lésé ou une organisation internationale lésée peut prendre contre une organisation internationale responsable. Le paragraphe 3 n'appelle aucune modification. Il semble utile d'ajouter deux nouveaux paragraphes à la disposition initiale pour insister sur le rôle que les règles de l'organisation peuvent jouer en restreignant ou en interdisant les contre-mesures

dans les relations entre elle et ses membres. L'un de ces paragraphes traiterait des règles de l'organisation responsable, l'autre des règles de l'organisation qui invoque la responsabilité.

48. Le texte suivant est proposé :

« Article 52. *Objet et limites des contre-mesures*

« 1. Un État ou une organisation internationale lésé ne peut prendre de contre-mesures à l'encontre d'une organisation internationale responsable d'un fait internationalement illicite que pour amener cette organisation à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la deuxième partie.

« 2. Les contre-mesures sont limitées à l'inexécution temporaire d'obligations internationales de l'État ou de l'organisation internationale prenant les mesures envers l'organisation internationale responsable.

« 3. Les contre-mesures doivent, autant que possible, être prises d'une manière qui permette la reprise de l'exécution des obligations en question.

« 4. Lorsqu'une organisation internationale est responsable d'un fait internationalement illicite, un membre lésé de cette organisation ne peut prendre de contre-mesures contre elle que si cela ne contrevient pas aux règles de l'organisation.

« 5. Lorsque l'organisation internationale responsable d'un fait internationalement illicite est membre de l'organisation internationale lésée, celle-ci ne peut prendre de contre-mesures contre son membre que si cela n'est pas incompatible avec ses propres règles. »

49. Les contre-mesures prises contre une organisation internationale comportent par définition l'inexécution par l'État lésé ou l'organisation internationale lésée de l'une de ses obligations, c'est-à-dire l'adoption d'un comportement qui léserait l'organisation responsable s'il n'y avait eu l'infraction initiale. Si l'État ou l'organisation internationale lésé n'est pas tenu d'adopter un certain comportement, ce comportement sera en lui-même licite et ne sera donc pas considéré comme une contre-mesure.

50. L'article 50 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶⁰ contient une liste d'obligations que l'État ne peut enfreindre lorsqu'il prend des contre-mesures contre un autre État. Ce sont des obligations qui, en raison de leur importance, sont à respecter même quand un État a été précédemment lésé par une violation. Leur importance ne tient pas à la qualité du sujet à qui elles sont dues ; elles peuvent pour la plupart être qualifiées d'obligations à l'égard de l'ensemble de la communauté internationale. La liste est donc également pertinente lorsqu'un État lésé entend prendre des contre-mesures contre une organisation internationale.

51. Étant donné l'importance des obligations figurant sur la liste, il semblerait qu'une interdiction analogue doive également s'appliquer aux organisations

Pays-Bas [ibid., 20^e séance (A/C.6/62/SR.20), par. 40] et de la Belgique [ibid., 21^e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 91].

⁵⁶ Déclaration de la Fédération de Russie [ibid., 21^e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 71]. De la même manière, la Suisse (ibid., par. 86) a parlé du « mandat » de l'organisation et aussi du « but » dans lequel elle a été créée. On peut rapprocher de ces observations l'idée de la Malaisie [ibid., 19^e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 75] selon laquelle « la CDI devrait se demander si des restrictions additionnelles ne devraient pas intervenir, compte tenu de la nature et de la capacité juridique des organisations internationales ».

⁵⁷ Voir la déclaration de l'Argentine [ibid., 18^e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 64].

⁵⁸ Cette remarque a été faite par l'Italie [ibid., 19^e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 41].

⁵⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 139.

⁶⁰ Ibid., p. 141.

internationales, même si certaines des obligations énumérées ne concernent guère la plupart d'entre elles. Tel est particulièrement le cas de l'obligation « [d]e respecter l'inviolabilité des agents, locaux, archives et documents diplomatiques ou consulaires » (art. 50, par. 2 *b*). Mais il est indubitable que les organisations internationales ont un intérêt du même ordre, et encore plus important, dont il faut tenir compte ici. Le commentaire relatif à l'article 50 explique que l'interdiction en question vise à protéger les agents diplomatiques et consulaires du risque d'« être pris pour cible dans le cadre de contre-mesures⁶¹ ». Il existe un risque analogue pour les agents des organisations internationales, et on peut dire la même chose de leurs locaux, archives et documents. Ces derniers termes, ainsi que le terme « agents », sont d'acception assez large pour couvrir les missions qu'une organisation internationale peut envoyer à titre permanent ou temporaire dans une autre organisation ou dans un État. Il semble donc raisonnable de reformuler l'interdiction fixée à l'alinéa *b* du paragraphe 2 et de parler de l'inviolabilité des agents, locaux, archives et documents de l'organisation internationale responsable.

52. Le libellé du paragraphe 2 de l'article 50 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite doit être quelque peu adapté. Le texte, avec les modifications que l'on vient de proposer, pourrait se lire comme suit :

« Article 53. *Obligations ne pouvant être affectées par des contre-mesures*

« 1. Les contre-mesures ne peuvent porter aucune atteinte :

« *a*) À l'obligation de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force telle qu'elle est énoncée dans la Charte des Nations Unies ;

« *b*) Aux obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme ;

« *c*) Aux obligations de caractère humanitaire excluant les représailles ;

« *d*) Aux autres obligations découlant des normes impératives du droit international général.

« 2. L'État ou l'organisation internationale qui prend des contre-mesures n'est pas dégagé des obligations qui lui incombent :

« *a*) En vertu de toute procédure de règlement des différends applicable entre l'État ou l'organisation internationale lésé et l'organisation internationale responsable ;

« *b*) De respecter l'inviolabilité des agents de l'organisation internationale responsable et des locaux, archives et documents de cette organisation. »

53. Pour ce qui est des conditions et des modalités des contre-mesures que l'État lésé entend prendre contre l'État responsable, les articles 51 à 53 du projet d'articles

⁶¹ Ibid., p. 143, par. 15.

sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶² consacrent certains principes de caractère général : le premier énonce l'exigence de proportionnalité ; le suivant fixe les conditions de procédure du recours aux contre-mesures ; le troisième, qui va quasiment sans dire, porte sur la cessation des contre-mesures. Les principes ainsi énoncés semblent s'appliquer également lorsqu'un État ou une organisation internationale lésé prend des contre-mesures contre une organisation internationale responsable. D'autre part, il serait pratique de disposer d'un régime uniforme pour la matière de ces articles, que les contre-mesures soient prises contre un État ou une organisation internationale responsable. Ainsi donc, les éléments que l'on peut dire novateurs que l'article 52 du projet introduit à propos des conditions du recours aux contre-mesures devraient aussi être étendus aux contre-mesures adoptées contre une organisation internationale.

54. L'exigence de proportionnalité a été réaffirmée par la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*. La Cour examinait une mesure prise par un État contre un autre, mais elle a procédé à une évaluation plus générale de la proportionnalité, pour conclure qu'« une condition importante est que les effets d'une contre-mesure doivent être proportionnés aux dommages subis compte tenu des droits en cause⁶³ ». Le principe de proportionnalité peut revêtir une importance particulière lorsque les contre-mesures sont le fait d'une organisation internationale, puisque tous ses membres y sont potentiellement impliqués. Comme le faisait observer la Belgique : « La transposition de cette prescription aux organisations internationales [...] éviterait donc que les contre-mesures adoptées par une organisation internationale aient un impact excessif⁶⁴. »

55. L'article 51 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite peut être repris tel quel. Les articles 52 et 53 appellent quelques modifications. Les textes suivants sont proposés :

« Article 54. *Proportionnalité*

« Les contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause.

« Article 55. *Conditions du recours à des contre-mesures*

« 1. Avant de prendre des contre-mesures, un État ou une organisation internationale lésé doit :

« *a*) Demander à l'organisation internationale responsable, conformément à l'article 47, de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la deuxième partie ;

« *b*) Notifier à l'organisation internationale responsable toute décision de prendre des contre-mesures et offrir de négocier avec cette organisation.

⁶² Ibid., p. 144 à 147.

⁶³ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 56, par. 85.

⁶⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission, 21^e séance (A/C.6/62/SR.21)*, par. 92.

« 2. Nonobstant le paragraphe 1 *b*, l'État ou l'organisation internationale lésé peut prendre les contre-mesures urgentes qui sont nécessaires pour préserver ses droits.

« 3. Des contre-mesures ne peuvent être prises, et les mesures déjà prises doivent être suspendues sans retard indu si :

« a) Le fait internationalement illicite a cessé ; et

« b) Le différend est en instance devant une cour ou un tribunal habilité à rendre des décisions obligatoires pour les parties.

« 4. Le paragraphe 3 ne s'applique pas si l'organisation internationale responsable ne met pas en œuvre de bonne foi les procédures de règlement des différends.

« Article 56. *Cessation des contre-mesures*

« Il doit être mis fin aux contre-mesures dès que l'organisation internationale responsable s'est acquittée des obligations qui lui incombent à raison du fait internationalement illicite conformément à la deuxième partie. »

56. Deux questions différentes se posent à propos des mesures qui peuvent être prises contre une organisation internationale responsable par un État ou une organisation internationale qui ne sont pas lésés au sens de l'article 46. Celle que l'on examinera d'abord est proche de la question traitée à l'article 54 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶⁵. Selon cette disposition, le chapitre relatif aux contre-mesures est sans préjudice du droit de tout État de prendre des « mesures licites » quand il est habilité à invoquer la responsabilité internationale alors qu'il n'est pas lésé. Cette disposition concerne la catégorie d'États dont il est question à l'article 51 du présent projet.

57. Puisque l'article 54 est une disposition « sans préjudice », ce serait évidemment outrepasser les fins de la présente étude que de vouloir pousser plus loin l'examen des mesures qui peuvent être prises contre une organisation internationale responsable par un État qui, même s'il n'a pas été lésé, est habilité à invoquer la responsabilité internationale. La seule chose à faire à cet égard est de réaffirmer ce qui a été dit dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Mais on remarquera que, puisque les mesures dont il s'agit sont en elles-mêmes licites, il n'est pas du tout nécessaire d'employer la formule « sans préjudice » du droit d'en adopter.

58. L'article 51 du présent projet envisage l'éventualité qu'une organisation internationale, qui n'est pas lésée au sens de l'article 46, invoque aussi sous certaines conditions la responsabilité d'une autre organisation internationale. La pratique offre plusieurs exemples de mesures prises contre un État responsable par une organisation internationale non lésée, pratique ayant principalement pour origine l'Union européenne. Par exemple, après la déclaration citée ci-dessus (par. 33) à propos des « graves violations des droits de l'homme »

systématiquement commises en Birmanie, le Conseil de l'Union européenne a arrêté l'interdiction « de fournir à la Birmanie/au Myanmar des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ou de terrorisme⁶⁶ ». Dans certains cas, les mesures adoptées par l'Union européenne n'étaient pas compatibles avec les obligations qu'elle avait à l'égard de l'État responsable et ont donc été considérées comme justifiées par la violation antérieure d'une obligation internationale par cet État⁶⁷.

59. Il serait difficile de trouver un exemple de mesures prises par une organisation internationale contre une autre organisation internationale dans un cas de figure analogue. Cela ne signifie pas nécessairement que la disposition contenant la clause « sans préjudice » doive ne rien dire des mesures prises par les organisations internationales qui ne sont pas « lésées » au sens de l'article 46 du présent projet. L'éventualité qu'une organisation internationale prenne des contre-mesures contre une autre organisation internationale ne peut être écartée. D'ailleurs, l'Union européenne a récemment affirmé que « le droit d'une organisation internationale de prendre des contre-mesures contre une autre organisation internationale [doit être limité] aux seuls cas où elle est mandatée par son statut pour protéger l'intérêt sur lequel repose l'obligation qui a été violée ». Elle a qualifié cette obligation d'« obligation due à la communauté internationale dans son ensemble⁶⁸ ». On ne peut donc totalement écarter l'éventualité qu'une organisation internationale qui n'est pas lésée par la violation d'une obligation de cette sorte prenne des mesures contre une autre organisation internationale tenue responsable de cette violation. Raison de plus d'inclure les organisations internationales parmi les entités dont le droit de prendre « des mesures licites » est préservé par la clause « sans préjudice » dans le chapitre concernant les contre-mesures.

60. La deuxième question à examiner dans le présent contexte est de nature différente. C'est celle des membres d'une organisation internationale qui ont transféré à cette organisation compétence à l'égard de certaines matières et peuvent, par voie de conséquence, se trouver effectivement incapables de prendre des contre-mesures eux-mêmes. Cette situation a été décrite par la Cour de justice des Communautés européennes à propos des mesures de rétorsion dans le système de l'OMC, dans les termes suivants :

[À] défaut de coopération étroite, dans l'hypothèse où un État membre, dans sa sphère de compétence, aurait été dûment autorisé à prendre des mesures de rétorsion mais estimerait qu'elles seraient inefficaces si elles étaient prises dans les domaines couverts par le GATS [Accord général sur le commerce des services] ou par le TRIPS [Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce], il ne disposerait pas, au regard du droit communautaire, du pouvoir de prendre des mesures de rétorsion dans le domaine du commerce des marchandises, puisque cette matière relève, en tout état

⁶⁶ Voir *supra* la note 40.

⁶⁷ Tel était par exemple le cas d'une partie du Règlement (CEE) n° 877/82 du Conseil qui suspend les importations de tous les produits argentins, *Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 25, n° L 102 (16 avril 1982), p. 1. L'idée qu'une organisation internationale peut, même si elle n'est pas « lésée », prendre des contre-mesures en réaction à une violation d'une obligation à l'égard de la communauté internationale tout entière a été défendue par Ehlermann, loc. cit., p. 104 et 105, Pierre Klein, op. cit., p. 401, et Rey Aneiros, op. cit., p. 166.

⁶⁸ Document A/CN.4/593 et Add.1, sect. F2 (reproduit dans le présent volume).

⁶⁵ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 147.

de cause, de la compétence exclusive que détient la Communauté au titre de l'article 113 [maintenant 133] du Traité. Inversement, à défaut de la même coopération étroite, si la Communauté obtenait le droit de rétorsion dans le domaine des marchandises mais s'estimait incapable de l'exercer, elle se trouverait dans l'impossibilité juridique de prendre des mesures de rétorsion dans les domaines couverts par le GATS et le TRIPS, qui relèveraient de la compétence des États⁶⁹.

Comme la Communauté européenne et ses États membres ont acquis avec les traités de l'OMC des obligations et des droits distincts selon leurs compétences respectives en droit européen, le scénario envisagé par la Cour européenne s'est réalisé. Il se réalise aussi dans la situation inverse de l'État partie aux accords de l'OMC qui entend prendre des contre-mesures à raison d'une violation commise soit par la Communauté soit par un ou plusieurs de ses membres. La question a été soulevée, mais non débattue, dans l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes*, l'Équateur ayant été autorisé à suspendre l'accomplissement de certaines obligations à l'égard d'États membres à raison d'une violation commise par la Communauté européenne⁷⁰.

61. Un cas du même genre se présente lorsqu'un État ou une organisation internationale qui ne sont pas lésés mais qui ont le droit d'invoquer la responsabilité entendent prendre des mesures contre l'organisation internationale responsable. Comme le droit de prendre des mesures dans de telles circonstances est couvert par la clause « sans préjudice », il n'est pas nécessaire de se demander si cet État ou cette organisation serait alors en situation de demander à une organisation internationale dont ils sont membres de prendre des mesures contre l'organisation responsable, ni si une organisation internationale peut dans le même cas demander à ses membres de prendre des mesures.

62. L'éventualité où une organisation internationale prendrait des contre-mesures au nom de ses membres qui ont été lésés a été surtout étudiée du point de vue des organisations fondées sur une intégration économique poussée de leurs membres, en particulier du point de vue de l'Union européenne⁷¹. Lorsque la création d'une telle organisation implique le transfert à cette organisation de la compétence exclusive sur le domaine économique, ses membres se trouveraient dans une position telle qu'ils ne pourraient plus recourir aux contre-mesures ou en tout cas à des contre-mesures efficaces, lorsqu'ils sont lésés. On voit mal l'État qui transfère à une organisation la compétence exclusive sur le domaine économique renoncer à toute possibilité de recourir à des contre-mesures dans ce domaine. Cela signifie que l'État membre lésé peut y recourir par le canal de l'organisation elle-même, en lui demandant d'agir en son nom. L'organisation peut accéder à sa demande ou refuser d'agir, selon son propre règlement. Quant aux mesures

qu'elle peut éventuellement prendre dans ces circonstances, la condition de proportionnalité, fixée à l'article 54, est de toute première importance.

63. Pour définir les organisations internationales habilitées à prendre des mesures au nom de leurs membres, on peut s'appuyer sur la notion d'organisation régionale d'intégration économique. On la trouve à l'article 13 de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone⁷² et dans plusieurs traités postérieurs. Si l'idée d'évoquer le cas des organisations régionales d'intégration économique est retenue, il faudra ajouter une définition à l'article 2 relatif à l'emploi des termes.

64. Si certaines raisons invitent à donner aux membres lésés d'une organisation internationale la possibilité de faire prendre des contre-mesures à cette organisation, il n'y en a guère d'admettre qu'une organisation fasse prendre des contre-mesures à ses membres en dehors de son domaine de compétence.

65. Il serait également difficile d'admettre, dans la situation inverse, qu'un État lésé puisse prendre des mesures contre une organisation internationale quand ce n'est pas l'organisation mais l'un de ses membres qui est responsable. Si l'on considère qu'un État lésé peut s'en prendre à une organisation lorsque l'un des membres de celle-ci seulement est responsable, l'État qui prend des contre-mesures pourrait, à sa discrétion, atteindre l'organisation internationale alors qu'elle n'a commis aucune violation. Les mêmes considérations valent dans le cas de l'État lésé qui entend atteindre un membre d'une organisation internationale quand c'est cette organisation qui est seule responsable.

66. Les deux questions dont il vient d'être traité pourraient faire l'objet de deux paragraphes différents qui se liraient comme suit :

« Article 57. *Mesures prises par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé*

« 1. Le présent chapitre ne porte pas préjudice au droit qu'a tout État et toute organisation internationale, en droit selon le paragraphe 1 de l'article 51 d'invoquer la responsabilité d'une organisation internationale, de prendre des mesures licites contre cette organisation internationale pour faire cesser la violation et obtenir réparation dans l'intérêt de la partie lésée ou des bénéficiaires de l'obligation violée.

« 2. Quand l'État ou l'organisation internationale lésé a transféré compétence sur certaines matières à une organisation régionale d'intégration économique dont il est membre, cette organisation peut, lorsqu'elle en est priée par son membre lésé, prendre au nom de ce membre, contre une organisation internationale responsable, des contre-mesures dans les matières en question. »

⁶⁹ Avis 1/94, *Recueil de jurisprudence 1994*, p. I-5421, par. 109.

⁷⁰ Voir *supra* le paragraphe 30. Cette affaire a été analysée sous l'aspect examiné ici par Heliskoski, *op. cit.*, p. 220 et 221.

⁷¹ Pierre Klein, *op. cit.*, p. 400 et 401, considérant le degré d'intégration d'une organisation internationale, pense que le transfert de compétence justifierait que l'organisation prenne des contre-mesures lorsqu'un État membre a été lésé. On trouve une opinion analogue dans Ehlermann, *loc. cit.*, p. 106, et Meng, « Internationale Organisationen im völkerrechtlichen Deliktsrecht », p. 350 à 354. Selon Verhoeven, « Communautés européennes... », p. 88 à 90, une organisation internationale n'aurait pas le droit de prendre des mesures dans un tel cas, mais pourrait les exécuter.

⁷² Le paragraphe 6 de l'article 1 donne la définition suivante : « Aux fins de la présente Convention : [...] Par "organisation régionale d'intégration économique" on entend une organisation constituée par des États souverains d'une région donnée qui a compétence dans des domaines régis par la Convention ou ses protocoles et a été dûment autorisée, selon ses procédures internes, à signer, à ratifier, à accepter, à approuver la Convention ou ses protocoles ou à y adhérer. »