RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/610

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

[*Original: anglais*]
[*27 mars 2009*]

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport		77
Ouvrages cités dans le présent rapport		78
	Paragraphes	
INTRODUCTION	1-6	78
Chapitres		
I. CHAMP D'APPLICATION DES ARTICLES, DÉFINITIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX	7-21	79
II. ATTRIBUTION DE COMPORTEMENT	22-38	82
III. VIOLATION D'UNE OBLIGATION INTERNATIONALE	39-44	86
IV. RESPONSABILITÉ D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE À RAISON DU FAIT D'UN ÉTAT OU D'UNE AUTRE ORGANISATION INTERNATIONALE	45-54	87
V. CIRCONSTANCES EXCLUANT L'ILLICÉITÉ	55-72	89
VI. RESPONSABILITÉ D'UN ÉTAT À RAISON DU FAIT D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE	73-92	92
VII. CONTENU DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE	93-101	95
VIII. MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE	102-119	97
IX. DISPOSITIONS GÉNÉRALES	120-134	100

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	Sources
Accord relatif au Fonds monétaire international et Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Washington, 27 décembre 1945)	Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2, nº 20, p. 39.
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Ibid., vol. 213, nº 2889, p. 221.
Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Convention de Vienne de 1986) [Vienne, 21 mars 1986]	A/CONF.129/15.

* Le Rapporteur spécial exprime sa reconnaissance à Paolo Palchetti (professeur, Université de Macerata, Italie), Stefano Dorigo (docteur, Université de Pise) et Nadia Kalb (LL.M., Université de New York) pour l'aide qu'ils lui ont apportée dans l'établissement du présent rapport.

Ouvrages cités dans le présent rapport

ASPREMONT, Jean (d')

«Abuse of the legal personality of international organizations and the responsibility of member States», *International Organizations Law Review*, vol. 4 (2007), p. 91 à 119.

BODEAU-LIVINEC, Pierre, Gionata P. BUZZINI et Santiago VILLALPANDO

«*Behrami and Behrami v. France* and *Saramati v. France, Germany and Norway.* European Court of Human Rights (Grand Chamber), May 2, 2007», *American Journal of International Law*, vol. 102, nº 2 (2008), p. 323 à 331.

DOMINICÉ, Christian

«La responsabilité internationale des Nations Unies», dans J.-P. Cot et A. Pellet (dir. publ.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3e éd., Paris, Economica, 2005, p. 141.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 66-II (session de Lisbonne, 1995), Paris, Pedone, 1996.

KLEIN, Pierre

«Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Quelques considérations critiques sur l'arrêt *Behrami et Saramati*», *Annuaire français de droit international*, vol. 53 (2007), p. 43 à 64.

KUIJPER, Peter Jan et Esa PAASIVIRTA

«Further exploring international responsibility: The European Community and the ILC's project on responsibility of international organizations», *International Organizations Law Review*, vol. 1 (2004), p. 111 à 138.

LAGRANGE, Philippe

«Responsabilité des États pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies», *Revue générale de droit international public*, vol. 112 (2008), p. 85 à 110.

LARSEN, Kjetil Mujezinovic

«Attribution of conduct in peace operations: The "ultimate authority and control" test», *European Journal of International Law*, vol. 19 (2008), p. 509 à 531.

MENDELSON, Maurice

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

MILANOVIĆ, Marko et Tatjana PAPIĆ

«As bad as it gets: The European Court of Human Rights' *Behrami and Saramati* decision and general international law», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 58 (2009), p. 267 à 296.

ORAKHELASHVILI, Alexander

«*R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*», *American Journal of International Law*, vol. 102, nº 2 (2008), p. 337 à 345.

PALCHETTI, Paolo

«Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati», *Rivista di diritto internazionale*, vol. 90 (2007), p. 681 à 704.

QUIGLEY, John

«State responsibility for ethnic cleansing», *University of California at Davis Law Review*, vol. 32, nº 2 (1998-1999), p. 341 à 387.

REINISCH, August

«Editorial: How necessary is necessity for international organizations?», *International Organizations Law Review*, vol. 3, nº 2 (2006), p. 177 à 183.

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.

SARI, Aurel

«Jurisdiction and international responsibility in peace support operations: The *Behrami* and *Saramati* cases», *Human Rights Law Review*, vol. 8 (2008), p. 151 à 170.

SCHMALENBACH, Kirsten

Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen, Frankfort-sur-le-Main, Peter Lang, 2004.

STUMER, Andrew

«Liability of member States for acts of international organizations: Reconsidering the policy objections», *Harvard International Law Journal*, vol. 48, nº 2 (2007), p. 553 à 580.

TALMON, Stefan

«Responsibility of international organizations: Does the European Community require special treatment?», dans M. Ragazzi (dir. publ.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter.* Leyde/Boston, Martinus Nijhoff, 2005, p. 405 à 421.

THALLINGER, Gerhard

«The rule of exhaustion of local remedies in the context of the responsibility of international organizations», *Nordic Journal of International Law*, vol. 77 (2008), p. 401 à 428.

YAMADA, Chusei

«Revisiting the International Law Commission's draft articles on State responsibility», dans M. Ragazzi (dir. publ.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter.* Leyde/Boston, Martinus Nijhoff, 2005, p. 117 à 123.

Introduction

1. Le présent rapport devrait permettre à la Commission du droit international d'achever l'adoption en première lecture de son projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales.

2. La Commission du droit international a adopté provisoirement à ce jour 53 projets d'article sur la responsabilité des organisations internationales[1]. Les projets d'articles 1 à 30 constituent la première partie, intitulée «Le fait internationalement illicite d'une organisation internationale»;

[1] Le texte des projets d'article adoptés provisoirement à ce jour est reproduit dans l'*Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 119 à 125, par. 164.

les projets d'articles 31 à 45 constituent la deuxième partie, intitulée «Contenu de la responsabilité internationale de l'organisation internationale»; les projets d'articles 46 à 53 constituent le chapitre I («Invocation de la responsabilité d'une organisation internationale») de la troisième partie, intitulée «Mise en œuvre de la responsabilité internationale d'une organisation internationale». À sa soixantième session, en 2008, la Commission a également pris note[2] des projets d'articles 54 à 60, qui avaient été adoptés par le Comité de rédaction et devraient constituer le chapitre II de la troisième partie, intitulé «Contre-mesures».

3. En ce qui concerne les projets d'article adoptés à ce jour, il subsiste certaines questions en suspens, comme le libellé du projet d'article 19 («Contre-mesures») dans le chapitre V («Circonstances excluant l'illicéité») de la première partie, ainsi que la place à réserver au chapitre (X) («Responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale»). Le présent rapport abordera ces questions et proposera aussi quelques dispositions d'ordre général à insérer dans la partie du projet d'articles intitulée «Dispositions d'ordre général».

4. En outre, comme indiqué dans les rapports précédents[3], il paraît souhaitable que la Commission ait la possibilité de revoir les textes adoptés jusqu'ici avant d'achever la première lecture du projet d'articles. Cela devrait lui permettre de revoir certains des projets d'article à la lumière des observations ultérieures des États et des organisations internationales, et des faits nouveaux intervenus dans les décisions judiciaires et dans la pratique. On pourra également tenir compte des opinions exprimées par les auteurs. Ainsi, le présent rapport comprendra une étude de tous les éléments pertinents et fera des propositions de modification des textes adoptés à titre provisoire ou d'adjonction de certaines clarifications dans les commentaires.

5. Certains des commentaires reçus d'États et d'organisations internationales concernent les rapports et les propositions initiales du Rapporteur spécial, et non les projets d'article qui avaient été entre-temps adoptés par la Commission à titre provisoire. Les observations se rapportant à des textes dépassés ne seront examinées dans le présent rapport que dans la mesure où elles peuvent être pertinentes aussi pour le projet d'articles de la Commission.

6. Le présent rapport est divisé en chapitres qui correspondent aux divisions existant dans les textes adoptés à titre provisoire. Les propositions concernant les projets d'article à examiner dans les chapitres qui suivent seront faites à la fin de chacune des divisions existantes. Elles incluent des suggestions de changement d'ordre des divisions existantes. Dans le présent rapport, on renvoie toujours à la numérotation actuelle des projets d'article. Celle-ci ne sera modifiée, si nécessaire, qu'au moment de l'adoption du projet d'articles en première lecture.

[2] Ibid., p. 115, par. 134. Le texte des projets d'article sur les contre-mesures adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.725/Add.1) peut être consulté sur le site Web de la Commission du droit international (http://legal.un.org/ilc/).

[3] Voir le deuxième rapport du Rapporteur spécial, M. Giorgio Gaja, *Annuaire… 2004*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/541, p. 4, par. 1; son troisième rapport, *Annuaire… 2005*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/553, p. 8 et 9, par. 1; son cinquième rapport, *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/583, par. 3 à 6; et son sixième rapport, *Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/597, par. 3.

Chapitre I

Champ d'application des articles, définitions et principes généraux

7. Comme indiqué à l'article I, le présent projet d'articles s'applique à la responsabilité internationale des organisations internationales (par. 1) et aussi à la «responsabilité internationale de l'État pour le fait internationalement illicite d'une organisation internationale» (par. 2). Cet article traduit la position prise par la Commission dans les projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, telle qu'elle est exprimée à l'article 57[4], selon lequel «[l]es présents articles sont sans préjudice de toute question relative à la responsabilité d'après le droit international d'une organisation internationale ou d'un État pour le comportement d'une organisation internationale».

8. Dans le présent projet d'articles, les questions concernant l'attribution d'un comportement, la violation d'une obligation internationale et les circonstances excluant l'illicéité sont traitées dans la première partie, de manière à couvrir tous les cas dans lesquels la responsabilité internationale d'une organisation internationale peut voir le jour; la deuxième partie, elle, ne concerne que le contenu de la responsabilité d'une organisation internationale à l'égard d'une autre organisation internationale ou d'un État; la troisième partie concerne l'invocation de la responsabilité d'une organisation internationale par une autre organisation internationale ou par un État. Appuyant une opinion qui avait été exprimée au sein de la Commission à sa soixantième session, en 2008, et dont il est fait état dans le rapport de la Commission[5], certains États ont laissé entendre que la troisième partie devrait inclure aussi l'invocation par une organisation internationale de la responsabilité internationale d'un État[6]. Il reste que cette question se situe en dehors de la définition du champ

[4] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, p. 26 à 31. Au nombre des questions que l'article 57 écarte figure celle de la responsabilité qu'un État peut encourir du fait du comportement d'une organisation internationale dont il n'est pas membre. Il est donc préférable de ne pas suivre la suggestion faite par le Pakistan [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Sixième Commission*, 16e séance (A/C.6/58/SR.16), par. 5] et la Malaisie [ibid., *cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 1] de restreindre aux États «membres» la référence aux États faite dans l'article 1 du présent projet.

[5] *Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 117, par. 147.

[6] Voir les interventions de l'Autriche [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission*, 18e séance (A/C.6/63/SR.18), par. 85], du Bélarus [ibid., 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 56], de la Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 42] et de la Belgique (ibid., par. 47). Voir aussi les interventions de la Hongrie [ibid., 20e séance (A/C.6/63/SR.20), par. 29] et de la Pologne [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 32].

d'application visée à l'article 1. De plus, si l'on a cru devoir préciser les règles qui s'appliquent à l'invocation de la responsabilité d'un État par une organisation internationale, cette question devrait trouver place dans les articles concernant la responsabilité de l'État et non dans le présent projet d'articles. On pourrait très bien concevoir d'élargir la portée de différents projets d'article de la troisième partie concernant la responsabilité de l'État, comme les projets d'articles 42 et 43, 45 à 50 et 52 à 54, pour qu'ils recouvrent également l'invocation de la responsabilité par des organisations internationales.

9. On devrait retenir la même approche en ce qui concerne différentes autres questions à propos desquelles les projets d'article sur la responsabilité de l'État n'envisagent que les relations entre les États, comme le consentement (art. 20), l'état de nécessité (art. 25) ou le contenu de la responsabilité internationale (deuxième partie, en particulier les articles 33 et 41). Par exemple, si les conditions permettant de considérer le consentement comme une circonstance excluant l'illicéité devaient s'appliquer de la même façon aux États et aux organisations internationales, l'article 20 sur la responsabilité de l'État pourrait être modifié et se lire comme suit: «Le consentement valide de l'État *ou d'une organisation internationale** à la commission par un autre État d'un fait donné exclut l'illicéité de ce fait à l'égard du premier État *ou de l'organisation internationale** pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement».

10. L'article 2 définit l'expression «organisation internationale» aux fins du projet d'articles. Il semble évident, comme cela a été souvent suggéré, que la définition des «règles de l'organisation» figurant actuellement à l'article 4, paragraphe 4, devrait figurer à l'article 2 et qu'elle devrait être rendue plus générale, de manière à renvoyer aux buts de tous les projets d'article et pas seulement, comme c'est le cas actuellement, à ceux de l'article 4.

11. La définition que donne l'article 2 de l'«organisation internationale» est plus complète que celle figurant dans la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (ci-après dénommée «Convention de Vienne de 1986»), qui se borne à décrire celle-ci comme étant «une organisation intergouvernementale[7]». Sans pour autant insister sur cette définition, certains États auraient préféré ne prendre en considération que les seules organisations ayant des États comme membres[8]. Cependant, la majorité des observations reçues des États sont favorables à un renvoi, comme c'est le cas à l'article 2, également aux organisations internationales comprenant parmi leurs membres des entités autres que des États, estimant que cela reflète la «réalité actuelle[9]».

12. Dans ses commentaires, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a noté que la mention faite à l'article 2 du fait qu'une organisation internationale peut être instituée par «un traité ou un autre instrument régi par le droit international» «est confirmé[e] par la pratique de l'UNESCO concernant la création d'organisations intergouvernementales dans le cadre d'une procédure simplifiée qui permet aux organes directeurs de l'UNESCO (la Conférence générale ou le Conseil exécutif) d'adopter les statuts de ces organisations intergouvernementales, les États membres intéressés par leurs activités pouvant notifier au Directeur général qu'ils acceptent ces statuts[10]».

13. Un État a reproché à la définition de ne pas limiter la responsabilité d'une organisation internationale à l'égard d'un État au cas dans lequel l'État reconnaît la personnalité juridique de l'organisation[11]. Le point de savoir si

---

[7] Art. 2, par. 1 *i*, de la Convention. L'emploi de cette définition dans le texte actuel a été recommandé par le Royaume-Uni [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 10].

[8] Voir les interventions de la Chine [ibid., 14e séance (A/C.6/58/SR.14), par. 49 et 51], d'Israël [ibid., 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 19], de Cuba [ibid., *cinquante-neuvième session, Sixième Commission,* 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 24] et de l'Argentine [ibid., *soixantième session, Sixième Commission,* 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 79]. La Fédération de Russie a exprimé certains doutes [ibid., *cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 29]. Voir aussi l'intervention d'El Salvador [ibid., *soixantième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 65].

[9] Voir l'intervention de la Grèce [ibid., *cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 11]. Des opinions analogues ont été exprimées par les États suivants: Chili (ibid., par. 17), Pakistan [ibid., 16e séance (A/C.6/58/SR.16), par. 6], Inde (ibid., par. 66), Bulgarie [ibid., 20e séance (A/C.6/58/SR.20), par. 62], Hongrie [ibid., 21e séance (A/C.6/58/SR.21), par. 6], République bolivarienne du Venezuela (ibid., par. 20), Sierra Leone (ibid., par. 25), Mexique (ibid., par. 47) et Suisse [ibid., *soixantième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 41]. La France [ibid., *cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/58/SR.14), par. 55], tout en approuvant généralement la définition, a proposé le libellé suivant: «Une organisation internationale est composée d'États et peut compter parmi ses membres, le cas échéant, des entités autres que des États.» L'Espagne [ibid., 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 38], aux yeux de laquelle «[l]a variante proposée par la France n'est pas sans mérite», a proposé de parler d'«une organisation internationale créée par des États et composée essentiellement d'États». Ces deux propositions sont, pour l'essentiel, très proches du texte du projet d'article 2; il n'est pas certain qu'elles en améliorent le libellé. Les Pays-Bas [ibid., 14e séance (A/C.6/58/SR.14), par. 42] et le Portugal [ibid., 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 26] ont souligné qu'il serait peut-être bon, aux fins de la responsabilité internationale, de retenir la distinction entre les membres à part entière et les membres associés ou affiliés. Cette remarque ne paraît pas devoir toucher la définition de l'organisation internationale, mais plutôt la question de la responsabilité des membres de celle-ci.

[10] Voir *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. C, p. 133. Les Pays-Bas [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/58/SR.14), par. 40] se sont interrogés sur le point de savoir si c'était à bon droit qu'il était fait état, au paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 2, des résolutions de l'Assemblée générale comme instrument de création d'une organisation internationale. Toutefois, il n'est pas nécessaire, contrairement à ce que les Pays-Bas ont donné à entendre, que la résolution pertinente soit «contraignante». À titre d'exemple d'une résolution de l'Assemblée générale établissant une organisation internationale, on pourrait se reporter à la résolution 1995 (XIX), du 30 décembre 1964, qui a créé la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, même si c'est ostensiblement en tant qu'organe subsidiaire.

[11] Voir les interventions de l'Autriche [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 36, et ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/63/SR.18), par. 83]. Un certain poids a été donné à cette reconnaissance par la Chine [ibid., *cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/58/SR.14), par. 50] et la Commission européenne [voir *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. J]. Par ailleurs, l'Irlande [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 90] a soutenu que la responsabilité internationale d'une organisation internationale ne dépendait pas de la reconnaissance de sa personnalité juridique.

la reconnaissance est une condition préalable de la personnalité prête à controverse[12], mais il n'est pas nécessaire de régler cette question aux fins du présent projet. Il ne semble pas nécessaire d'indiquer les conditions auxquelles est subordonnée la naissance de la personnalité juridique d'une organisation internationale aux yeux du droit international et de les ajouter à la définition figurant au projet d'article 2. De toute évidence, une organisation internationale ne peut être tenue pour responsable que si elle possède la personnalité juridique. Si on devait considérer la reconnaissance comme un élément indispensable à la naissance de la personnalité de l'organisation, celle-ci ne serait responsable que vis-à-vis des États qui l'ont reconnue, les membres de l'organisation étant responsables à l'égard des États qui n'ont pas reconnu la personnalité juridique de celle-ci. L'exigence d'une telle reconnaissance ne s'appliquerait pas lorsqu'on peut soutenir que l'organisation internationale a une personnalité objective.

14. Comme indiqué plus haut (voir par. 10), l'article 2 devrait comporter un second paragraphe dans lequel seraient définies les règles de l'organisation, lesquelles sont actuellement contenues dans l'article 4, paragraphe 4, selon lequel «l'expression "règles de l'organisation" s'entend notamment des actes constitutifs; des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs; ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation».

15. Cette définition est très proche de celle contenue dans l'article 2, paragraphe 1 *j*, de la Convention de Vienne de 1986, qui est libellée comme suit:

> L'expression «règles de l'organisation» s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, des décisions et résolutions adoptées conformément auxdits actes et de la pratique bien établie de l'organisation.

Cette définition a été jugée satisfaisante par plusieurs États qui avaient précédemment exprimé leurs vues à la Sixième Commission, sur la demande de la Commission du droit international[13]. Sauf quelques légers changements d'ordre stylistique, la seule modification a consisté à ajouter, après la mention des décisions et résolutions, la mention «autres actes» adoptés par l'organisation[14]. Cette modification rend compte de la très grande variété de termes utilisés pour décrire les actes des organisations internationales à prendre en considération[15].

16. À la suite de l'adoption de l'article 4, paragraphe 4, certains États se sont expressément félicités du nouveau texte[16]. L'UNESCO a dit qu'elle souscrivait «à la décision d'élargir la définition figurant dans la Convention de Vienne [de 1986] de manière à couvrir, outre les "décisions" et les "résolutions", les "autres actes de l'organisation"[17]». Quelques États se sont interrogés sur un aspect qui avait été repris de la Convention de Vienne sans aucune modification, à savoir la référence à la «pratique bien établie[18]». Cette référence peut sembler vague, mais on voit mal comment on pourrait s'en passer, lorsqu'on examine les fonctions et les instruments des organisations internationales.

17. L'article 1 et l'article 2, qui concernent respectivement le champ d'application du projet d'articles et les définitions, se rapportent au projet d'articles dans son ensemble, alors que l'article 3 vise des questions se rapportant à la responsabilité internationale d'une organisation internationale, et non des questions se rapportant à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite d'une organisation internationale. Il serait donc plus logique d'inclure l'article 1 et l'article 2 dans une brève première partie du projet d'articles sous le titre «Introduction» et de faire commencer la deuxième partie à l'article 3, en donnant à cette partie le titre qui est actuellement celui de la première partie, à savoir «Le fait internationalement illicite d'une organisation internationale».

18. L'article 3 énonce les conditions généralement applicables pour que soit engagée la responsabilité internationale d'une organisation internationale. À l'instar des dispositions parallèles des articles sur la responsabilité de

---

[12] Parmi les auteurs selon lesquels la reconnaissance est indispensable pour qu'il y ait personnalité juridique, voir Mendelson, «The definition of "international organization"…», p. 371, et Schmalenbach, *Die Haftung Internationaler Organisationen*…, p. 63 à 68.

[13] Voir les interventions du Danemark, également au nom de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/58/SR.14), par. 25], de l'Autriche (ibid., par. 33), du Japon (ibid., par. 36 et 37), de l'Italie (ibid., par. 45), du Canada [ibid., 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 2], de la Grèce (ibid., par. 12), d'Israël (ibid., par. 20), du Portugal (ibid., par. 27), tout en plaidant pour «une définition plus exhaustive», de la Fédération de Russie (ibid., par. 30), de l'Espagne (ibid., par. 40), du Bélarus (ibid., par. 42), de l'Égypte [ibid., 16e séance (A/C.6/58/SR.16), par. 1], de la Roumanie [ibid., 19e séance (A/C.6/58/SR.19), par. 53], de la République bolivarienne du Venezuela [ibid., 21e séance (A/C.6/58/SR.21), par. 21], de la Sierra Leone (ibid., par. 25) et du Mexique (ibid., par. 47). Voir aussi les commentaires écrits du Mexique [*Annuaire… 2005*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/547, sect. F, p. 22], de la Pologne (ibid.) et de la République démocratique du Congo (ibid., document A/CN.4/556, sect. I, p. 43). Le Gabon a estimé que la définition de la Convention «n'[était] pas satisfaisante» [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Sixième Commission,* 15e séance (A/C.6/58/SR.15), par. 4]. La France [ibid., 14e séance (A/C.6/58/SR.14), par. 58] a suggéré «de prendre en considération les précisions que l'Institut de droit international a données dans la résolution qu'il a approuvée à Lisbonne en 1995» [voir également Institut de droit international, *Annuaire*…, p. 447].

[14] Selon la Fédération de Russie, cependant, la définition contenue dans le présent projet «s'est écartée de la définition parfaitement satisfaisante donnée à l'alinéa *j* de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1986» [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission,* 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 22].

[15] La définition donnée par l'Institut de droit international (voir *supra* la note 13) se situe dans cette ligne lorsqu'elle fait état de «l'acte constitutif de l'organisation et ses amendements, les règlements adoptés en vertu de ces textes, [d]es décisions et résolutions obligatoires adoptées conformément à ces actes et [de] la pratique bien établie de l'organisation». La définition adoptée par la Commission est plus courte et apparaît plus complète.

[16] Voir, en particulier, les interventions de la Grèce [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission,* 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 38] et de la Roumanie [ibid., 25e séance (A/C.6/59/SR.25), par. 16].

[17] Voir *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. E, p. 137.

[18] Sur ce point, des critiques ont été exprimées par la Chine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission,* 21e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 38] et la République de Corée [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 14 et 15]. Le Portugal [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 40] a suggéré un texte d'où toute référence à la pratique serait omise. La Commission européenne [ibid., 21e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 19] a proposé de remplacer l'expression «pratique bien établie» par «pratique généralement acceptée».

l'État pour fait internationalement illicite[19], l'article 3 vise uniquement à fournir une description générale des conditions préalables. Il ne vise pas à exclure des exceptions, comme cela ressort clairement du commentaire[20]. En particulier, la responsabilité n'est pas toujours subordonnée à la condition que le comportement soit attribuable à l'organisation internationale. Par exemple, lorsqu'une organisation internationale contraint une autre organisation ou un État à commettre un fait qui, en l'absence de contrainte, constituerait un fait internationalement illicite de cette dernière organisation ou de cet État, elle engage sa responsabilité, même si le comportement ne lui est pas attribuable[21].

19. L'opinion a souvent été formulée qu'il faudrait affirmer qu'une organisation internationale doit se conformer aux règles applicables à cette même organisation. On est en droit d'attendre d'une organisation internationale qu'elle agisse toujours de la sorte, mais cette exigence relève de la règle primaire pertinente et ne fait donc pas partie du droit de la responsabilité internationale.

20. Il paraît difficile d'affirmer, en règle générale, que la violation par une organisation internationale de ses règles pertinentes entraîne comme conséquence une responsabilité internationale. En tout état de cause, cette responsabilité ne pourrait surgir qu'en ce qui concerne les membres de l'organisation, car les règles de l'organisation ne peuvent pas a priori être invoquées par des non-membres. On ne saurait affirmer, contrairement à ce qu'on a laissé entendre[22], qu'une organisation n'engage pas sa responsabilité internationale dès lors qu'elle agit conformément à son instrument constitutif.

21. Les propositions ci-après sont formulées en conclusion de ce chapitre:

a) une nouvelle première partie, intitulée «Introduction», devrait comprendre les articles 1 et 2;

b) l'article 4, paragraphe 4, devrait être déplacé vers l'article 2, dont il constituerait un nouveau paragraphe;

c) l'expression «présent article» devrait être remplacée dans ce nouveau paragraphe par l'expression «présent projet d'articles»;

d) le titre actuel de la première partie devrait devenir le titre de la deuxième partie, qui commencerait à l'article 3;

e) l'article 3 devrait figurer comme article unique au chapitre I de la deuxième partie, qui serait intitulé «Principes généraux».

[19] Art. 1 et 2.

[20] *Annuaire… 2003*, vol. II (2e partie), p. 22.

[21] Voir article 14 du projet actuel.

[22] Selon le FMI [voir *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. B], «les paramètres à l'intérieur desquels s'inscrivent les obligations de toute organisation internationale résultent de son acte constitutif, lequel définit les limites de ce qui a été convenu pas ses membres».

Chapitre II

Attribution de comportement

22. La règle générale concernant l'attribution à une organisation internationale, qui est énoncée à l'article 4, a suscité des commentaires favorables de certains intervenants[23]. Le fait que le comportement d'un organe ou d'un agent ne peut être attribué à l'organisation internationale pertinente que s'il intervient «dans l'exercice des fonctions de cet organe ou de cet agent» semble impliquer que l'organe ou l'agent agit en qualité officielle; il ne serait donc pas nécessaire de préciser que la personne agit en qualité officielle, contrairement à ce qu'un État a proposé[24]. Lorsqu'il est dit au paragraphe 3 que «[l]es règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et agents», cela ne signifie pas que l'attribution doit se fonder exclusivement sur les règles de l'organisation; comme l'Organisation internationale du Travail (OIT) l'a fait observer, le comportement d'une personne ou d'une entité peut également être attribué à une organisation internationale sur une base différente, une base factuelle, lorsque la personne ou l'entité «agit sur ses instructions ou sous sa direction ou son contrôle[25]».

23. L'OIT[26] et l'UNESCO[27] se sont dites préoccupées par l'ampleur de la définition du terme «agent» figurant au paragraphe 2 de l'article 4, ce terme désignant les

[23] Voir les interventions de l'Allemagne [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 20], de la France [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 7], du Bélarus (ibid., par. 43), de Singapour (ibid., par. 52), de la Grèce [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 38] et de la Roumanie [ibid., 25e séance (A/C.6/59/SR.25), par. 16].

[24] Le Royaume-Uni [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 30] aurait préféré que l'on fasse état de la «qualité officielle» de la personne, au lieu d'employer l'expression «dans l'exercice des fonctions». L'Autriche (ibid., par. 18) a suggéré qu'il soit fait état à la fois de la qualité officielle et «des fonctions» et elle a proposé le texte suivant: «Un "agent" ou "organe" d'une organisation internationale est une personne ou une entité qui a été chargée par cette organisation d'exercer ou de contribuer à l'exercice d'une de ses fonctions, pour autant que, en l'espèce, cette personne ou entité agisse en cette qualité.» Une partie de cette proposition a été adoptée dans la reformulation de l'article 4, paragraphe 2, selon ce qui est suggéré au paragraphe 23 du présent rapport.

[25] *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. E, p. 135. La Jordanie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 32] a prôné un «critère factuel»; l'Autriche [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 20] a donné à entendre que le cas «d'une personne privée agissant sous le contrôle effectif d'une organisation» devrait aussi être examiné. Comme indiqué au paragraphe 13 du commentaire du projet d'article 4, une telle personne tomberait sous le coup de la définition de l'agent figurant à l'article 4, paragraphe 2 [*Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 52]. La modification du projet d'article 4, paragraphe 2, suggérée dans le présent chapitre n'aurait aucune incidence sur ce résultat.

[26] Voir *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. E, p. 134 et 135.

[27] Ibid., p. 135.

«fonctionnaires et […] autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit». D'après ces organisations internationales, cette définition appelle des précisions. Selon les commentaires de l'UNESCO, l'attribution ne serait pas possible lorsque les relations entre une organisation internationale et un contractant privé sont régies par un contrat dont une clause entend exclure que le contractant soit considéré «comme un agent ou un fonctionnaire de l'UNESCO». Toutefois, ce type de clause ne saurait exclure la possibilité qu'en raison de circonstances factuelles le comportement du contractant privé soit néanmoins attribué à l'organisation au regard du droit international. Selon l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*[28], le facteur décisif permettant d'établir l'attribution lorsqu'une organisation internationale agit par l'intermédiaire d'une personne ou d'une entité autre qu'un organe semble résider dans le fait de savoir si la personne ou l'entité a été chargée par un organe de l'organisation internationale d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci. Le paragraphe 2 pourrait être reformulé comme suit:

«2. Aux fins du paragraphe 1, le terme "agent" s'entend des fonctionnaires et des autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation internationale agit, s'ils ont été chargés par un organe de l'organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, une des fonctions de celle-ci.»

24. Ces dernières années, beaucoup d'attention a été accordée à la question de savoir si le comportement d'un organe d'un État pouvait être attribué à une organisation internationale lorsque l'organe de l'État était mis à la disposition de celle-ci. Le projet d'article 5 vise le cas d'un organe d'un État qui conserve son caractère d'organe de l'État, tout en agissant dans une certaine mesure sous le contrôle d'une organisation internationale à la disposition de laquelle il a été mis. Le critère d'attribution énoncé au projet d'article 5 est celui du «contrôle effectif» sur le comportement en question.

25. Plusieurs États ont dit qu'ils approuvaient le critère du «contrôle effectif ou factuel» énoncé au projet d'article 5[29]. Selon un commentaire, ce critère était conçu pour «des opérations militaires», mais il «sembl[ait] moins adéquat comme critère d'attribution dans le cas d'autres types de coopération entre les organisations internationales et les États ou d'autres organisations internationales[30]». Il se pourrait qu'en dehors du cas des opérations militaires il soit plus malaisé de déterminer quelle entité exerce un contrôle effectif[31]. Toutefois, cela ne signifie pas que le critère défini au projet d'article 5 serait inadéquat, mais dans de nombreux cas son application amènera à conclure que le comportement est attribuable à la fois à l'État qui prête et à l'organisation internationale qui reçoit.

26. Après l'adoption du projet d'article 5, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné, tout d'abord dans *Behrami et Behrami c. France* et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, la question de l'attribution d'un comportement dans le cas des forces mises à la disposition de l'Organisation des Nations Unies au Kosovo [Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)] ou autorisées par l'Organisation des Nations Unies [Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR)]. Ces affaires soulevaient la question de la compétence *ratione personae* de la Cour en ce qui concerne des requêtes contestant la licéité du comportement de contingents nationaux. La Cour, après avoir cité *in extenso* l'article 5 du projet de la Commission, a résumé différents paragraphes du commentaire y relatif[32]. La décision de la Cour ne contenait aucune critique du critère énoncé par la Commission; toutefois, la Cour s'est appuyée sur une autre notion du contrôle pour prendre sa décision. Elle a estimé que «la question clé à trancher [était] celle de savoir si le Conseil de sécurité [de l'ONU] avait conservé l'autorité et le contrôle ultimes et si seul le commandement opérationnel était délégué[33]». Tout en reconnaissant «l'effectivité (notamment l'unité) du commandement opérationnel de l'OTAN[34]», elle a noté que la présence de la KFOR au Kosovo se fondait sur une résolution adoptée par le Conseil de sécurité et a conclu que la KFOR «[exerçait] des pouvoirs que le Conseil de sécurité lui [avait] légalement délégués en vertu du Chapitre VII, de sorte que l'action litigieuse [était], en principe, "attribuable" à l'ONU, au sens donné à ce terme [à l'article 3 du projet de la Commission][35]». En ce qui concerne la MINUK, la Cour a estimé que celle-ci était «un organe subsidiaire de l'ONU instauré en vertu du Chapitre VII de la Charte, de sorte que l'inaction litigieuse [était], en principe, attribuable à l'ONU, au sens donné à ce terme

[28] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 174 à 177. Selon le FMI (A/CN.4/556, sect. E), cela ne peut s'appliquer au FMI, «seuls les actes accomplis par ses fonctionnaires en leur qualité officielle lui [étant] attribuables».

[29] Allemagne [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 21], Italie (ibid., par. 32), Chine (ibid., par. 39), République islamique d'Iran [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 6], France (ibid., par. 8), Nouvelle-Zélande [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 8], Fédération de Russie (ibid., par. 22), Mexique (ibid., par. 26), Grèce (ibid., par. 39) et Roumanie [ibid., 25e séance (A/C.6/59/SR.25), par. 16]. Le FMI a appuyé, lui aussi, l'article 5 [*Annuaire… 2005*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/556, sect. F, p. 42]. Le Japon [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 55] a indiqué que le critère appelait des «éclaircissements»; le Bélarus [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 44] a estimé qu'il fallait «définir clairement l'expression "contrôle effectif"». L'Autriche (ibid., par. 19) a suggéré de préciser que l'organe de l'État exerçait une des fonctions de l'organisation; cela pourrait être considéré comme sous-entendu, mais pourrait aussi être précisé dans le commentaire. La République de Corée [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 16 et 17] a proposé de prendre en considération le critère du contrôle général, qui était généralement appliqué à la question différente de l'attribution à un État du comportement d'un particulier.

[30] Intervention du Danemark, s'exprimant au nom des cinq pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 62].

[31] L'OIT [voir *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. F, p. 137] a noté que, lorsqu'un fonctionnaire était détaché, «mais [demeurait] au service de l'État ou de l'organisation internationale qui le [mettait] à disposition», «[l]a question du contrôle effectif exercé sur le comportement du fonctionnaire n'[était] pas aussi évidente».

[32] *Behrami et Behrami c. France* et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège* (déc.) [GC], nos 71412/01 et 78166/01, CEDH, 2 mai 2007, par. 30 à 33.

[33] Ibid., par. 133.

[34] Ibid., par. 139.

[35] Ibid., par. 141.

[à l'article 3 du projet de la Commission][36]». Plusieurs commentateurs ont fait observer à juste titre que, si la Cour avait appliqué le critère du contrôle effectif énoncé par la Commission, elle serait parvenue à la conclusion différente selon laquelle le comportement de contingents nationaux alloués à la KFOR devait être attribué soit à l'État d'envoi, soit à l'OTAN[37].

27. Dans les affaires *Kasumaj c. Grèce*[38] et *Gajić c. Allemagne*[39], la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé sa position concernant l'attribution à l'Organisation des Nations Unies du comportement de contingents nationaux alloués à la KFOR. De même, dans *Berić et consorts c. Bosnie-Herzégovine*[40], la Cour a cité textuellement et longuement sa décision précédente dans *Behrami et Saramati* pour conclure que le comportement du Haut-Représentant en Bosnie-Herzégovine était, lui aussi, attribuable à l'Organisation des Nations Unies.

28. Le jugement rendu par la Chambre des lords dans *Al-Jedda* se réfère lui aussi longuement à l'article 5 du projet de la Commission et au commentaire y afférent[41]. Selon une des opinions majoritaires, «les parties étaient d'accord pour considérer que le principe directeur en la matière était celui exprimé par la Commission du droit international à l'article 5 de son projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales[42]. La Chambre des lords a eu à examiner une plainte découlant de la mise en détention d'une personne par le contingent britannique en Iraq. La résolution 1546 (2004) du Conseil de sécurité, du 8 juin 2004, avait autorisé préalablement la présence de la force multinationale dans ce pays. Les opinions majoritaires semblaient appuyer les vues exprimées par la Cour européenne des droits de l'homme dans *Behrami et Saramati*, mais elles ont examiné les faits de la cause et conclu qu'il ne pouvait pas être «affirmé à proprement parler que les forces américaines et britanniques étaient placées sous le contrôle et le commandement effectifs de l'ONU ou que les forces britanniques étaient placées sous un tel contrôle et commandement lorsqu'elles avaient arrêté l'appelant[43]».

29. Plus récemment, un jugement de la Cour de district de La Haye a examiné l'attribution du comportement du contingent néerlandais de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en relation avec le massacre de Srebrenica. Ce jugement ne comportait qu'une référence d'ordre général au projet de la Commission[44]. La Cour a estimé que les faits reprochés au bataillon néerlandais devaient être considérés comme des faits d'un contingent de la FORPRONU et que ces faits et omissions devaient être attribués strictement, car c'était là une question de principe, à l'Organisation des Nations Unies[45]. Elle s'est ensuite demandé si «le bataillon néerlandais avait reçu pour instruction des autorités néerlandaises d'ignorer les ordres de l'ONU ou de braver ceux-ci et, au cas où ledit bataillon aurait agi conformément à pareille instruction des Pays-Bas, si cela constituait une violation de la base factuelle sur laquelle reposait l'attribution à l'ONU[46]». La Cour n'a pas estimé qu'il y avait suffisamment d'éléments pour parvenir à une telle conclusion.

30. À en juger par la façon généralement positive dont les États ont réagi à l'égard du critère énoncé au projet d'article 5 et par l'absence de toute critique de ce critère dans toutes les décisions judiciaires dont il est fait état plus haut, il n'y a pas lieu d'apporter des modifications au projet d'article 5. Certes, la Cour européenne des droits de l'homme a retenu un critère d'attribution différent et est parvenue, en ce qui concerne l'attribution du comportement de contingents nationaux alloués à une force autorisée par l'Organisation des Nations Unies, à une conclusion autre que celle à laquelle on serait parvenu sur la base de l'article 5, comme le précise le commentaire[47]. Il reste que, sans pour autant minimiser l'importance de pareille jurisprudence, on pourrait difficilement accepter sur la seule foi du jugement rendu dans *Behrami et Saramati* que le critère y appliqué peut être considéré comme une règle universelle. Par ailleurs, sur le plan des principes, l'approche adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas convaincante. Elle conduirait à attribuer à l'ONU un comportement que l'Organisation n'a pas expressément autorisé et dont elle a à peine connaissance, voire dont elle n'a aucune connaissance. Il n'est donc pas surprenant que, dans son rapport de juin 2008 concernant la MINUK, le Secrétaire général de l'ONU ait pris ses distances à l'égard de ce critère et affirmé ceci: «Il est entendu que la responsabilité internationale de l'ONU sera limitée à la mesure de son contrôle opérationnel effectif[48]».

31. Par ailleurs, en ce qui concerne une organisation internationale et des organes d'un État agissant pour l'organisation, la Commission européenne a suggéré d'ajouter une règle concernant l'attribution, de telle sorte que, s'agissant d'une action contraignante de la Communauté européenne ou «d'autres organisations similaires», le comportement de l'organe d'un État membre puisse être attribué à cette organisation internationale[49]. L'organe de

---

[36] Ibid., par. 143.

[37] Voir Bodeau-Livinec, Buzzini et Villalpando, «*Behrami and Behrami v. France* and *Saramati v. France, Germany and Norway…*», p. 328 et 329; Klein, «Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix…», p. 55; Lagrange, «Responsabilité des États…», p. 94 et 95; Larsen, «Attribution of conduct in peace operations…», p. 521 et 522; Milanović et Papić, «As bad as it gets…»; Orakhelashvili, «*R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*», p. 341; Palchetti, «Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite…», p. 689 et 690; Sari, «Jurisdiction and international responsibility…», p. 164.

[38] Décision du 5 juillet 2007 sur la recevabilité de la requête n° 6974/05.

[39] Décision du 28 août 2007 sur la recevabilité de la requête n° 31446/02.

[40] Décision du 16 octobre 2007 sur la recevabilité des requêtes n°s 36357/04 et autres.

[41] *R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*, [2007] UKHL 58, décision du 12 décembre 2007.

[42] Ibid., paragraphe 5 de l'opinion de Lord Bingham de Cornhill.

[43] Opinion de Lord Bingham de Cornhill, ibid., par. 22 à 24 (la citation est extraite du paragraphe 23). La baronne Hale de Richmond (par. 124), Lord Carswell (par. 131) et Lord Brown d'Eaton-under-Heywood (par. 141 à 149, avec ses propres considérations) se sont rangés derrière cette conclusion, Lord Rodger d'Earlsferry exprimant son désaccord.

[44] Jugement du 10 septembre 2008, affaire n° 265615/HA ZA 06-1671, par. 4.8. Pour une traduction en anglais, consulter le site Web à l'adresse suivante: http://uitspraken.rechtspraak.nl.

[45] Ibid., par. 4.11.

[46] Ibid., par. 4.14.1.

[47] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 52 à 54.

[48] S/2008/354, par. 16.

[49] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 21e séance (A/C.6/59/SR.21),

l'État agirait donc à la manière d'un organe de l'organisation internationale. On pourrait songer à une règle plus générale fondée sur le même raisonnement, afin que le comportement adopté en vue de l'exécution d'un acte contraignant d'une organisation internationale soit attribué à cette organisation.

32. Un groupe spécial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a semblé ouvert à cette approche. Dans l'affaire *Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires*, ce groupe spécial a déclaré qu'il

> admettait l'explication donnée par les Communautés européennes de ce que représentaient leurs arrangements constitutionnels internes *sui generis*, à savoir que la législation communautaire n'était généralement pas mise en œuvre par l'intermédiaire des autorités communautaires, mais plutôt par le recours aux autorités des États membres qui, dans une telle situation, «agiss[aient] de facto en tant qu'organes de la Communauté, dont celle-ci serait responsable au regard du droit de l'OMC et du droit international en général»[50].

33. En ce qui concerne l'application d'un règlement de la Communauté européenne par un de ses États membres, la Cour européenne des droits de l'homme a adopté une position différente dans l'affaire *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande.* Elle a jugé que «les Parties contractantes [étaient] responsables au titre de l'article 1 de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales[51]». La même position a été adoptée par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, lorsqu'elle a examiné l'attribution d'un règlement adopté par la Communauté européenne pour se conformer à une résolution contraignante du Conseil de sécurité de l'ONU. Selon la Cour, «le règlement litigieux ne saurait être considéré comme constituant un acte directement imputable à l'ONU en tant qu'action relevant de l'un des organes subsidiaires de celle-ci instaurés dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou se situant dans le cadre de l'exercice de pouvoirs valablement délégués par le Conseil de sécurité en application de ce même chapitre[52]». Ces deux décisions judiciaires, qui avaient trait à l'application d'un acte contraignant ne laissant aucun pouvoir d'appréciation, ne vont absolument pas dans le sens de la proposition visant à considérer qu'un comportement adopté pour appliquer un acte d'une organisation internationale doit être attribué à cette organisation. En outre, cette proposition irait à l'encontre de la règle selon laquelle le comportement de tout organe de l'État est considéré comme un fait de l'État, telle qu'elle est énoncée à l'article 4 du projet d'articles sur la responsabilité internationale de l'État pour fait internationalement illicite.

34. Selon l'article 6 du présent projet d'articles, le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale est considéré comme un fait de l'organisation, même si ce comportement «outrepasse la compétence de cet organe ou de cet agent ou contrevient à ses instructions». L'attribution est considérée comme subordonnée à la condition que l'organe ou l'agent agisse «en cette qualité», c'est-à-dire dans le cadre de ses fonctions. On est donc en droit d'affirmer que l'attribution n'a pas lieu lorsque le comportement «outrepass[e] de manière flagrante les pouvoirs des organes ou agents en cause, ou […] contrevient manifestement aux instructions de l'organisation[53]».

35. Plusieurs États ont approuvé le critère énoncé dans cet article[54]. Certains États ont proposé d'ajouter une référence au cas d'un organe ou d'un agent outrepassant la compétence de l'organisation[55]. Comme indiqué dans le commentaire du projet d'article 6, cette conclusion est sous-entendue, «parce qu'un acte excédant les bornes de la compétence de l'organisation excède nécessairement le pouvoir de son organe ou de son agent[56]».

36. L'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) a fait observer qu'aux fins de l'attribution «lorsque le comportement *ultra vires* outrepass[ait] la compétence de l'organisation», la règle proposée pouvait plus difficilement se comprendre[57]. Une remarque similaire a été faite par l'OIT[58]. INTERPOL aurait aimé que le texte précise que l'attribution devait être exclue lorsque la violation des règles de compétence de l'organisation était «manifeste[59]». Toutefois, la considération selon laquelle l'attribution est exclue en cas d'excès de pouvoir manifeste s'applique plus généralement. Lorsqu'on se trouve

par. 18. Cette conception a été développée par Kuijper et Paasivirta, «Further exploring international responsibility…», p. 127, et par Talmon, «Responsibility of international organizations…», p. 412 à 414.

[50] Rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, plainte des États-Unis*, WT/DS174/R, adopté le 20 avril 2005, par. 7.725. Le Groupe spécial a réaffirmé cette position le 29 septembre 2006, à propos d'une réclamation déposée à l'encontre des Communautés européennes (rapport du Groupe spécial *Communautés européennes – Mesures touchant l'approbation et la commercialisation de produits biotechnologiques*, WT/DS291/R, WT/DS292/R et WT/DS293/R, Corr.1 et Add.1 à 9, adopté le 21 novembre 2006, par. 7.101).

[51] *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], arrêt du 30 juin 2005, n° 45036/98, CEDH 2005-VI, par. 153.

[52] *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, arrêt (Grande Chambre) du 3 septembre 2008, *Recueil de jurisprudence 2008*, p. I-06351, par. 314.

[53] Cette solution, qui a été prônée par la Malaisie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 1], est sous-entendue dans le projet d'article 6.

[54] Voir les interventions de l'Allemagne [ibid., 21e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 21], de Singapour [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 52], de la Jordanie [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 32] et de la Roumanie [ibid., 25e séance (A/C.6/59/SR.25), par. 16]. Au contraire, la Fédération de Russie [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 22] aurait préféré qu'on applique le critère énoncé au projet d'article 4, paragraphe 1.

[55] France [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 9] et Grèce [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 40].

[56] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 54, paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 6.

[57] Voir *Annuaire… 2005*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/556, sect. G, p. 42, par. 2.

[58] Voir *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. G, p. 138.

[59] Voir *Annuaire… 2005*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/556, sect. G.

en présence d'un excès de pouvoir manifeste, que celui-ci ait ou non une incidence sur la compétence de l'organisation internationale, on ne peut pas dire que cet organe ou agent a agi «en cette qualité». Cela peut ne pas paraître évident à la lecture du texte. On pourrait certes tenter de mieux faire ressortir le sens du texte, mais, à tout prendre, il semble préférable de conserver le même libellé que celui employé à l'article 7 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

37. Le projet d'article 7 envisage le cas d'une organisation internationale qui reconnaît qu'un certain comportement doit lui être attribué[60]. Quelques États ont appuyé expressément cet article[61], tandis qu'un État estimait que cette disposition était «inconcevable s'agissant des organisations internationales[62]» et qu'un autre État considérait qu'il n'existait aucune jurisprudence ou pratique à l'appui de cette position[63]. Certes, il n'arrive pas souvent qu'un État ou une organisation internationale reconnaisse une attribution. Toutefois, le commentaire du projet d'article 7 donne quelques exemples de pratique concernant des organisations internationales[64]. On aurait pu omettre l'article 7, tout comme on aurait pu omettre la disposition correspondante dans les projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Dès lors qu'une disposition concernant la reconnaissance d'attribution a été insérée dans lesdits projets d'article, il semble raisonnable d'adopter une solution identique en ce qui concerne les organisations internationales.

38. En conclusion de la présente section (qui comprend les projets d'articles 4 à 7), le seul changement proposé concerne un nouveau libellé du paragraphe 2 de l'article 4, comme proposé plus haut au paragraphe 23. On pourrait rappeler utilement qu'une proposition concernant l'article 4, paragraphe 4, a été faite dans le chapitre précédent (par. 10 et 21).

[60] Cette règle n'est pas conçue comme entraînant un «transfert de responsabilité» qui pourrait avoir «une incidence négative sur la position de l'État lésé», contrairement à ce qu'a laissé entendre Yamada («Revisiting the International Law Commission's draft articles on State responsibility», p. 122).

[61] France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission,* 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 10], Fédération de Russie [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 22] et Roumanie [ibid., 25e séance (A/C.6/59/SR.25), par. 16].

[62] Portugal [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 42].

[63] Jordanie [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 32].

[64] *Annuaire… 2004,* vol. II (2e partie), p. 56.

Chapitre III

Violation d'une obligation internationale

39. Le chapitre consacré dans le présent projet à la violation d'une obligation internationale (art. 8 à 11) est calqué sur les projets d'article correspondants sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Différents États ont approuvé la position adoptée sur cette question par la Commission[65]. En outre, aucune critique n'a été formulée à cet égard.

40. La principale question que soulève le présent chapitre concerne la définition des obligations qui s'appliquent en droit international à une organisation internationale. Il s'agit notamment des obligations qu'imposent les règles de droit international général et les traités conclus par l'organisation concernée[66]. Il s'agit aussi des obligations relevant des règles de l'organisation; cependant, on peut se demander dans quelles mesures ces règles font partie du droit international. L'article 8, paragraphe 2, ne tente pas de fournir une solution précise. Comme certains États, se ralliant au point de vue de la Commission, l'ont fait observer pendant le débat à l'Assemblée générale: «Sans préciser quelles règles peuvent entraîner [une responsabilité internationale], [le] paragraphe 2 [de l'article 8] autorise néanmoins à apprécier au cas par cas la nature juridique internationale des différents types de règles des organisations internationales[67].» Certains autres États ont appuyé l'article 8, paragraphe 2[68]. D'autres États encore ont soutenu que toutes les règles de l'organisation imposaient des obligations relevant du droit international et que l'article 8, paragraphe 2, devait être supprimé[69]. Pourtant, d'autres États ont demandé que l'on veille à «mieux préciser» en quoi des obligations relevant des règles de l'organisation constituaient en fait des obligations relevant du droit international[70].

[65] France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Sixième Commission,* 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 76], Roumanie [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 75], Argentine (ibid., par. 81), Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 18], Grèce (ibid., par. 25, en ce qui concerne l'article 8, paragraphe 1), Pologne (ibid., par. 58 et 59) et Nigéria [ibid., 20e séance (A/C.6/60/SR.20), par. 48, en référence à l'article 8]. Le Guatemala [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 101] a proposé de préciser à l'article 8, paragraphe 1, que l'obligation internationale en question «[liait] l'organisation internationale». S'il semble découler de ce que, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, le fait de l'organisation internationale «n'est pas conforme à ce qui est requis d'elle en vertu de [l']obligation», le projet d'article 9, dont l'objet est différent, confirme cependant que l'organisation est «liée par [l']obligation».

[66] Le FMI ne partage pas ce point de vue. Selon le Fonds, «seules les règles de l'organisation internationale permettent de décider si elle a violé une obligation internationale (sauf les cas exceptionnels mettant en cause des normes impératives du droit international général)» [*Annuaire… 2007,* vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. C].

[67] Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 18].

[68] Irlande [ibid., 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 38], France (ibid., par. 76) et Fédération de Russie [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 66]. Selon ce dernier État, l'article 8, paragraphe 2, fournissait une solution «élégante» et «[l]es circonstances précises dans lesquelles une […] violation [de ses propres règles] engage[ait] la responsabilité de l'organisation [devaient], de toute évidence, être définies dans chaque cas en fonction de la nature des règles dont il s'agit».

[69] Autriche [ibid., 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 60], Portugal [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 34], Hongrie [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 6] et Bulgarie [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 82].

[70] Grèce [ibid., *soixantième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 25]. Des remarques analogues ont

41. Le fait que des règles de l'organisation «lient les personnes ou les entités qui sont des sujets de droit international ou […] leur accordent des droits[71]» ne saurait être un critère décisif permettant de déterminer les règles de l'organisation relevant du droit international, car certaines relations entre des sujets de droit international pourraient bien être régies par le droit privé. Certains États ont soutenu que les «règles de nature procédurale ou administrative» ne créaient pas une obligation internationale[72]. Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), «on ne saurait souscrire à l'opinion selon laquelle les règles qui régissent l'emploi des fonctionnaires d'une organisation sont des règles du droit international[73]». La difficulté d'énoncer un critère général tient au fait que la mesure dans laquelle la violation d'une obligation relevant des règles de l'organisation constitue la violation d'une obligation relevant du droit international variera vraisemblablement selon l'organisation concernée[74]. Le sujet peut certes donner jusqu'à un certain point des indications concernant la nature juridique des règles de l'organisation, mais il ne peut être considéré comme décisif.

été faites par le Canada [ibid., 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 69], l'Argentine [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 83], la Jordanie [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 13], l'Allemagne (ibid., par. 33) et l'Espagne (ibid., par. 51).

[71] Guatemala [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 99].

[72] Inde [ibid., 18e séance (A/C.6/60/SR.18), par. 59]. Dans la même ligne, on notera les interventions de la Suisse [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 43] et de l'Indonésie [ibid., 20e séance (A/C.6/60/SR.20), par. 5].

[73] Voir *Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/593 et Add.1, sect. B; la même observation avait été faite précédemment, voir *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. H, p. 139.

[74] Une remarque en ce sens a été faite par Singapour [ibid., *cinquante-neuvième session, Sixième Commission*, 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 56]. La Commission européenne [ibid., *soixantième session, Sixième Commission*, 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 11 et 12] et la Roumanie (ibid., par. 76) ont souligné la situation particulière de la Communauté européenne.

42. Un État a noté que le «libellé du paragraphe 2 [semblait] toutefois vouloir dire qu'en l'absence de ce paragraphe 2, les obligations internationales créées par les règles de l'organisation ne relèveraient pas du projet d'articles[75]». Il faudrait veiller à éviter tout malentendu sur ce point. De plus, le paragraphe 2 pourrait être reformulé afin d'indiquer plus clairement que les règles de l'organisation font partie en principe du droit international, ce qui donne à penser qu'il existe certaines exceptions. Le paragraphe pourrait se lire comme suit:

«La violation d'une obligation internationale par une organisation internationale s'entend en principe de la violation d'une obligation relevant des règles de cette organisation.»

43. Le FMI[76] et l'UNESCO[77] ont exprimé des doutes sur le point de savoir si une organisation internationale pouvait être tenue d'agir, compte tenu, en particulier, de la difficulté pour l'organisation de se conformer à ce type d'obligation, car son processus de prise de décisions pourrait ne pas autoriser l'organisation à adopter les mesures nécessaires[78]. Cette difficulté ne saurait cependant justifier qu'on exclue de façon générale la possibilité qu'une organisation internationale puisse être le destinataire juridique d'une obligation internationale d'agir.

44. En conclusion du présent chapitre, il est suggéré de modifier le libellé du paragraphe 2 du projet d'article 8 selon ce qui est indiqué plus haut au paragraphe 42.

[75] Canada [ibid., 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 68].

[76] Voir *Annuaire… 2004*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/545, sect. D, p. 26.

[77] Voir *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. D, p. 134.

[78] Voir aussi l'intervention de la Bulgarie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 81].

CHAPITRE IV

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

45. Les trois premiers projets d'article du chapitre intitulé «Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale» (art. 12 à 14) sont le pendant des projets d'articles 16 à 18 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Ils envisagent les cas d'une organisation internationale qui aide ou assiste un État ou une autre organisation internationale, leur donne des directives ou exerce un contrôle sur eux, ou les contraint à commettre un fait internationalement illicite. Ces cas ne sont, certes, susceptibles de se produire que rarement, mais plusieurs États se sont ralliés à l'idée que, si l'un d'eux devait se présenter, une organisation internationale serait responsable dans les mêmes conditions qu'un État qui aide ou assiste un autre État, lui donne des directives ou exerce un contrôle sur lui, ou exerce une contrainte[79]. Cela implique en particulier que, pour que la responsabilité soit engagée, le fait doit être internationalement illicite s'il a été commis par l'organisation internationale qui, par exemple, assiste un État dans la commission du fait illicite[80].

[79] France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Sixième Commission*, 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 78, pour ce qui est des projets d'articles 13 et 14], Roumanie [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 75], Nouvelle-Zélande (ibid., par. 110), Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) (A/C.6/60/SR.13, par. 18), Allemagne (ibid., par. 33), Pologne (ibid., par. 59, concernant les projets d'articles 13 et 15, tout en souhaitant de plus amples précisions) et Nigéria [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 24e séance (A/C.6/62/SR.24), par. 4].

[80] Les États-Unis [ibid., *soixantième session, Sixième Commission*, 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 24] ont soulevé la question de savoir si une organisation internationale qui assiste un État dans la commission du fait illicite engageait sa responsabilité même si l'obligation de l'organisation n'était pas la même que celle de l'État assisté. Le projet d'article 12, tout comme son pendant dans les projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, semblait

(Suite de la note page suivante.)

46. Certains États se sont inquiétés du chevauchement possible entre les projets d'articles 12 à 14 et le projet d'article 15, lequel envisage la responsabilité d'une organisation internationale qui se soustrait à une obligation internationale en obligeant ses membres à commettre un fait, ou en autorisant ou en recommandant un tel comportement[81]. On ne peut exclure un chevauchement, mais celui-ci ne déboucherait pas sur un conflit, parce que toutes les dispositions en question pourraient amener, de différentes façons, à établir la responsabilité de ladite organisation internationale.

47. Le projet d'article 15 vise à empêcher une organisation internationale de se soustraire à l'une de ses obligations internationales en se prévalant de la personnalité juridique distincte de ses membres, qu'il s'agisse d'États ou d'autres organisations internationales. La disposition n'envisage la responsabilité internationale que dans la mesure où cette organisation internationale peut engager ladite responsabilité. Il ressort à l'évidence du projet d'article 16 que le projet n'aborde pas la question de la responsabilité que pourraient engager les membres dans ces circonstances, à supposer qu'ils violent une de leurs obligations du fait de ce comportement.

48. L'idée que «l'organisation internationale ne devrait pas pouvoir se soustraire à sa responsabilité par voie de "délégation"[82]» a été favorablement accueillie par certains États[83], lorsqu'elle a été mise sur le tapis pour la première fois dans une demande de commentaires faite par la Commission[84]. Le projet d'article 15 une fois adopté, plusieurs États ont marqué leur approbation, en assortissant celle-ci parfois de certains commentaires[85]. De plus, quelques États et la Commission européenne ont fait des propositions tendant à élargir la responsabilité de l'organisation internationale telle qu'elle est envisagée au projet d'article 15[86].

49. Par ailleurs, quelques États et l'OIT ont fait valoir que la condition énoncée, à savoir que «le fait illicite en question doit être effectivement commis», devait s'appliquer non seulement, comme cela est précisé au paragraphe 2, dans le cas de recommandations ou d'autorisations, mais également dans le cas, envisagé au paragraphe 1, où la décision de l'organisation internationale oblige ses membres[87].

50. À propos du fait de se soustraire à une obligation internationale par le biais d'une décision non contraignante, certains États et le FMI ont soutenu que l'organisation internationale n'engageait pas sa responsabilité, lorsque ses membres, qui étaient libres de ne pas donner suite à une autorisation ou à une recommandation, le faisaient néanmoins[88]. Selon un État, «il [était] peut-être nécessaire d'y [à l'article 15] insérer quelque nouvel élément qui permettrait de prendre en compte la variété de régimes juridiques[89]». Un autre État a souligné la nécessité qu'il y ait «[u]n lien très étroit entre l'autorisation ou la recommandation et le fait de l'État membre[90]».

51. Vu ces suggestions, il faudrait s'efforcer de restreindre la responsabilité envisagée au paragraphe 2 en recourant à une formulation légèrement différente, qui soulignerait le rôle joué par l'autorisation ou la recommandation pour amener le membre à agir conformément

(Suite de la note 80.)

tenir pour acquis que l'entité qui assiste et l'entité assistée sont liées par la même obligation. Voir également le paragraphe 6 du commentaire du projet d'article 16 sur la responsabilité de l'État, *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie), p. 70. La Fédération de Russie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Sixième Commission,* 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 67] a critiqué le fait que les articles 12 et 13 du projet actuel posaient comme condition que le fait soit illicite s'il était commis par l'organisation internationale, et ce, pour la raison que «certains actes ne peuvent être commis que par des États et non par des organisations internationales». Cela ne rendrait pas nécessairement le fait licite s'il était commis par l'organisation internationale. Le Guatemala (ibid., par. 102 et 103) et Israël [ibid., 16e séance (A/C.6/60/SR.16), par. 55] ont formulé une critique d'ordre plus général concernant cette même condition, critique qui visait également les articles sur la responsabilité de l'État.

[81] Voir les interventions de la Fédération de Russie [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 68], de la Jordanie [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 11] et de l'Allemagne (ibid., par. 33 et 34). La France [ibid., 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 78] a insisté sur la nécessité d'éviter «une confusion inutile entre le nécessaire respect des décisions obligatoires de l'organisation internationale, d'une part, et la notion de contrainte, d'autre part». Selon le Portugal [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 33], on ne pouvait «imaginer aucune situation qui relève des projets d'articles 12, 13 et 14 sans relever aussi du projet d'article 15». Cela serait difficile à établir, pour la bonne raison que la première série de dispositions concerne exclusivement les relations entre l'organisation internationale et ses membres.

[82] Autriche [ibid., *cinquante-neuvième session, Sixième Commission,* 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 24].

[83] Nouvelle-Zélande [ibid., 23e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 11], Fédération de Russie (ibid., par. 23) et Cuba (ibid., par. 25).

[84] *Annuaire… 2004*, vol. II (2e partie), p. 15, par. 25.

[85] Chine [ibid., *soixantième session, Sixième Commission,* 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 51], Italie [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 3], Pays-Bas (ibid., par. 16 et 17, tout en estimant que «ni la signification ni la portée de ce critère [du fait de se soustraire] n['étaient] claires»), Bélarus (ibid., par. 48), Nouvelle-Zélande (ibid., par. 110), Hongrie [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 7, tout en estimant que «[l]e sens du verbe "se soustraire" gagnerait aussi à être précisé»], Grèce (ibid., par. 26), Allemagne (ibid., par. 34, en renvoyant au paragraphe 1) et Inde [ibid., 18e séance (A/C.6/60/SR.18), par. 60]. Voir aussi l'intervention de la Commission européenne [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 13].

[86] Le Guatemala (ibid., par. 105) a suggéré de supprimer dans les paragraphes 1 et 2 le membre de phrase «et qui la soustrairait à une obligation internationale». La Commission européenne [ibid., par. 14; voir aussi *Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. I, p. 140] s'est demandé si «l'idée de soustraire ("*circumvention*") n'[était] pas superflue». La même interrogation a été exprimée par la Grèce [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 28]. À propos du paragraphe 2, la Fédération de Russie [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 69] a estimé que l'«organisation [engageait] de toute évidence sa responsabilité, même si ses membres ne donn[ai]ent pas suite à sa recommandation ou à son autorisation».

[87] France [ibid., 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 79], Jordanie [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 14, d'où la citation est extraite] et l'OIT [*Annuaire… 2006*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. I, p. 141].

[88] États-Unis [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Sixième Commission,* 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 27], Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 19], Allemagne (ibid., par. 34), Suisse (ibid., par. 45), République islamique d'Iran [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 25e séance (A/C.6/62/SR.25), par. 50, et ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission,* 24e séance (A/C.6/63/SR.24), par. 35] et FMI [voir *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. I].

[89] Espagne [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 52].

[90] Autriche [ibid., 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 61 et 62]. La reformulation proposée (remplacer l'expression «en s'appuyant sur» par les mots «en exécution de» ou «conformément à») paraît atteindre le résultat recherché.

au fait autorisé ou recommandé par l'organisation internationale. On pourrait, par exemple, reformuler le paragraphe 2 *b* de l'article 15 comme suit:

«*b*) cet État ou cette organisation internationale commet le fait en question comme suite à cette autorisation ou à cette recommandation.»

52. Le titre a beau se référer à la responsabilité d'une organisation internationale «à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale», le chapitre actuellement à l'examen ne contient aucune disposition ayant trait à la possibilité qu'une organisation internationale engage sa responsabilité en tant que membre d'une autre organisation internationale. La question de la responsabilité des membres est examinée ailleurs dans le projet, dans le cadre de la responsabilité des États membres (art. 28 et 29). Comme les organisations internationales ne sont pas souvent membres d'autres organisations internationales, on peut comprendre que l'examen de la responsabilité des membres soit centré sur la responsabilité des États membres. Toutefois, comme le représentant d'un État l'a fait observer, «la responsabilité des membres peut aussi être engagée par des organisations internationales qui sont membres d'autres organisations internationales[91]».

[91] Pays-Bas [ibid., *soixante et unième session, Sixième Commission*, 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 20].

53. On voit mal comment une organisation internationale qui est membre d'une autre organisation internationale pourrait engager sa responsabilité dans des conditions autres que celles s'appliquant à un État membre. Aussi pourrait-on concevoir d'insérer dans le présent chapitre, en tant que projet d'article 15 *bis*, une disposition intitulée «Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'une autre organisation internationale dont elle est membre». Cette disposition pourrait tout simplement renvoyer aux conditions énoncées aux articles 28 et 29. Le texte ci-après est proposé:

«La responsabilité d'une organisation internationale qui est membre d'une autre organisation internationale peut être engagée à raison d'un fait de celle-ci également aux conditions énoncées aux articles 28 et 29 pour les États qui sont membres d'une organisation internationale.»

54. En conclusion du présent chapitre, les propositions suivantes sont formulées:

a) L'article 15, paragraphe 2 *b*, est reformulé comme proposé au paragraphe 51 *supra*;

b) un nouvel article 15 *bis* est inséré, selon le libellé figurant au paragraphe 53 *supra*.

Chapitre V

Circonstances excluant l'illicéité

55. Plusieurs États ont indiqué que, d'une manière générale, ils étaient d'accord avec les projets d'article du chapitre V de la première partie («Circonstances excluant l'illicéité»), tout en formulant parfois des observations au sujet de certaines dispositions[92].

56. Seules quelques-unes de ces observations portaient sur l'article 17, qui traite du consentement[93]. Un État a noté qu'un fait *ultra vires* d'une organisation internationale ne suffirait pas à déterminer le consentement[94]. Un autre État a indiqué que la Commission devrait définir ce qui constitue un consentement valide, les limites du consentement et la manière de déterminer celles-ci[95]. Toutefois, comme cela a été noté au paragraphe 4 du commentaire[96], se pencher sur les questions soulevées par l'emploi du terme «valide» pour qualifier le consentement conduirait à évoquer des questions extérieures au cadre de la responsabilité internationale. Il serait donc préférable de s'abstenir d'entrer dans le détail de cette question. La Commission a adopté la même position en ce qui concerne le consentement comme circonstance excluant l'illicéité dans les projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite[97].

57. Le FMI a souligné l'importance du «consentement que l'État donne en adhérant à l'acte constitutif d'une organisation internationale[98]». Ce consentement est certes indéniablement pertinent lorsqu'il s'agit d'exclure la

[92] Voir les interventions de la Finlande, au nom de l'Union européenne, de la Bulgarie et de la Roumanie, pays en voie d'adhésion, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la Turquie, pays candidats, de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie, pays participant au processus de stabilisation et d'association, et de la République de Moldova et de l'Ukraine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission*, 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 27], du Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., par. 30], de l'Irlande (ibid., par. 42), de l'Argentine (ibid., par. 48), de l'Espagne [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 48, à l'exception des projets d'articles 18 et 22] et de la France (ibid., par. 59). Voir également les interventions du Bélarus (ibid., par. 98) et de la Pologne (ibid., par. 103).

[93] L'importance capitale que revêt le consentement aux yeux de l'Union européenne a été soulignée par la Finlande, s'exprimant au nom de l'Union européenne, de la Bulgarie et de la Roumanie, pays en voie d'adhésion, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la Turquie, pays candidats, de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie, pays participant au processus de stabilisation et d'association, et de la République de Moldova et de l'Ukraine [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 25], et par la Commission européenne dans ses commentaires écrits [voir *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. K].

[94] Pologne [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission*, 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 103].

[95] Cette position a été exprimée par l'Éthiopie (ibid., par. 93). Des commentaires sur la validité et les limites du consentement ont été formulés par la République islamique d'Iran [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 51] et la Jordanie [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 2].

[96] *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), p. 129.

[97] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, p. 76 à 78.

[98] Voir *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. K.

responsabilité d'une organisation en relation avec un fait de cette organisation sur lequel il y a eu accord. Toutefois, un tel fait serait alors licite en vertu des règles de droit international applicables et n'aurait pas à être justifié en invoquant une circonstance excluant l'illicéité.

58. Le projet d'article 18, consacré à la légitime défense, a suscité diverses critiques. Il a été noté que «la notion de légitime défense [était] très différente selon qu'on l'appliqu[ait] à un État ou à une organisation internationale[99]». Il a aussi été observé que «l'Article 51 de la Charte des Nations Unies ne s'appliqu[ait] pas directement à la légitime défense des organisations internationales[100]». Certains États ont fait valoir, à propos de la légitime défense, qu'il s'agissait «d'un droit qui, par sa nature même, ne [pouvait] s'appliquer qu'aux actes des États[101]». De même, selon l'OMS, «une circonstance comme la légitime défense ne va[lai]t par nature que pour les actes de l'État[102]».

59. Les exemples dans lesquels la légitime défense pourrait présenter un intérêt pour une organisation internationale en tant que circonstance excluant l'illicéité sont limités et parfois obscurs, même si l'on ne souscrit pas nécessairement à l'opinion selon laquelle, quand une organisation internationale administre un territoire ou déploie une force armée, «l'État dont les forces sont sur le territoire ou les membres individuels de ces forces armées sont les entités exerçant la légitime défense[103]». Au cas où il ne serait pas fait état de la légitime défense dans le présent projet, cela n'interdirait pas nécessairement aux organisations internationales d'invoquer la légitime défense comme circonstance excluant l'illicéité; elles le feraient en se fondant sur une disposition générale (voir le projet d'article 62 *infra*) sans préjudice des questions de responsabilité non régies par le présent projet. Ainsi, au vu des nombreuses critiques formulées par des États et des organisations internationales, il semblerait préférable que la Commission supprime le projet d'article 18, sans préjudice de la question de l'invocabilité de la légitime défense.

60. Quand la Commission a débattu des circonstances excluant l'illicéité à sa cinquante-huitième session, en 2006, elle a laissé ouverte la question de savoir s'il convenait d'insérer dans le chapitre correspondant une disposition sur les contre-mesures, en attendant que celles-ci soient examinées dans le contexte de l'invocation de la responsabilité des organisations internationales[104]. Le chapitre II de l'actuelle troisième partie, qui n'a pas encore été adopté à titre provisoire par la Commission, a été rédigé par le Comité de rédaction en partant du principe que les organisations internationales, comme les États, peuvent prendre des contre-mesures à l'encontre d'une organisation internationale responsable. Toute discussion sur les circonstances excluant l'illicéité doit donc partir du même principe.

61. En ce qui concerne les contre-mesures qu'une organisation internationale peut adopter à l'encontre d'une autre organisation internationale, il serait cohérent de considérer qu'une circonstance excluant l'illicéité permet de justifier un acte qui, sans cela, serait illicite, sous réserve des conditions énoncées au chapitre II de la troisième partie, qui porte sur les contre-mesures prises tant par les organisations internationales que par les États à l'encontre d'une organisation internationale.

62. Il est toutefois plus probable que les contre-mesures soient adoptées par une organisation internationale à l'encontre d'un État responsable. La pratique offre un certain nombre d'exemples notamment en rapport avec des cas où une organisation internationale, tout en n'étant pas «lésée» au sens du projet d'article 46, invoque la responsabilité au titre du projet d'article 52[105].

63. Le FMI a donné comme exemple de contre-mesures les dispositions qu'il est en droit de prendre au titre de l'article V, section 5, de ses statuts, «lorsqu['il] estime qu'un membre utilise les ressources générales du Fonds d'une manière incompatible avec les buts de [l'organisation][106]». Or, de telles dispositions relèvent des sanctions qu'une organisation internationale est en droit de prendre à l'égard de ses membres en vertu de ses règles internes. Pour ce qui est des rapports entre une organisation internationale et l'un de ses membres, de telles sanctions sont licites en soi et ne peuvent être considérées comme des contre-mesures.

64. Puisque la pratique semble porter à conclure que les organisations internationales sont sensiblement dans la même position que les États quand elles adoptent des contre-mesures à l'encontre d'un État[107], le projet d'article 19 pourrait comporter une référence aux conditions que les États doivent remplir pour que leurs contre-mesures soient considérées comme licites. Toutefois, une telle référence ne pourrait être formulée qu'en des termes généraux, du fait du statut encore incertain des articles relatifs à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Il serait donc préférable de se borner à

[99] C'est ainsi que l'Espagne a formulé ce commentaire fréquemment exprimé [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 48].

[100] Japon (ibid., par. 57). Des observations similaires ont été formulées par l'Autriche [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13, par. 38], le Portugal [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 74], les États-Unis (ibid., par. 82), le Royaume-Uni [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 26] et la République islamique d'Iran (ibid., par. 52).

[101] La citation est tirée de l'intervention de l'Inde [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 8]. La Jordanie (ibid., par. 2) et la Bulgarie [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 83] ont exprimé des points de vue similaires. De même, Cuba [ibid., *soixante et unième session, Sixième Commission,* 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 12] et la Roumanie [ibid., 19e séance (A/C.6/61/SR.19), par. 60] ont exprimé des doutes quant à l'applicabilité de la légitime défense aux organisations internationales.

[102] Voir *Annuaire… 2006,* vol. II (1re partie), document A/CN.4/568 et Add.1, sect. L, p. 150.

[103] Portugal [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 74]. L'opinion contraire, selon laquelle la légitime défense peut être invoquée par les Nations Unies lorsqu'elles administrent un territoire, a été exprimée par Dominicé, «La responsabilité internationale des Nations Unies», p. 157.

[104] *Annuaire… 2006,* vol. II (2e partie), chap. VII, sect. C, p. 130.

[105] Certains exemples ont été donnés dans le sixième rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire… 2008,* vol. II (1re partie), document A/CN.4/597, par. 58.

[106] Voir *Annuaire… 2007,* vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. M.

[107] C'est l'Italie qui a formulé cette observation [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission,* 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 96].

exiger que les contre-mesures soient «licites». Ce même terme serait également employé pour déterminer les conditions dans lesquelles une organisation internationale serait fondée à adopter des contre-mesures à l'encontre d'une autre organisation internationale.

65. Le principe de la coopération, qui limite le recours aux contre-mesures dans les rapports entre une organisation internationale et ses membres, apparaît pertinent non seulement quand un État ou une organisation internationale adopte des contre-mesures à l'encontre d'une autre organisation internationale dont il ou elle est membre[108], mais aussi quand une organisation internationale prend des contre-mesures à l'encontre de l'un de ses membres. Ce principe devrait conduire à appliquer une restriction similaire au recours aux contre-mesures dans ce dernier cas. Les contre-mesures ne seraient pas autorisées lorsqu'il existe, au titre des règles de l'organisation, des moyens raisonnables d'amener le membre à respecter ses obligations en termes de cessation de tout fait illicite continu et de réparation. Bien sûr, les règles de l'organisation peuvent restreindre davantage le recours aux contre-mesures ou, au contraire, le faciliter.

66. La formulation suivante est proposée pour le projet d'article 19:

«***Projet d'article 19. Contre-mesures***

«1. Sous réserve du paragraphe 2, l'illicéité d'un fait d'une organisation internationale non conforme à une obligation internationale à l'égard d'un État ou d'une autre organisation internationale est exclue si et dans la mesure où ledit fait constitue une contre-mesure licite de la part de l'organisation internationale en question.

«2. Une organisation internationale ne peut prendre de contre-mesures contre un État membre responsable ou une organisation internationale responsable s'il existe, au titre des règles de l'organisation, des moyens raisonnables pour amener celui-ci ou celle-ci à s'acquitter de ses obligations en termes de cessation de la violation et de réparation.»

67. Le projet d'article 22 relatif à l'état de nécessité a suscité une controverse. En rédigeant cet article, la Commission avait tenu compte des avis divers qu'avaient exprimés plusieurs États à la soixantième session de l'Assemblée générale, en réponse à une demande d'observations formulée dans le rapport de la Commission[109]. Selon le projet d'article 22, l'état de nécessité n'exclut l'illicéité d'un fait d'une organisation internationale que s'il existe un péril imminent pour un «intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble que l'organisation, conformément au droit international, a pour fonction de protéger». Contrairement à l'une des interprétations qui ont pu être faites du projet d'article 22[110], rien dans cet article n'indique qu'une organisation internationale régionale pourrait être empêchée de protéger un intérêt essentiel de la communauté internationale. Les États qui sont membres d'une organisation internationale, qu'elle soit régionale ou non, peuvent parfaitement lui conférer des fonctions impliquant la tâche de protéger un intérêt essentiel de la communauté internationale.

68. La solution adoptée par la Commission au projet d'article 22 a été approuvée par plusieurs États[111]. Toutefois, certains États auraient préféré que «les intérêts essentiels des États membres, voire de l'organisation elle-même», puissent aussi légitimer l'invocation par une organisation internationale de l'état de nécessité[112]. Un État a proposé de modifier le projet d'article 22 de manière que celui-ci fasse référence à «un intérêt essentiel que l'organisation, conformément au droit international, a pour fonction de protéger[113]». Le FMI, lui aussi, a «demand[é] instamment qu'on interprète l'expression "intérêt essentiel" plus extensivement que cela est envisagé dans le commentaire [de la Commission] du projet d'article 22[114]».

69. Par ailleurs, un État a indiqué que «la pratique internationale ne milit[ait] pas en faveur de l'invocation de l'état de nécessité par une organisation internationale[115]». Un autre État s'est demandé si «une organisation internationale ne [devrait] jamais être autorisée à invoquer l'état de nécessité pour violer ses obligations internationales[116]». Un autre État encore a proposé de supprimer l'article[117].

70. Un État a considéré que la notion d'intérêt essentiel que l'organisation internationale a pour fonction de protéger était un critère «vague et potentiellement large[118]». D'autres États ont critiqué la référence à un

[108] Voir le projet d'article 55, tel qu'il a été adopté provisoirement par le Comité de rédaction (voir A/CN.4/L.725/Add.1).

[109] On trouvera un aperçu de ces réponses au paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 22, *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), chap. VII, sect. C., p. 132.

[110] Voir l'intervention de la France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission*, 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 59].

[111] Finlande, au nom de l'Union européenne, des pays en voie d'adhésion, des pays candidats, des pays participant au processus de stabilisation et d'association, ainsi que de la République de Moldova et de l'Ukraine [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 26], Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., par. 30, avec la citation qui fait l'objet de la note suivante], Autriche (ibid., par. 38), Argentine (ibid., par. 48) et Allemagne [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 2].

[112] Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 30]. L'Irlande (ibid., par. 42 à 44), l'Espagne [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 49] et la France (ibid., par. 59) ont fait des remarques similaires. Cuba [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 12] a évoqué la sauvegarde d'«un intérêt essentiel de l'organisation». La même solution a été défendue par August Reinisch dans un éditorial intitulé «How necessary is necessity for international organizations?», p. 177.

[113] Cette proposition a été formulée par la France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission*, 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 59].

[114] Voir *Annuaire… 2007*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/582, sect. O.

[115] Chine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission*, 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 8].

[116] Voir l'intervention du Royaume-Uni [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 28].

[117] C'est ce qu'a suggéré l'Inde [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 9].

[118] Voir le commentaire des États-Unis [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 82].

intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble ou fait valoir que cette notion manquait de clarté[119]. Il reste que cette notion n'est pas nouvelle. Elle apparaît déjà dans le texte correspondant du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite[120]. Il n'existe pas de raison particulière d'analyser plus avant dans le présent contexte le sens à donner à l'intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble.

[119] Ces remarques ont été formulées par l'Autriche [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 38], le Royaume-Uni [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 28], la République islamique d'Iran (ibid., par. 53) et la Jordanie [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 3].

[120] Article 25, paragraphe 1 *b*.

71. Un certain nombre d'États ayant appuyé le projet d'article 22, alors même que les critiques formulées à l'encontre de celui-ci allaient dans des sens opposés, sans qu'une tendance dominante ne semble se détacher, il paraît préférable de ne proposer aucune modification du projet d'article 22.

72. On peut résumer comme suit les suggestions formulées dans le présent chapitre:

a) Il faudrait supprimer le projet d'article 18 sur la légitime défense;

b) il faudrait rédiger le projet d'article 19 relatif aux contre-mesures sur la base du texte figurant au paragraphe 66 *infra*.

CHAPITRE VI

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

73. Seuls quelques États ont approuvé l'ensemble du chapitre (X) («Responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale[121]»). D'autres[122] ont approuvé les projets d'articles 25 à 27. Ceux-ci adaptent aux relations entre un État et une organisation internationale les dispositions des projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite concernant l'aide ou l'assistance, la direction et le contrôle, et la contrainte. L'idée d'une telle adaptation avait été acceptée par un groupe d'États plus important[123], en réponse à une question formulée par la Commission dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-septième session[124].

74. Deux États ont proposé un ajout au commentaire du projet d'article 25 afin de distinguer l'aide ou l'assistance dans la commission d'un fait internationalement illicite de la mise en œuvre par un État d'une décision obligatoire d'une organisation[125] et de la «simple participation d'un État membre à l'activité quotidienne d'une organisation internationale[126]». Cette dernière préoccupation devrait être dissipée par l'observation faite au paragraphe 2 du commentaire du projet d'article 25, à savoir qu'«on ne peut qualifier d'aide ou assistance l'influence qu'[un État] exerce en participant simplement à la prise de décisions de l'organisation conformément aux règles de celle-ci[127]». S'agissant de l'autre observation, on notera que, lorsqu'un fait illicite est commis par une organisation internationale avec l'aide ou l'assistance d'un État, ce fait est attribué à l'organisation internationale, tandis que le fait d'un État donnant effet à une décision obligatoire d'une organisation est attribuable à cet État et constitue un fait internationalement illicite de celui-ci[128].

75. Une difficulté s'agissant de définir plus précisément l'aide ou l'assistance dans la commission d'un fait internationalement illicite tient au fait que, pour apprécier s'il y a eu aide ou assistance, le contenu de l'obligation violée et les circonstances de sa violation sont très importants. Ainsi, il semble préférable de ne pas modifier le libellé utilisé dans la disposition correspondante (art. 16) des projets d'article sur la responsabilité de l'État relative à l'aide ou l'assistance apportée par un État à un autre. Toutefois, des éclaircissements pourraient être fournis dans le commentaire du projet d'article 25. Un État a proposé d'indiquer que «l'intention [était requise], comme cela a[vait] été précisé dans le commentaire de l'article correspondant sur la responsabilité de l'État[129]». Une autre proposition était de reprendre une autre partie du commentaire du projet d'article 16 sur la responsabilité

[121] Le Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 30], et le Bélarus [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 98].

[122] L'Argentine [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 48] et la France [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 60], cette dernière se demandant toutefois si «une clause de sauvegarde […] n'aurait pas été suffisante» [une opinion similaire avait été exprimée l'année précédente, ibid., *soixantième session, Sixième Commission,* 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 80]. La Commission européenne a elle aussi approuvé les projets d'articles 25 à 27 [ibid., *soixante et unième session, Sixième Commission,* 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 15].

[123] Voir les interventions de la Chine [ibid., *soixantième session, Sixième Commission,* 11e séance (A/C.6/60/SR.11), par. 52], de l'Autriche (ibid., par. 64), de la République de Corée (ibid., par. 86), de l'Italie [ibid., 12e séance (A/C.6/60/SR.12), par. 4], du Bélarus (ibid., par. 49 à 50), de la Fédération de Russie (ibid., par. 70), de la Roumanie (ibid., par. 77), de la Hongrie [ibid., 13e séance (A/C.6/60/SR.13), par. 8], du Danemark au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., par. 20], de la Jamahiriya arabe libyenne [ibid., 19e séance (A/C.6/60/SR.19), par. 11] et de l'Algérie [ibid., 20e séance (A/C.6/60/SR.20), par. 60].

[124] *Annuaire… 2005,* vol. II (2e partie), p. 13, par. 26.

[125] Voir les observations de la France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 60].

[126] Voir, en ce sens, l'intervention de la Grèce [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 37]. La Jordanie [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 4] a demandé «si une contribution financière au budget annuel de l'Organisation constituerait une aide ou assistance à la commission du fait illicite».

[127] *Annuaire… 2006,* vol. II (2e partie), p. 134.

[128] Si le comportement est attribué à l'État exécutant la décision, il n'est nul besoin d'une disposition spécifique traitant du cas d'un État «agissant en qualité d'agent d'exécution d'une organisation», comme l'a proposé la Grèce [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 40], en se fondant apparemment sur un postulat différent.

[129] Grèce (ibid., par. 37).

de l'État, qui vise à expliquer que l'État prêtant aide ou assistance «[doit] jouer un rôle actif dans la commission du fait illicite[130]».

76. Les projets d'articles 26 et 27 ont suscité peu de commentaires. Il s'agissait de demandes d'éclaircissements[131], éclaircissements qu'il est au demeurant difficile de donner au stade actuel du développement du droit de la responsabilité internationale. Un État[132] a proposé d'ajouter quelques mots à l'alinéa *a* de l'article 27 afin qu'il se lise comme suit: «Celui-ci constituerait, en l'absence de coercition, un fait internationalement illicite de cette organisation internationale ou de l'État contraignant.» Le texte actuel du projet d'article 27 ne mentionne que l'organisation internationale faisant l'objet de la contrainte, et il s'agissait de viser également l'État contraignant. L'alinéa *a*, comme la disposition correspondante des projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (art. 18), dispose que l'entité contrainte n'est pas considérée comme responsable parce qu'elle a été contrainte d'agir contre sa volonté. On comprend mal pourquoi le fait d'exercer une contrainte devrait être pris en compte pour exonérer également l'État contraignant de la responsabilité internationale qui serait autrement la sienne.

77. Bien qu'on puisse la considérer comme novatrice, l'idée qui sous-tend le projet d'article 28, à savoir qu'un État engage sa responsabilité s'il se soustrait à l'une de ses obligations en invoquant la personnalité juridique distincte d'une organisation internationale dont il est membre, a été remarquablement bien reçue[133]. Cela ne signifie pas que le libellé de la disposition ait d'une manière générale été jugé satisfaisant. Plusieurs États ont fait valoir que la Commission devait modifier le projet d'article 28 pour limiter la responsabilité des États membres[134].

78. Diverses propositions ont été faites en ce sens. L'une d'elles ne semble pas viser directement l'objet du projet d'article 28. La Commission européenne a en effet proposé de reprendre, de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, la conclusion selon laquelle «il n'y a pas "soustraction" si l'État transfère des compétences à une organisation internationale qui n'est pas liée par les obligations conventionnelles de l'État mais dont le système juridique offre un niveau de garantie comparable[135]». Toutefois, le fait de considérer comme suffisante une norme équivalente dépend du contenu de l'obligation internationale concernée. Si un traité considère qu'une obligation d'adopter un certain comportement peut être satisfaite en fournissant un niveau comparable de garantie, il n'y aura pas violation d'une obligation internationale et la responsabilité internationale ne sera donc pas engagée.

79. Un État[136] a proposé de «limiter le champ d'application de cet article aux cas dans lesquels l'organisation internationale n'est pas elle-même liée par l'obligation violée». Une soustraction risque certes davantage d'intervenir dans l'un de ces cas, mais il ne serait guère justifié de considérer que l'existence d'une obligation à la charge de l'organisation internationale également exonère de sa responsabilité l'État qui se soustrait à son obligation.

80. On peut faire une observation comparable sur la proposition tendant à ce que la soustraction ne soit considérée comme pertinente que lorsque les États membres d'une organisation internationale transfèrent des compétences à celle-ci dans son acte constitutif[137]. L'adoption d'une telle proposition laisserait de côté les situations dans lesquelles un transfert de compétences intervient, comme c'est souvent le cas, sur la base de règles de l'organisation autres que l'acte constitutif, alors que la soustraction pourrait être également significative dans ces derniers cas.

81. Un État a proposé de remplacer le verbe «se soustraire» par «un terme plus neutre[138]». D'autres États semblent indiquer une direction différente lorsqu'ils proposent «de faire référence à la mauvaise foi, à la connaissance précise que pouvait avoir l'État ou à son intention délibérée[139]» ou à un «élément "d'abus"[140]». Si l'on mentionne l'intention au projet d'article 28, elle ne doit pas nécessairement être liée au transfert de compétences à

[130] Voir l'observation de la Roumanie [ibid., 19e séance (A/C.6/61/SR.19), par. 60].

[131] Voir les interventions de l'Autriche [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 40] et de la Jordanie [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 4].

[132] La Suisse [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 2].

[133] Voir les observations favorables de l'Irlande [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 45 et 46], de l'Argentine (ibid., par. 48), de l'Allemagne [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 3], de la Belgique (ibid., par. 39), de l'Espagne (ibid., par. 50), de la France (ibid., par. 61), de l'Italie (ibid., par. 67), de la Pologne (ibid., par. 105), de la Suisse [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 3], du Royaume-Uni (ibid., par. 30), de la Grèce (ibid., par. 38), de la Nouvelle-Zélande (ibid., par. 43), de la Jordanie [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 5], de la Fédération de Russie [ibid., 18e séance (A/C.6/61/SR.18), par. 68] et de la Sierra Leone [ibid., 19e séance (A/C.6/61/SR.19), par. 68]. Voir aussi les interventions du Danemark au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 31] et des Pays-Bas [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 21]. La Finlande, intervenant au nom de l'Union européenne, des pays en voie d'adhésion, des pays candidats, des pays participant au processus de stabilisation et d'association, ainsi que de la République de Moldova et de l'Ukraine [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 27], a indiqué que l'Union «n'[était] pas du tout convaincue»; cette position a été réitérée par la Commission européenne [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 15 et 16]. L'Autriche [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 40] et le Japon [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 58] ont exprimé des doutes.

[134] Voir les interventions du Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 31], de l'Irlande (ibid., par. 45 et 46), de l'Allemagne [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 3], des Pays-Bas (ibid., par. 21), de la Belgique (ibid., par. 39), de l'Espagne (ibid., par. 50), de la France (ibid., par. 61), de l'Italie (ibid., par. 67), de la Suisse [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 3], du Royaume-Uni (ibid., par. 30), de la Grèce (ibid., par. 38) et de la Fédération de Russie [ibid., 18e séance (A/C.6/61/SR.18), par. 68]. La Commission européenne a fait une suggestion comparable [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 15 et 16].

[135] Ibid., par. 16.

[136] Grèce [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 38].

[137] Cette proposition a été faite par la Belgique [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 39].

[138] Suisse [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 3].

[139] Voir l'intervention du Royaume-Uni (ibid., par. 30). L'Irlande [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 45 et 46] a insisté sur la présence nécessaire d'une intention («condition d'intention») de violer l'obligation de la part de l'État membre. L'Espagne a exprimé une opinion similaire [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 50].

[140] Cette proposition a été faite par l'Allemagne (ibid., par. 3).

l'organisation internationale[141]. Ce transfert de compétences peut très bien s'être effectué de bonne foi, et la possibilité de se soustraire à une obligation internationale n'être apparue qu'ultérieurement.

82. La mention de l'intention ou de la mauvaise foi dans le projet d'article 28 aurait certes pour effet de limiter la responsabilité internationale des États membres, mais elle introduirait un critère subjectif difficile à appliquer. Il semble donc préférable d'essayer d'arriver à un résultat comparable non en prescrivant une évaluation de l'intention mais énonçant une présomption raisonnable compte tenu des circonstances. Il doit en tout cas être clair que le transfert de compétences à une organisation internationale n'implique pas *ipso facto* que les États membres concernés se sont soustraits à leurs obligations et donc que leur responsabilité est engagée.

83. Le paragraphe 1 de l'article 28 pourrait être remanié comme suit:

«Un État membre d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale:

«*a*) s'il vise à se soustraire à une de ses obligations internationales en se prévalant du fait que l'organisation a reçu compétence relativement à cette obligation; et

«*b*) si l'organisation commet un fait qui, s'il avait été commis par cet État, aurait constitué une violation de cette obligation.»

84. Le projet d'article 29, relatif à la responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation, a également suscité divers commentaires. Un accueil majoritairement favorable a été réservé à la proposition de limiter la responsabilité des États membres, selon ce que prévoit ce projet d'article, aux cas où ceux-ci ont accepté la responsabilité du fait ou ont conduit le tiers lésé à compter sur leur responsabilité[142].

85. Comme expliqué dans le commentaire, le projet d'article 29 implique, en tant que règle résiduelle, «que l'appartenance à une organisation en tant que telle n'engage pas la responsabilité internationale des États membres lorsque l'organisation commet un fait internationalement illicite[143]». Les États étaient divisés sur le point de savoir si cette règle résiduelle devait être énoncée dans le texte[144]. Un tel ajout améliorerait peut-être la clarté du texte mais le projet actuel, comme les projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, indique seulement quand la responsabilité est engagée, et non quand elle ne l'est pas.

86. Certains États ont soulevé la question de la pertinence des règles de l'organisation s'agissant de la responsabilité des États membres[145]. Cette question doit être examinée en tenant compte du fait que les règles de l'organisation ne produisent d'effet que dans les relations entre l'organisation internationale et un ou plusieurs de ses membres ou entre ses membres, et non à l'égard des non-membres. Comme ce point, sur lequel repose déjà le projet d'article 35, touche un certain nombre de questions, il fera l'objet d'une disposition générale placée dans la dernière partie (voir *infra* le projet d'article 61). Ainsi, à supposer que les règles de l'organisation limitent la responsabilité, elles ne sont pas en tant que telles opposables à un État tiers. De même, des règles prévoyant une responsabilité plus large des États membres ne pourraient être invoquées par un État tiers, lequel ne peut invoquer les règles de l'organisation que si les États membres les ont invoquées dans leurs rapports avec lui. De plus, il est clair que les règles de l'organisation prévaudront en tant que *lex specialis* dans les relations entre les membres de l'organisation.

87. La Commission européenne a noté qu'«une acceptation aussi explicite de responsabilité est rigoureusement contrainte par le droit constitutionnel de l'organisation[146]». Ce commentaire semble renvoyer au fait que les règles de l'organisation peuvent interdire aux États membres d'accepter la responsabilité lorsque celle-ci incombe à l'organisation. Toutefois, si un État membre n'en acceptait pas moins la responsabilité dans ses relations avec un non-membre, le «droit constitutionnel de l'organisation» n'empêcherait pas l'acceptation de la responsabilité de produire l'effet recherché.

---

[141] La France (ibid., par. 61) a suggéré qu'il était pertinent de prendre en considération l'«intention [de l'État membre] d'attribuer compétence à l'organisation pour se soustraire à ses obligations internationales». Voir aussi l'intervention du Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 31], aux termes de laquelle seule l'attribution de compétence «faite dans l'intention de se soustraire à la responsabilité» devrait «engager la responsabilité de l'État». D'autre part, Aspremont, «Abuse of the legal personality of international organizations…», p. 100, a critiqué la Commission pour avoir donné au projet d'article 28 «une interprétation très étroite de l'abus de la personnalité juridique au *niveau de la création de l'organisation**».

[142] Voir les interventions de l'Argentine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 13e séance (A/C.6/61/SR.13), par. 48], de l'Allemagne [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 4], des Pays-Bas (ibid., par. 22), de la France (ibid., par. 62, moyennant certaines critiques concernant l'alinéa *b*], de l'Italie (ibid., par. 66), du Portugal (ibid., par. 76, estimant que le texte «devrait être reformulé de manière plus précise afin que l'action implicite ne soit pas prise en considération»), de la Suisse [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 4, proposant l'engagement de la responsabilité des États membres dans le cas d'une organisation criminelle], de la Nouvelle-Zélande (ibid., par. 44) et de la Sierra Leone [ibid., 19e séance (A/C.6/61/SR.19), par. 68]. Voir aussi les interventions de la Belgique [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 40], de l'Espagne (ibid., par. 51), du Bélarus (ibid., par. 99), de la République de Corée [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 20 et 21, critiquant l'idée d'une «acceptation implicite»], du Royaume-Uni (ibid., par. 31, jugeant le champ d'application «trop large») et de la Jordanie [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 5].

[143] *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), p. 137, paragraphe 2 du commentaire du projet d'article 29.

[144] L'Allemagne [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 4] était contre l'énoncé d'une règle négative, tandis que les Pays-Bas (ibid., par. 22) et la Grèce [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 39] y étaient favorables.

[145] Voir les interventions du Bélarus [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 99], du Royaume-Uni [ibid., 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 31] et de la Jordanie [ibid., 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 5]. Stumer, «Liability of member States for acts of international organizations», p. 563 et 564, a estimé que la Commission avait laissé sans réponse la question de savoir «si une disposition figurant dans l'acte constitutif indiquant que les États membres seraient responsables des dettes de l'organisation pouvait être invoquée par un tiers».

[146] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 16e séance (A/C.6/61/SR.16), par. 17. L'acceptation d'une responsabilité (a priori subsidiaire) ne peut être assimilée à la reconnaissance de l'attribution d'un comportement, qui fait l'objet du projet d'article 7, contrairement à ce qu'a suggéré Rivier, «Travaux de la Commission du droit international (cinquante-huitième session)…», p. 344 et 345.

88. Pour un État, le texte devait refléter une observation figurant dans le commentaire, à savoir qu'«un État doit accepter d'être responsable du fait de l'organisation vis-à-vis de la victime de ce fait et non vis-à-vis de l'organisation elle-même[147]». On pourrait, pour ce faire, remanier comme suit la proposition du paragraphe 1 *a* qui précède le point-virgule: «Il a accepté la responsabilité pour ce fait vis-à-vis du tiers lésé.» Il n'est toutefois pas sûr que cet ajout soit réellement nécessaire. De plus, le texte contiendrait alors une légère ambiguïté, parce que l'acceptation de la responsabilité peut être faite «vis-à-vis» du tiers lésé sans nécessairement être opérationnelle dans les relations avec celui-ci.

89. Une modification rédactionnelle a aussi été proposée en ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article 29. Selon l'auteur de cette proposition, il convenait de préciser «que la responsabilité internationale des États [était] subsidiaire par rapport à celle de l'organisation internationale[148]». On pourrait effectivement préciser que la responsabilité des États membres est présumée subsidiaire «à celle de l'organisation responsable», mais cela est implicite dans le texte actuel. Peut-être n'est-il donc pas nécessaire de le préciser.

90. Bien qu'elle ait aussi été faite au sujet du projet d'article 29, une autre proposition soulève une question différente, en ce qu'elle envisage la responsabilité particulière de certains États membres: ceux qui ont «exercé une influence majeure dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale». Selon cette proposition, «c'est à [ces États] que doit incomber la responsabilité principale des conséquences de ce fait[149]». Cette proposition tend non seulement à attribuer une responsabilité additionnelle aux États membres, mais elle risque aussi d'affecter la responsabilité principale de l'organisation pour les faits illicites qui lui sont attribués. Elle semble refléter une opinion minoritaire parmi les États et n'est guère étayée par la pratique[150].

91. Une autre question concerne la place du chapitre (X) dans le projet, et la Commission ne l'a pas encore réglée. Il échet à cet égard de tenir compte du fait que le chapitre (X) contient les seules dispositions du projet qui traite de la question visée au paragraphe 2 de l'article 1, à savoir la responsabilité internationale de l'État pour le fait internationalement illicite d'une organisation internationale. La meilleure solution semblerait de faire du chapitre (X) la cinquième partie, placée après la partie (actuellement la troisième) relative à la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'une organisation internationale. Un avantage de cette solution serait de préserver la continuité de l'examen de la responsabilité des organisations internationales dans le cadre du projet.

92. Pour conclure le présent chapitre, qui concerne les projets d'articles 25 à 30, les propositions suivantes sont formulées:

a) le chapitre (X) devrait venir après l'actuelle troisième partie et constituer la cinquième partie;

b) l'article 28, paragraphe 1, devrait être remanié comme proposé au paragraphe 83 *supra*;

c) le commentaire du projet d'article 25 devrait être complété comme indiqué au paragraphe 75 *supra*.

[147] Grèce [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 15e séance (A/C.6/61/SR.15), par. 39].

[148] Proposition de la Belgique [ibid., 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 40].

[149] Argument développé par la Chine (ibid., par. 9).

[150] Un exemple d'une telle pratique est fourni par une réclamation formulée par la Bosnie-Herzégovine contre le Royaume-Uni à raison du comportement de ce dernier au Conseil de sécurité. Voir Quigley, «State responsibility for ethnic cleansing», p. 375 à 377.

CHAPITRE VII

Contenu de la responsabilité internationale

93. Plusieurs États ont déclaré être généralement d'accord avec l'approche adoptée par la Commission au chapitre I («Principes généraux») de la deuxième partie («Contenu de la responsabilité internationale de l'organisation internationale[151]»). Certains ont expressément approuvé le projet d'article 35, aux termes duquel l'organisation internationale responsable ne peut se prévaloir, dans ses relations avec un non-membre, de ses règles pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international[152].

94. L'acceptabilité du projet d'article 43 mise à part, on peut noter qu'un certain nombre d'États ont d'une

[151] Voir les interventions de l'Argentine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 62], du Danemark au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) (ibid., par. 98), de la Grèce [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 5], du Guatemala (ibid., par. 20), de l'Allemagne (ibid., par. 30), de l'Inde (ibid., par. 106), de la France [ibid., 20e séance (A/C.6/62/SR.20), par. 6], de la Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 67], de la Roumanie (ibid., par. 76), de la Suisse (ibid., par. 79) et de la Sierra Leone [ibid., 24e séance (A/C.6/62/SR.24), par. 98]. Voir aussi l'intervention de la Commission européenne [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 114]. Lors d'une session ultérieure, les États-Unis [ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission,* 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 8] ont déclaré que l'«obligation générale de réparer, par exemple, risque d'avoir pour effet de détourner les ressources des organisations internationales du financement des fonctions internationalement convenues de l'organisation pour provisionner les risques inquantifiables résultant d'un procès». Si une telle situation est concevable, on voit néanmoins mal pourquoi la partie lésée n'aurait pas le droit, au moins en principe, à une réparation intégrale.

[152] Argentine [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 62], Irlande (ibid., par. 93), Grèce [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 6], Allemagne (ibid., par. 30), Inde (ibid., par. 106), République de Corée [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 35], Fédération de Russie (ibid., par. 67), Roumanie (ibid., par. 76), Suisse (ibid., par. 79) et Bélarus (ibid., par. 95).

manière générale également approuvé les dispositions du chapitre II («Réparation du préjudice[153]»).

95. Le projet d'article 43 dispose que «[l]es membres de l'organisation internationale responsable doivent prendre, conformément aux règles de l'organisation, toutes les mesures appropriées pour lui donner les moyens de s'acquitter effectivement de ses obligations en vertu du présent chapitre». Cet article a suscité plusieurs observations. La majorité des États qui se sont exprimés à cet égard ont d'une manière générale approuvé le texte de la Commission[154]. Certains ont fait valoir qu'il n'était pas nécessaire d'inclure dans le projet une disposition comme l'article 43[155], et d'autres que le renvoi aux règles de l'organisation appelait des éclaircissements[156]. Des éclaircissements ont également été demandés au sujet de l'expression «toutes les mesures appropriées» et du verbe devoir[157].

96. Seuls quelques États se sont déclarés favorables au texte qui avait été proposé par une minorité des membres de la Commission pour remplacer le projet d'article 43 et était reproduit dans une note du rapport ainsi que dans le commentaire du projet d 'article 43[158].

97. Des préoccupations ont été exprimées, selon lesquelles le projet d'article 43 ne devait pas être interprété comme impliquant que les États ou organisations internationales membres avaient une obligation subsidiaire de réparer[159]. Bien que le texte actuel n'indique pas que les membres ont une obligation vis-à-vis de l'entité lésée, ce point pourrait être explicité en ajoutant au projet d'article un alinéa ainsi libellé:

«2. Le paragraphe qui précède n'implique pas que les États membres acquièrent une obligation de réparer envers l'État lésé ou l'organisation internationale lésée.»

98. Une autre question concerne la place de l'article 43. La Commission européenne a proposé de le transférer au chapitre I afin qu'il figure parmi les principes généraux[160], mais comme il concerne l'exécution de l'obligation de réparer, qui est définie au chapitre II, sa place actuelle semble plus justifiée.

99. Le contenu du chapitre III («Violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général») reflète l'opinion exprimée par plusieurs États à la soixante et unième session de l'Assemblée générale[161] en réponse à la question posée par la Commission dans son rapport[162] de savoir si ce chapitre devait être rédigé comme le chapitre correspondant des projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Lors des sessions suivantes de l'Assemblée générale, certains États ont approuvé le texte des projets d'articles 44 et 45[163].

---

[153] Voir les interventions de l'Argentine [ibid., 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 62], du Danemark au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., par. 98], du Guatemala [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 20], de l'Allemagne (ibid., par. 30), de la France [ibid., 20e séance (A/C.6/62/SR.20), par. 6], de la Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/62/ SR.21), par. 67] et de la Roumanie (ibid., par. 76).

[154] Ont approuvé le projet d'article 43: l'Irlande [ibid., 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 92], le Guatemala [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 20], l'Allemagne (ibid., par. 31), le Sri Lanka (ibid., par. 66), les Pays-Bas [ibid., 20e séance (A/C.6/62/SR.20), par. 37 et 38], la Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 67], la Roumanie (ibid., par. 77) et la Suisse (ibid., par. 81 à 83). Voir aussi les interventions de la Commission européenne (ibid., par. 115) et de la Sierra Leone [ibid., 24e séance (A/C.6/62/SR.24), par. 98], ainsi que les observations écrites de l'OMS [*Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/593 et Add.1, sect. D] et de l'OMC (ibid.).

[155] Ce point de vue a été exprimé par l'Inde [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 106], la France [ibid., 20e séance (A/C.6/62/SR.20), par. 6] et la Hongrie [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 15]. Voir aussi l'observation de l'Italie [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 39].

[156] C'est ainsi que la Suisse [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 82] s'est demandé «si les limites de la contribution de chaque membre d'une organisation internationale responsable ne devraient pas être énoncées plus explicitement dans le projet d'article». La Nouvelle-Zélande (ibid., par. 42) a soutenu que la référence aux règles de l'organisation «ne doit pas être interprétée de manière à justifier l'inaction des membres d'une organisation en l'absence de règles appropriées». La Roumanie (ibid., par. 77) a fait observer que «le respect rigoureux des règles internes d'une organisation [risquait d']empêche[r] toute réparation dans un délai raisonnable». L'Irlande [ibid., 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 92] a évoqué le cas dans lequel «ces règles interdisent expressément les contributions financières extraordinaires destinées à financer des réparations». Toutefois, il serait difficile de fonder une obligation des États membres de contribuer à la réparation sur d'autres règles que celles de l'organisation.

[157] Voir, respectivement, les interventions de la République de Corée [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 36] et de la Roumanie (ibid., par. 77).

[158] Ce texte est reproduit dans l'*Annuaire… 2007*, vol. II (2e partie), p. 88 (note 441) et p. 94. L'Autriche [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 53 et 54], le Japon [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 99] se sont déclarés favorables à ce texte. Voir aussi les observations de l'Argentine [ibid., 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 62] et d'Israël [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 100]. Ce texte a par contre été critiqué par la Hongrie (ibid., par. 15), laquelle a estimé, «comme la majorité, que la variante du projet d'article 43 proposée dans la note [441] du rapport [était] superflue, car l'obligation énoncée [était] implicite dans l'obligation de l'organisation internationale responsable de réparer l'intégralité du dommage».

[159] Voir en particulier les interventions de la Grèce [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 7], de la Malaisie (ibid., par. 74) et d'Israël [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 100]. La possibilité d'une responsabilité subsidiaire des États membres a été admise dans ce contexte par le Bélarus (ibid., par. 96).

[160] Ibid., par. 115, et *Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/593 et Add.1, sect. D. L'OIM a fait une proposition similaire (ibid.).

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

[162] *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), p. 19, par. 28.

[163] Voir en particulier les interventions de l'Argentine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 63], de la Malaisie [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 74] et de Cuba [ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission*, 24e séance (A/C.6/63/SR.24), par. 26]. La Grèce [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 8] et Chypre [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 37] ont insisté sur l'importance de l'obligation de non-reconnaissance énoncée au projet d'article 45. Les projets d'articles 44 et 45 ont également été, d'une manière générale, approuvés par la Commission européenne (ibid., par. 116).

100. Un État a fait observer que «l'obligation pour une organisation internationale de coopérer pour mettre fin par des moyens licites à toute violation grave [devait] prendre en compte la capacité de l'organisation à agir en fonction de son mandat[164]». Peut-être le commentaire du projet d''article 45 répond-il à cette préoccupation lorsqu'il explique que cet article «n'a pas pour objet d'investir les organisations internationales de fonctions qui sont étrangères à leurs mandats respectifs[165]».

101. En conclusion du présent chapitre, qui porte sur l'actuelle deuxième partie (art. 31 à 45), un seul changement est proposé: ajouter un second paragraphe au projet d'article 43 ainsi qu'il est proposé au paragraphe 97 *supra*.

[164] Argentine [ibid., 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 63]. La Suisse [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 84] a exprimé une préoccupation comparable.

[165] Cette observation figurant dans le commentaire du projet d'article 45 [*Annuaire… 2007*, vol. II (2e partie), p. 96, par. 4] a été approuvée par l'Irlande [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 95].

Chapitre VIII

Mise en œuvre de la responsabilité internationale

102. Les projets d'article relatifs à l'invocation de la responsabilité d'une organisation internationale (art. 46 à 53) ont été adoptés par la Commission à sa soixantième session, en 2008, et n'ont donc pu être examinés qu'à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale. À cette occasion, plusieurs États ont déclaré que dans l'ensemble ils approuvaient ces projets d'article, en particulier ceux relatifs à l'invocation de la responsabilité internationale par un État lésé ou une organisation international lésée[166]. Dans des observations écrites ultérieures, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et l'UNESCO ont approuvé les projets d'articles 46 à 53, cette dernière moyennant quelques modifications rédactionnelles mineures[167].

103. L'inclusion d'une disposition sur la recevabilité de la demande (art. 48) a été bien accueillie[168]. S'il est clair que la condition de nationalité ne s'applique pas à une demande présentée par une organisation internationale lésée[169], il a été proposé que, dans ce contexte, la Commission examine des questions touchant la protection fonctionnelle: par exemple, celle de savoir si une organisation internationale pouvait présenter une demande au profit d'un ancien fonctionnaire[170]. Toutefois, la question de la recevabilité d'une demande présentée par un État pour l'un de ses nationaux – à laquelle renvoie le projet d'article 48 – et celle de la recevabilité d'une demande présentée par une organisation internationale au titre de la protection fonctionnelle ne sont guère comparables[171]. En outre, il serait difficile d'énoncer sur ce point une règle généralement applicable à toutes les organisations internationales ou même à la plupart d'entre elles[172].

104. En ce qui concerne l'autre condition énoncée dans le projet d'article 48 – l'épuisement des recours internes –, l'utilisation du terme «internes» a suscité quelques observations[173]. Comme expliqué dans le commentaire du projet d'article 48[174], cette disposition vise aussi bien les voies de recours «offertes par [l']organisation [internationale]» que celles qui sont «disponibles devant les tribunaux arbitraux, les juridictions ou organismes administratifs nationaux lorsque l'organisation internationale en a accepté la compétence pour examiner les réclamations[175]». Certains États ont fait observer que ces voies de recours

[166] Voir les interventions de la République tchèque [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission*, 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 90, au sujet des projets d'articles 46 à 51], de l'Italie (ibid., par. 96), de la Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 39, au sujet des projets d'articles 46, 47, 50 et 51], de la Belgique (ibid., par. 47) et de la Roumanie (ibid., par. 56). Voir aussi l'intervention de la Commission européenne [ibid., 22e séance (A/C.6/63/SR.22), par. 20]. L'Autriche [ibid., 18e séance (A/C.6/63/SR.18), par. 82] fait observer qu'il y avait «de bonnes raisons de conclure» que le droit d'invoquer la responsabilité «[pouvait] être fondé sur la doctrine des pouvoirs implicites». Cette observation semble renvoyer à la compétence en vertu des règles de l'organisation plutôt qu'au droit d'une organisation internationale d'invoquer la responsabilité en vertu du droit international.

[167] Voir le document A/CN.4/609 (reproduit dans le présent volume), sect. B à D, F et G.

[168] L'Argentine a souligné qu'il importait d'adopter une disposition sur la recevabilité des demandes [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission*, 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 76].

[169] La Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 39] a déclaré que l'inapplicabilité de la condition de nationalité à la demande présentée par une organisation internationale «devrait être précisé[e] dans le projet d'article lui-même». Toutefois, comme les projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, le projet à l'examen ne contient pas de propositions «négatives» et la nécessité de faire une exception dans le cas de l'article 48 n'est pas évidente.

[170] Proposition de l'Autriche [ibid., 18e séance (A/C.6/63/SR.18), par. 85].

[171] Comme la Cour internationale de Justice l'a noté dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 186, «les bases des deux réclamations [sont] différentes».

[172] Dans son avis consultatif cité dans la note qui précède, la Cour internationale de Justice a formulé un argument concernant spécifiquement l'Organisation des Nations Unies (ibid., p. 181 à 184). La Slovénie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Sixième Commission*, 17e séance (A/C.6/58/SR.17), par. 9] a déclaré qu'elle «s'oppos[ait] également à ce que l'on confère aux organisations internationales le droit d'exercer leur protection fonctionnelle pour le compte de leurs agents».

[173] La Fédération de Russie [ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission*, 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 39] aurait préféré qu'on utilise le terme «juridiques», mais le terme «internes» est plus communément utilisé et peut être considéré comme un terme technique.

[174] *Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 129, paragraphe 9 du commentaire du projet d'article 48.

[175] La France [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission*, 20e séance (A/C.6/63/SR.20), par. 39] a fait observer que «l'expression "voies de recours internes" devrait être définie car des particuliers pourraient poursuivre un État devant des juridictions qui ne sont pas nationales». On peut considérer que le commentaire tente de fournir les explications nécessaires à cet égard.

«englob[ai]ent les divers tribunaux et organes internes ayant compétence pour examiner les réclamations[176]». L'étendue du «droit des individus» à des recours[177] ne peut être utilement définie dans le projet d'articles en cours d'élaboration parce qu'elle dépend de l'organisation internationale concernée et du préjudice.

105. Sauf indication contraire, les règles de l'organisation détermineront si un organe d'une organisation internationale est compétent pour renoncer validement à une demande au nom de l'organisation[178]. Le fait que le projet d'article 49 ne renvoie pas aux règles de l'organisation est justifié par l'absence de toute mention du droit interne de l'État, aussi bien dans ce même article qu'à l'article 45 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, une disposition dans laquelle la validité de la renonciation d'un État à une demande est envisagée.

106. Il peut y avoir des doutes sur le point de savoir s'il y a eu acquiescement, mais il est difficile d'énoncer une règle générale sur le «délai à l'expiration duquel une demande peut être considérée comme ayant été abandonnée[179]».

107. Le projet d'article 51 («Pluralité d'États ou d'organisations internationales responsables») ne signifie pas que, lorsqu'un État est responsable en même temps qu'une organisation internationale, sa responsabilité sera nécessairement subsidiaire ou conjointe. Cela dépendra des règles pertinentes du droit international[180]. Pour un État[181], lorsque la responsabilité est conjointe, l'entité lésée «devrait avoir le droit de décider de l'ordre dans lequel [elle] invoque la responsabilité de l'État ou de l'organisation internationale responsable».

108. Dans son rapport sur les travaux de sa cinquante-neuvième session, en 2007, la Commission a sollicité des informations sur la question de savoir si une organisation internationale pouvait invoquer la responsabilité en cas de violation d'une obligation internationale due à la communauté internationale dans son ensemble. Cette question était formulée comme suit:

> 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 similaire[182]?

Certains États ont, au moins provisoirement, répondu à cette question par l'affirmative sans aucune réserve[183], d'autres ont indiqué que l'organisation invoquant la responsabilité devait avoir pour mandat de protéger l'intérêt général sous-tendant l'obligation violée[184]. La Commission a fait sienne cette dernière opinion, qui est reflétée dans le projet d'article 52. La solution ainsi adoptée a suscité des commentaires favorables[185] à la session suivante de l'Assemblée générale. Quelques États ont aussi exprimé des doutes[186].

109. Deux États ont proposé de limiter la faculté d'invoquer la responsabilité internationale en l'espèce aux organisations internationales ayant «vocation universelle[187]». Toutefois, comme un État peut invoquer individuellement la responsabilité pour la même violation, il semble plus cohérent d'admettre que même un nombre réduit d'États peuvent créer une organisation internationale ayant notamment pour fonction la protection de l'intérêt général qui sous-tend les obligations et que cette organisation peut faire ce que les États sont habilités à faire individuellement.

110. Bien que les projets d'article sur les contre-mesures (art. 54 à 60) n'aient été adoptés que par le Comité de rédaction et qu'ils ne soient donc pas reproduits dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa soixantième session, un certain nombre d'États en ont invoqué le texte lors des débats de la Sixième Commission

---

[176] Le Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., par. 1]. Thallinger, «The rule of exhaustion of local remedies…», p. 423, a déclaré que «la règle de l'épuisement des recours internes devait être adaptée et "adoucie" dans son application aux demandes présentées par des États contre des organisations internationales». Il semble vouloir dire que la règle doit être appliquée de manière plus stricte: «Dès lors que les organisations internationales offrent des voies de recours juridiques adéquates, il convient de leur donner les moyens de remédier aux fautes de leurs organes» (p. 425).

[177] Le Japon [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission*, 22e séance (A/C.6/63/SR.22), par. 18] a suggéré de définir cette étendue.

[178] Voir le commentaire du projet d'article 49, *Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 129, par. 3 et 4. Ce point a été souligné par l'Argentine [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission*, 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 77]. La Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 40] a proposé d'ajouter une règle relative à la compétence.

[179] Israël [ibid., 24e séance (A/C.6/63/SR.24), par. 75] a demandé que cette question soit «clarifiée».

[180] L'Argentine, quant à elle [ibid., 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 78], renvoie aux règles de l'organisation.

[181] Chine (ibid., par. 69). Si la Grèce [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 3] a noté à juste titre que «la responsabilité subsidiaire ne peut être invoquée que dans la mesure où l'invocation de la responsabilité principale n'a pas abouti à une réparation», cela n'empêche pas la partie lésée de formuler une demande avant que la responsabilité subsidiaire soit mise en œuvre, dès lors que le caractère subsidiaire de cette responsabilité est reconnu. Voir le paragraphe 3 du commentaire du projet d'article 51, *Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 131.

[182] *Annuaire… 2007*, vol. II (2e partie), p. 14, par. 30.

[183] Voir les interventions de la Hongrie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission*, 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 16], de Chypre (ibid., par. 38), de la Belgique (ibid., par. 89 et 90) et du Bélarus (ibid., par. 97). Voir aussi l'intervention de la Malaisie [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 75].

[184] L'Argentine [ibid., 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 64], le Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., par. 99 et 100], l'Italie [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 40], le Japon (ibid., par. 100), la Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 70] et la Suisse (ibid., par. 85).

[185] De l'Argentine [ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission*, 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 78], de l'Allemagne (ibid., par. 84), de la Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 41] et de la Commission européenne [ibid., 22e séance (A/C.6/63/SR.22), par. 23].

[186] Pour la Chine [ibid., 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 70], «[i]l n'y a pas de pratique établie» justifiant le texte de la Commission. L'Autriche [ibid., 18e séance (A/C.6/63/SR.18), par. 84] a estimé que «les fonctions limitées de nombreuses organisations internationales militent contre l'octroi à ces organisations du droit d'invoquer la responsabilité pour une violation d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble». On peut considérer que la condition énoncée au projet d'article 52, à savoir que les fonctions de l'organisation invoquant la responsabilité comprennent «la sauvegarde de l'intérêt de la communauté internationale qui sous-tend l'obligation violée».

[187] Bélarus [ibid., 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 60] et Argentine (ibid., par. 78, d'où provient la citation).

à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale. D'autres États ont fait des observations plus générales.

111. Certains États ont souligné la nécessité de distinguer entre contre-mesures et sanctions[188]. Si les contre-mesures sont des actes qui seraient en eux-mêmes illicites, les sanctions sont des mesures licites qu'une organisation internationale peut prendre contre ses membres conformément à ses règles. Les sanctions ne sont donc pas envisagées dans le chapitre relatif aux contre-mesures.

112. La principale question débattue était celle de savoir si le projet devait contenir un chapitre consacré aux contre-mesures. Plusieurs États y ont répondu par l'affirmative lors de la soixante-deuxième session de l'Assemblée générale, en réponse à une demande de la Commission[189]. À la session suivante, plusieurs États ont approuvé dans l'ensemble les projets d'article que, dans l'intervalle, le Comité de rédaction avait provisoirement adoptés[190].

113. Comme l'a noté l'OMS,

> il n'existe aucune raison convaincante de mettre une organisation internationale qui viole une obligation internationale à l'abri des contre-mesures prises par un État lésé ou une organisation internationale afin d'obliger l'organisation visée à s'acquitter de ses obligations. Inversement, il paraîtrait illogique de priver une organisation internationale lésée par une violation d'une obligation internationale commise par une autre organisation internationale de la possibilité de prendre des mesures de représailles afin d'amener l'organisation internationale visée à s'acquitter de ses obligations[191].

Dans le même esprit, l'UNESCO a indiqué «qu'elle ne s'oppos[ait] pas à l'insertion de projets d'article concernant les contre-mesures[192]».

114. Plusieurs États ont souligné qu'il fallait être prudent en matière de contre-mesures. La Commission est assurément consciente de cette nécessité, car l'objet manifeste du chapitre consacré aux contre-mesures est de limiter celles-ci au moyen d'une série de règles de fond et de règles procédurales. Quelques États ont néanmoins exprimé des doutes quant à l'opportunité de traiter de la question des contre-mesures dans le projet à l'examen[193]. D'autres ont proposé de limiter encore le recours aux contre-mesures, en n'autorisant à ce titre que «l'inexécution des obligations contractuelles découlant de relations conventionnelles[194]».

115. Un État a dit craindre que les contre-mesures à l'encontre des organisations internationales n'«empêche[nt] l'exercice de la compétence fonctionnelle [de celles-ci][195]». L'article 54, paragraphe 4, qui dispose que «[l]es contre-mesures doivent, autant que possible, être prises de manière à limiter leurs effets quant à l'exercice de ses fonctions par l'organisation internationale» responsable, semble répondre à cette préoccupation.

116. Des commentaires ont été faits sur la question de savoir si un membre lésé d'une organisation internationale responsable pouvait prendre des contre-mesures contre cette organisation. Il est clair qu'en la matière les règles de l'organisation ont un rôle important à jouer[196]. Elles «prime[nt] en tant que *lex specialis* sur le droit international général relatif aux contre-mesures quand le différend oppose l'organisation et un de ses États membres[197]». Selon une opinion, «les règles de l'organisation […] déterminent si une organisation peut […] faire l'objet de contre-mesures de ses membres[198]». Toutefois, les règles de l'organisation ne réglementent pas nécessairement la question, et une règle supplétive est donc nécessaire.

117. Selon une opinion, «d'une manière générale, les contre-mesures n'ont pas leur place dans les relations entre une organisation internationale et ses membres[199]». Des doutes ont été exprimés sur le point de savoir si ce principe et les exceptions limitées étaient adéquatement énoncés au projet d'article 55[200]. La Commission pourra souhaiter revenir sur ce point.

---

[188] Voir les interventions de l'Allemagne (ibid., par. 86), du Portugal [ibid., 20e séance (A/C.6/63/SR.20), par. 25], du Viet Nam (ibid., par. 38), de la Grèce [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 1] et de l'Espagne [ibid., 22e séance (A/C.6/63/SR.22), par. 5].

[189] Argentine [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 64, dans le cas où «il y a un lien étroit entre cette organisation et le droit protégé par l'obligation qui a été violée»], Danemark au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., par. 101], Italie [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 41], Malaisie (ibid., par. 75), Japon (ibid., par. 100), Pays-Bas [ibid., 20e séance (A/C.6/62/SR.20), par. 40], Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 71], Suisse (ibid., par. 86) et Belgique (ibid., par. 91).

[190] Argentine [ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission,* 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 79], Allemagne (ibid., par. 85 et 86), Malaisie [ibid., 20e séance (A/C.6/63/SR.20), par. 36], Roumanie [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 56], Espagne [ibid., 22e séance (A/C.6/63/SR.22), par. 5] et Japon (ibid., par. 18). La Commission européenne a exprimé la même opinion (ibid., par. 24). La Fédération de Russie [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 41] a fait valoir que les organisations internationales ne pouvaient prendre des contre-mesures contre d'autres organisations internationales que conformément à «l'étendue de leur compétence particulière». Cette restriction semble aller de soi. Rien dans les projets d'article n'indique que des contre-mesures *ultra vires* seraient justifiées.

[191] Voir le document A/CN.4/609 (reproduit dans le présent volume), sect. I, p. 107.

[192] Ibid.

[193] Grèce [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission,* 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 1]. Voir aussi les interventions du Royaume-Uni (ibid., par. 24) et d'Israël [ibid., 24e séance (A/C.6/63/SR.24), par. 75].

[194] République de Corée [ibid., 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 64]. La République tchèque a exprimé une opinion comparable (ibid., par. 92).

[195] Bélarus [ibid., *soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 21e séance (A/C.6/62/SR.21), par. 98, et ibid., *soixante-troisième session, Sixième Commission,* 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 58]. Israël a fait une observation similaire [ibid., 24e séance (A/C.6/63/SR.24), par. 75].

[196] La Belgique [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 48] a souligné la nécessité de respecter les règles de l'organisation. Dans le même ordre d'idées, les Philippines [ibid., 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 43] et l'Uruguay [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 45] ont visé les «instruments constitutifs» des organisations.

[197] Danemark, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) [ibid., 20e séance (A/C.6/63/SR.20), par. 1]. Le Conseiller juridique de l'OMS va dans le même sens dans ses observations écrites (voir le document A/CN.4/609 (reproduit dans le présent volume), sect. I, p. 108.

[198] Inde [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission,* 23e séance (A/C.6/63/SR.23), par. 22].

[199] Allemagne [ibid., 19e séance (A/C.6/63/SR.19), par. 86]. Voir aussi les interventions de la France [ibid., 20e séance (A/C.6/63/SR.20), par. 40] et de la Grèce [ibid., 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 2].

[200] L'UNESCO a approuvé le libellé que le Rapporteur spécial proposait dans son sixième rapport [voir *Annuaire… 2008,* vol. II (1re partie), document A/CN.4/597, par. 48], à savoir: «si cela ne contrevient pas aux règles de l'organisation lésée» [document A/CN.4/609 (reproduit dans le présent volume) sect. I, p. 107].

118. En ce qui concerne le projet d'article 56, on a fait observer que la plupart des obligations qui, aux termes de cette disposition, ne pouvaient être violées au titre des contre-mesures prises contre une organisation internationale responsable étaient «des obligations dues à la communauté internationale dans son ensemble, et non à l'organisation internationale contre laquelle les contre-mesures [pouvaient] être prises[201]». On peut faire une observation similaire au sujet de la disposition correspondante des projets d'article sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Ce que signifient les restrictions énoncées quant aux obligations pouvant être violées dans le cadre de contre-mesures est qu'une violation de l'obligation ne sera pas justifiée même dans les relations entre l'État lésé ou l'organisation internationale lésée et l'organisation responsable.

119. En conclusion, il n'est proposé d'apporter aucun changement aux projets d'article (46 à 60) examinés dans ce chapitre.

[201] Roumanie [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission,* 21e séance (A/C.6/63/SR.21), par. 56].

CHAPITRE IX

Dispositions générales

120. Comme le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, le projet à l'examen devrait s'achever par quelques dispositions générales. Celles-ci concerneraient des questions touchant aussi bien la responsabilité internationale des organisations internationales que la responsabilité des États à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale. Selon les propositions faites aux paragraphes 21 et 92 *supra*, les deuxième, troisième et quatrième parties du projet porteraient sur la responsabilité internationale des organisations internationales et la cinquième partie sur la responsabilité des États à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale. Si ces propositions sont acceptées, les dispositions générales constitueront la sixième partie. À la différence des questions examinées dans les sections qui précèdent du présent rapport, les dispositions générales sont débattues ici pour la première fois.

121. La grande diversité des organisations internationales, que de nombreux États et organisations internationales ont soulignée dans leurs observations, oblige à admettre l'existence de règles spéciales en matière de responsabilité internationale qui s'appliquent à certaines catégories d'organisations internationales, ou à une organisation internationale définie, dans leurs relations avec certains États, avec tous les États, avec certaines autres organisations internationales ou avec toutes ces organisations[202]. Ces règles particulières (*lex specialis*) peuvent compléter les règles plus générales énoncées dans le texte actuel, ou les remplacer totalement ou partiellement.

122. Il serait impossible pour la Commission d'essayer de définir le contenu et le champ d'application de ces règles particulières. Ainsi, les opinions qui ont été exprimées quant à l'existence de telles règles n'ont pas été examinées dans les rapports précédents et ne vont pas l'être dans celui-ci. On pourrait penser qu'il y a eu une exception, parce qu'une certaine attention a été accordée à la question, soulevée par la Commission européenne, de savoir si «des règles d'attribution de comportement particulières» existent pour la Communauté européenne et les «organisations similaires» en ce qui concerne l'attribution à l'organisation des actes des États membres donnant effet à ses décisions obligatoires[203]. Une question plus large se pose alors, qui doit être examinée dans le cadre du présent projet d'articles: celle de savoir si, en règle générale, le comportement d'un État ou d'une organisation internationale qui donne effet à une décision d'une autre organisation internationale dont il ou elle est membre est attribuable à cette autre organisation. De plus, eu égard à l'évolution récente de la jurisprudence judiciaire et autre, cette question a de nouveau été examinée *supra* aux paragraphes 31 à 33. Le résultat de l'examen de la question la plus large ne règle pas celle de l'existence d'une règle spéciale d'attribution applicable à une certaine catégorie d'organisations internationales (voire à une seule organisation) dans leurs relations avec les États et les autres organisations internationales.

123. Les règles de l'organisation donneront probablement naissance à un ensemble de règles spéciales affectant dans une certaine mesure l'application des règles de la responsabilité internationale dans les relations entre une organisation internationale et ses membres[204]. Il est clair que les règles de l'organisation sont pertinentes

[202] L'Irlande [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Sixième Commission,* 18e séance (A/C.6/62/SR.18), par. 96] et le Royaume-Uni [ibid., 19e séance (A/C.6/62/SR.19), par. 44] ont bien accueilli la proposition d'inclure une disposition sur la *lex specialis* qui figurait dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial [*Annuaire… 2007,* vol. II (1re partie), document A/CN.4/583, par. 3].

[203] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission,* 21e séance (A/C.6/59/SR.21), par. 18. La Commission européenne a aussi suggéré d'autres possibilités: celle de prévoir des «règles spéciales, afin que la responsabilité puisse être attribuée à l'organisation même si les organes des États membres ont été les principaux agents de la violation d'une obligation s'imposant à l'organisation», et celle de prévoir «une exception particulière ou encore […] une clause de sauvegarde pour les organisations comme la Communauté européenne». La seconde possibilité ferait l'objet d'une disposition concernant la *lex specialis* comme celle proposée au paragraphe 124 *infra*. La première possibilité ne semble pas nécessiter l'existence d'une règle spéciale sur la responsabilité. Celle-ci dépendra du contenu de l'obligation violée. À supposer qu'une organisation internationale s'oblige envers un État tiers à assurer un certain résultat et que ce résultat n'est pas obtenu à cause du comportement d'un de ses États membres, l'organisation sera responsable en application des règles générales, même si le comportement en cause est attribué à l'État membre. De plus, l'État membre ne pourra voir sa responsabilité engagée s'il n'a pas contracté une obligation parallèle, en vertu du droit international, envers l'État tiers.

[204] Voir sur ce point en particulier l'intervention de la Pologne [ibid., 22e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 1].

relativement à diverses questions qui ont été examinées dans le présent rapport, à tel point que diverses dispositions pourraient contenir la formule «sous réserve des règles spéciales de l'organisation». Une disposition relative à la *lex specialis* rendrait la répétition de cette réserve inutile, même en l'absence de mention expresse des règles de l'organisation. Toutefois, étant donné l'importance pratique de ces dernières comme source éventuelle de *lex specialis*, il semble opportun de les mentionner expressément.

124. Le texte qui suit tient compte du libellé de l'article 55 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et ajoute une référence aux règles de l'organisation:

«*Projet d'article 61.* Lex specialis

«Les présents articles ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où les conditions d'existence d'un fait internationalement illicite ou le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'une organisation internationale ou d'un État à raison d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale sont régis par des règles spéciales du droit international, comme les règles de l'organisation qui sont applicables aux relations entre une organisation internationale et ses membres.»

125. Le présent projet d'articles ne s'intéresse aux questions concernant la responsabilité internationale de l'État que dans la mesure où elles sont traitées dans ce qui constitue actuellement le chapitre (X) et est appelé à devenir la cinquième partie, selon la proposition faite au paragraphe 92 *supra*. Comme on l'a noté au paragraphe 8, étant donné la définition du champ d'application du projet à l'article 1, d'autres questions concernant la responsabilité de l'État ne sont pas traitées, même lorsqu'elles ne sont pas expressément envisagées dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Comme il n'y a aucune raison de déduire que les questions concernant la responsabilité de l'État qui ne sont pas traitées dans le projet ne sont pas couvertes par d'autres règles du droit international, peut-être est-il superflu de l'indiquer dans une disposition générale. Toutefois, si on l'indique dans une disposition générale en ce qui concerne la responsabilité des organisations internationales, le fait de ne pas ajouter une référence aux États risque d'avoir des conséquences imprévues.

126. L'objet principal d'une disposition générale concernant les règles du droit international autres que celles applicables aux matières régies dans le présent projet semble être d'indiquer que ce dernier ne traite pas de toutes les questions de droit international qui peuvent être pertinentes pour établir si une organisation internationale est responsable et ce qu'entraîne cette responsabilité. Une disposition comparable figure, en ce qui concerne les États, à l'article 56 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite[205].

127. L'article 56 du projet d'articles sur la responsabilité pour fait internationalement illicite peut être pris comme modèle pour élaborer un texte visant la responsabilité et des organisations internationales et des États, libellé comme suit:

«Projet d'article 62. Questions concernant la responsabilité internationale non régies par les présents articles

«Les règles du droit international applicables continuent de régir les questions concernant la responsabilité d'une organisation internationale ou d'un État pour un fait internationalement illicite dans la mesure où ces questions ne sont pas régies par les présents articles.»

128. Le présent projet d'articles n'envisage pas la responsabilité de l'individu. Cela peut sembler évident, mais il peut être utile de faire figurer dans le projet une disposition générale destinée à rappeler que des questions de responsabilité individuelle peuvent se poser relativement au fait illicite d'une organisation internationale. Une telle disposition indiquerait clairement que la fonction officielle d'un individu ne saurait l'exonérer de la responsabilité internationale qui peut être la sienne à raison de son comportement. C'est ce qu'on a fait dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite en faisant figurer l'article 58 dans les dispositions générales.

129. Lorsqu'une organisation internationale ou un État commet un fait internationalement illicite, la responsabilité au regard du droit international des individus agissant au nom de l'organisation ou de l'État ne peut être tenue pour acquise. Dans certains cas, néanmoins, la responsabilité de certains individus est vraisemblable, s'agissant par exemple de ceux ayant participé à la violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général qui est envisagée à l'article 44 du projet à l'examen et à l'article 40 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

130. Il est donc proposé de faire figurer dans le projet d'articles un article qui reproduit l'article 58 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, moyennant l'ajout de cinq mots pour en étendre le champ d'application aux organisations internationales. Cet article serait libellé comme suit:

«Projet d'article 63. Responsabilité individuelle

«Les présents articles sont sans préjudice de toute question relative à la responsabilité individuelle au regard du droit international de toute personne qui agit au nom d'une organisation internationale ou d'un État.»

131. La dernière disposition du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite pose que ces articles sont «sans préjudice de la Charte des Nations Unies». Elle vise à indiquer l'impact que la Charte peut avoir sur les questions de responsabilité de l'État. Cet impact peut découler directement de la Charte ou de décisions prises par l'un des organes de l'Organisation des Nations Unies en application de la Charte. Ce qui est applicable aux questions de responsabilité de l'État qui sont réglementées par les articles sur le sujet s'applique aussi aux questions de responsabilité de l'État envisagées dans le présent projet d'articles.

[205] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, p. 151.

132. Si l'Article 103 de la Charte ne vise que les conflits «entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte», d'une part, et «leurs obligations en vertu de tout autre accord international», d'autre part, l'impact de la Charte ne se limite pas aux obligations des Membres des Nations Unies. La Charte peut très bien affecter les obligations, et donc la responsabilité, d'une organisation internationale. Si, par exemple, une résolution adoptée par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte exclut l'adoption de contre-mesures contre un État, ni les États ni les organisations internationales ne peuvent licitement prendre de contre-mesures contre cet État[206]. Il n'est pas nécessaire, aux fins du présent projet, de définir la mesure dans laquelle la responsabilité internationale des organisations internationales peut être affectée, directement ou indirectement, par la Charte[207].

133. L'article 59 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite peut être reproduit tel quel:

«Projet d'article 64. Charte des Nations Unies

«Les présents articles sont sans préjudice de la Charte des Nations Unies.»

134. En conclusion du présent chapitre, il est proposé d'inclure dans le projet d'articles les quatre articles figurant aux paragraphes 124, 127, 130 et 133 *supra*.

[206] Selon la Pologne [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Sixième Commission,* 14e séance (A/C.6/61/SR.14), par. 105], la disposition sur les contre-mesures en tant que circonstance excluant l'illicéité (art. 19) «devrait mentionner expressément le droit de la Charte des Nations Unies, afin d'indiquer la portée possible et les limites de fond et procédurales des contre-mesures prises par une organisation internationale». Une disposition générale pourrait remplir la même fonction.

[207] La Belgique (ibid., par. 46) a fait valoir qu'«une clause de sauvegarde calquée sur l'article 59 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite devrait être ajoutée à la fin du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales».