

# RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Point 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/636 et Add.1 et 2

## Commentaires et observations reçus des gouvernements

[Original: anglais/espagnol/français]  
[14 février, 13 avril et 8 août 2011]

### TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	108
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION .....	1-2 108
COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS REÇUS DES GOUVERNEMENTS .....	109
A. Commentaires généraux .....	109
Allemagne.....	109
Autriche .....	109
Chili .....	110
Cuba.....	110
Mexique.....	110
Pays-Bas .....	111
Portugal.....	112
République de Corée .....	112
République tchèque .....	112
Suisse.....	112
B. Observations spécifiques sur les projets d'article .....	112
PREMIÈRE PARTIE INTRODUCTION .....	112
Article 1. <i>Champ d'application du présent projet d'articles</i> .....	112
Allemagne.....	112
Chili .....	113
Article 2. <i>Définitions</i> .....	113
Autriche .....	113
Belgique.....	114
Cuba.....	114
Mexique.....	114
Portugal.....	115
République tchèque .....	115
Suisse.....	115
DEUXIÈME PARTIE LE FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE .....	115
CHAPITRE I PRINCIPES GÉNÉRAUX .....	115
Allemagne .....	115
Article 3. <i>Responsabilité d'une organisation internationale pour fait internationalement illicite</i> .....	115
Cuba.....	115
Article 4. <i>Éléments du fait internationalement illicite d'une organisation internationale</i> .....	115
Chili .....	115
Cuba .....	115

	<i>Pages</i>
CHAPITRE II ATTRIBUTION D'UN COMPORTEMENT À UNE ORGANISATION INTERNATIONALE.....	116
Allemagne .....	116
Mexique .....	116
Article 6. <i>Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation</i> .....	116
Allemagne.....	116
Autriche .....	116
Belgique.....	116
Mexique.....	117
République tchèque .....	117
Suisse.....	117
Article 7. <i>Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions</i> .....	117
République tchèque .....	117
Suisse.....	117
Article 8. <i>Comportement reconnu et adopté comme étant sien par une organisation internationale</i> .....	117
Chili .....	117
El Salvador .....	118
Mexique .....	118
CHAPITRE III VIOLATION D'UNE OBLIGATION INTERNATIONALE.....	118
Article 9. <i>Existence de la violation d'une obligation internationale</i> .....	118
Portugal.....	118
CHAPITRE IV RESPONSABILITÉ D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE À RAISON DU FAIT D'UN ÉTAT OU D'UNE AUTRE ORGANISATION INTERNATIONALE.....	119
Cuba.....	119
Article 13. <i>Aide ou assistance dans la commission du fait internationalement illicite</i> .....	119
Cuba.....	119
Suisse.....	119
Article 14. <i>Directives et contrôle dans la commission du fait internationalement illicite</i> .....	119
Belgique.....	119
Cuba.....	119
Article 15. <i>Contrainte exercée sur un État ou une autre organisation internationale</i> .....	119
Allemagne.....	119
Article 16. <i>Décisions, autorisations et recommandations adressées aux États et organisations internationales membres</i> .....	120
Allemagne.....	120
Autriche .....	120
Belgique.....	121
Mexique.....	121
République tchèque .....	121
CHAPITRE V CIRCONSTANCES EXCLUANT L'ILLICÉITÉ .....	121
Mexique.....	121
Article 19. <i>Consentement</i> .....	121
Autriche .....	121
Article 20. <i>Légitime défense</i> .....	122
Autriche .....	122
République de Corée .....	122
République tchèque .....	122
Article 21. <i>Contre-mesures</i> .....	122
Allemagne.....	122
Autriche .....	123
Chili .....	123
Portugal.....	123
Article 24. <i>État de nécessité</i> .....	123
Allemagne.....	123
Autriche .....	123
Cuba.....	124

	<i>Pages</i>
TROISIÈME PARTIE CONTENU DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE .....	124
CHAPITRE I PRINCIPES GÉNÉRAUX .....	124
<i>Article 31. Non-pertinence des règles de l'organisation</i> .....	124
Mexique .....	124
République de Corée .....	124
CHAPITRE II RÉPARATION DU PRÉJUDICE .....	124
<i>Article 39. Mesures visant à assurer l'exécution effective de l'obligation de réparation</i> .....	124
Allemagne.....	124
Autriche .....	125
Portugal.....	126
République de Corée .....	126
CHAPITRE III VIOLATIONS GRAVES D'OBLIGATIONS DÉCOULANT DE NORMES IMPÉRATIVES DU DROIT INTERNATIONAL GÉNÉRAL .....	126
<i>Article 40. Application du présent chapitre</i> .....	126
République tchèque .....	126
QUATRIÈME PARTIE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE .....	126
CHAPITRE I INVOCATION DE LA RESPONSABILITÉ D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE.....	126
<i>Article 42. Invocation de la responsabilité par un État ou une organisation internationale lésés</i> .....	126
Autriche .....	126
<i>Article 44. Recevabilité de la demande</i> .....	126
Autriche .....	126
El Salvador .....	127
<i>Article 47. Pluralité d'États ou organisations internationales responsables</i> .....	127
Allemagne.....	127
<i>Article 48. Invocation de la responsabilité par un État ou une organisation internationale autres qu'un État ou une organisation internationale lésés</i> .....	128
Allemagne.....	128
République tchèque .....	128
CHAPITRE II CONTRE-MESURES.....	128
Chili .....	128
<i>Article 50. Objet et limites des contre-mesures</i> .....	128
Allemagne.....	128
Autriche .....	128
Chili .....	128
<i>Article 51. Contre-mesures prises par des membres d'une organisation internationale</i> .....	128
Allemagne.....	128
Chili .....	129
<i>Article 52. Obligations ne pouvant être affectées par des contre-mesures</i> .....	129
El Salvador .....	129
<i>Article 56. Mesures prises par une entité autre que l'État ou l'organisation internationale lésés</i> .....	130
Cuba.....	130
République tchèque .....	130
CINQUIÈME PARTIE RESPONSABILITÉ D'UN ÉTAT À RAISON DU FAIT D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE.....	131
<i>Article 57. Aide ou assistance d'un État dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale</i> .....	131
Belgique.....	131
République tchèque .....	131
<i>Article 58. Directives données et contrôle exercé par un État dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale</i> .....	131
Autriche .....	131
<i>Article 59. Contrainte exercée sur une organisation internationale par un État</i> .....	131
Autriche .....	131
<i>Article 60. Responsabilité d'un État membre qui cherche à se soustraire à ses obligations</i> .....	131
Allemagne.....	131
Autriche .....	132
Belgique.....	132
Mexique.....	132
République tchèque .....	132

	<i>Pages</i>
<i>Article 61. Responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation</i> .....	132
Allemagne.....	132
Autriche .....	133
République tchèque .....	133
SIXIÈME PARTIE DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	134
<i>Article 63. Lex specialis</i> .....	134
Allemagne.....	134
Belgique.....	134
Mexique .....	134
République tchèque .....	134
<i>Article 66. Charte des Nations Unies</i> .....	134
Portugal.....	134

### Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

#### *Sources*

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 213, n° 2889, p. 221.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n° 14668, p. 171.
Convention de Vienne sur le droit des traités (Convention de Vienne de 1969) [Vienne, 23 mai 1969]	Ibid., vol. 1155, n° 18232, p. 331.
Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José de Costa Rica) [San José, 22 novembre 1969]	Ibid., vol. 1144, n° 17955, p. 123.
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982)	Ibid., vol. 1834, n° 31363, p. 3.
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984)	Ibid., vol. 1465, n° 24841, p. 85.
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.
Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) [Salzbourg, 7 novembre 1991]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1917, n° 32724, p. 135.

## Introduction

1. À sa soixante et unième session, en 2009, la Commission du droit international a adopté en première lecture le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales<sup>1</sup>. La Commission a décidé, conformément aux articles 16 à 21 de son statut, de transmettre le projet d'articles, par l'entremise du Secrétaire général, aux gouvernements et aux organisations internationales<sup>2</sup> pour commentaires et observations, en les priant de faire parvenir ces commentaires et observations au Secrétaire général avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>3</sup>. Au paragraphe 5 de sa

résolution 64/114, du 16 décembre 2009, l'Assemblée générale a appelé l'attention des gouvernements sur le fait qu'il importe qu'ils communiquent à la Commission leurs commentaires et leurs observations sur le projet d'articles. Par une note datée du 22 janvier 2010, le Secrétaire général a transmis le projet d'articles aux gouvernements.

2. Au 8 août 2011, des réponses écrites avaient été reçues de l'Allemagne (23 décembre 2010), de l'Autriche (14 décembre 2010), de la Belgique (22 février 2011), du Chili (9 mai 2011), de Cuba (5 novembre 2010), d'El Salvador (3 novembre 2010), du Mexique (2 mars 2011), des Pays-Bas (15 mars 2011), du Portugal (28 janvier et 20 décembre 2010), de la République de Corée (23 février 2011), de la République tchèque (1<sup>er</sup> avril 2011) et de la Suisse (24 février 2011). Les commentaires et les observations reçus de ces gouvernements sont reproduits ci-après. Ils ont été regroupés par thème, en commençant par les commentaires généraux, puis en procédant projet d'article par projet d'article.

<sup>1</sup> Le texte du projet d'articles adopté en première lecture figure dans l'*Annuaire... 2009*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 19, par. 50. Le texte du projet d'articles et des commentaires y relatifs figure *ibid.*, p. 25, par. 51. Quant au texte du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (ci-après projet d'articles sur la responsabilité de l'État) et des commentaires y relatifs, il figure dans l'*Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 31, par. 77.

<sup>2</sup> Les commentaires et observations reçus des organisations internationales figurent dans le document A/CN.4/637 et Add.1, reproduit dans le présent volume.

<sup>3</sup> *Annuaire... 2009*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 19, par. 48.

## Commentaires et observations reçus des gouvernements

### A. Commentaires généraux

#### ALLEMAGNE

L'Allemagne considère le projet d'articles adopté en première lecture comme largement satisfaisant. Faisant écho à l'approche suivie par la Commission dans le domaine apparenté de la responsabilité des États, le présent projet codifie diverses dispositions juridiques importantes sur la responsabilité des organisations internationales. L'Allemagne admet que, en raison des particularités qui différencient les organisations internationales des États, il n'était pas possible de suivre une approche entièrement parallèle à celle adoptée par la Commission lorsqu'elle a examiné le sujet de la responsabilité des États. En conséquence, il a fallu, dans certains cas, adopter des dispositions entièrement nouvelles, tandis que, dans d'autres cas, il a fallu sensiblement reformuler les textes afin de pouvoir les appliquer aux organisations internationales. Le sujet est rendu encore plus complexe par le fait que le droit régissant la responsabilité des organisations internationales semble beaucoup plus difficile à définir que celui qui régit la responsabilité de l'État, du fait que les organisations internationales ont moins de pratique «générale» à offrir, en raison notamment du caractère limité et très varié de leurs compétences. La décision de traiter également la question de la responsabilité des États à raison du fait d'une organisation internationale ajoute encore à la complexité du sujet du projet d'articles de la Commission.

#### AUTRICHE

1. L'Autriche a toujours souligné la complexité de ce sujet, qui exige une analyse en profondeur des relations entre les organisations internationales et leurs États membres, les États tiers ou les autres organisations internationales, ainsi que de la diversité de ces organisations, et notamment de leurs domaines de compétence respectifs. Il ne faut pas oublier que les organisations internationales diffèrent considérablement entre elles sous tous ces rapports, si bien que l'on en est droit de se demander dans quelle mesure elles peuvent être assujetties à un ensemble uniforme de normes définissant leur responsabilité pour fait internationalement illicite. La doctrine et la pratique sont à ce jour divisées sur ces questions.

2. Si les organisations internationales diffèrent entre elles, c'est notamment parce que les États qui les ont fondées leur ont assigné des buts différents, si bien que les relations entre ces organisations et leurs États membres varient en conséquence. Il existe une grande différence entre les organisations internationales créées en tant qu'instances délibératives aux seules fins d'une conférence et les organisations conçues pour l'exécution d'activités telles que le déploiement d'opérations de maintien de la paix. En général, dans le premier cas, la responsabilité reste principalement celle des États membres de l'organisation, tandis que, dans le second cas, c'est l'organisation internationale elle-même qui est l'auteur des actes susceptibles de soulever la question de la responsabilité.

3. Les différences de statut juridique et politique et de procédures qui existent entre les États et les organisations

internationales doivent inciter à faire preuve de la plus grande prudence avant d'élaborer un régime de responsabilité. En effet, alors qu'en principe les États mènent en toute indépendance leur action sur la scène internationale, c'est sous le contrôle de leurs États membres que les organisations internationales mènent la leur. En outre, l'action des organisations internationales vise habituellement leurs États membres. De même, il peut arriver que des États membres agissent au nom d'une organisation internationale. Par conséquent, les questions de responsabilité sont étroitement liées aux relations spécifiques des organisations et de leurs États membres entre eux. Ignorer ou minimiser ces relations spécifiques, c'est courir le risque de laisser des lacunes dans le cadre théorique.

4. De surcroît, l'on pourrait établir une distinction très nette entre le statut juridique des États membres, celui des États tiers qui ont établi des relations avec l'organisation internationale et celui des États tiers qui ont expressément refusé de le faire. Cette distinction, peu pertinente au regard du droit de la responsabilité des États, est en revanche essentielle au regard du droit des organisations internationales en raison du caractère limité du mandat et des capacités de ces dernières, et compte tenu de la question des effets juridiques de leur reconnaissance.

5. Il importe également de distinguer entre la responsabilité d'une organisation internationale à l'égard de ses États membres et sa responsabilité à l'égard des États tiers. Cette distinction amène à la question de la personnalité subjective ou objective des organisations internationales. Dans son avis consultatif intitulé *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la Cour internationale de Justice a déduit le droit de l'Organisation des Nations Unies de formuler des réclamations contre un État non membre de la vocation universelle de l'Organisation<sup>1</sup>. La question se pose de savoir si ce droit appartient aussi aux organisations qui n'ont pas un caractère universel. Le commentaire du projet d'articles n'indique pas si la Commission considère que toutes les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique objective, de telle sorte que toute organisation pourrait mettre en cause la responsabilité d'un État ou d'une autre organisation.

6. De plus, la responsabilité en droit international et la responsabilité dans d'autres ordres juridiques ne semblent pas toujours être clairement distinguées l'une de l'autre. Les affaires citées dans le commentaire traitent parfois de la responsabilité en droit interne, comme dans le jugement concernant le Conseil international de l'étain<sup>2</sup>. Quant à savoir si les arguments tirés de ces affaires peuvent être appliqués à la responsabilité en droit international, c'est une question qu'il faudra étudier attentivement avant de pouvoir invoquer lesdits arguments dans ce contexte.

<sup>1</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

<sup>2</sup> Royaume-Uni, Cour d'appel d'Angleterre, *Maclaine Watson & Co. Ltd. v. Department of Trade and Industry; J. H. Rayner (Mincing Lane) Ltd. v. Department of Trade and Industry and Others*, jugement du 27 avril 1988, ILR, vol. 80, p. 109.

7. Indépendamment de ces questions fondamentales, qui appellent une attention particulière, la méthode qui consiste à transposer dans les dispositions concernant la responsabilité des organisations internationales les principes énoncés dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État semble constituer un bon point de départ. Elle permet en effet de vérifier pour chacune d'entre elles de quelle façon les règles appliquées aux États dotés de la pleine personnalité juridique s'appliquent aussi aux organisations dotées d'une personnalité juridique internationale limitée et exerçant des fonctions qui émanent plus ou moins directement de la volonté de leurs États membres et des États non membres. Néanmoins, plus l'étude du sujet avançait, plus les propositions de projets d'article soulevaient de doutes sur la question de savoir si les principes de la responsabilité de l'État peuvent s'appliquer aux organisations sans des ajustements considérables. Il faut garder à l'esprit que la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Convention de Vienne de 1986) n'est toujours pas encore entrée en vigueur vingt ans après son adoption. Cela s'explique principalement par le manque de clarté de cette convention et la définition des organisations internationales qui entrent dans son champ d'application.

#### CHILI

1. Les organisations internationales sont un élément essentiel du système actuel de droit international, dans la mesure où elles contribuent activement à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales et ont des effets bénéfiques dans leurs domaines d'action respectifs. C'est pourquoi il apparaît à la fois nécessaire et inévitable de disposer d'un ensemble de normes réglementant leur responsabilité internationale de manière adaptée et cohérente.

2. Il convient que les projets d'article se fondent, pour ce qui est de leur structure et de leur teneur, sur ceux du projet d'articles relatif à la responsabilité de l'État. Le Chili est d'avis, comme la Commission, que, compte tenu des particularités des organisations internationales, il est nécessaire de leur consacrer exclusivement un ensemble de normes.

#### CUBA

1. Le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales offre, pour la première fois, des règles écrites formulant des propositions théoriques pour un développement progressif, propositions qui ne manqueront pas de donner lieu à des conflits d'interprétation. Parmi ces propositions figurent les dispositions relatives à la notion de contre-mesures, avec les conditions et les limites qu'elles comportent; les violations graves de normes impératives de droit international; et l'application de différentes formes de réparation du préjudice subi.

2. Le texte du projet d'articles représente déjà, en soi, un effort majeur pour réglementer la question d'une manière uniforme. Cuba considère également que le projet est relativement exhaustif, compte tenu de la complexité et de la nouveauté du sujet, ainsi que de la diversité des opinions qui existent au sujet des institutions juridiques en question.

3. En ce qui concerne le règlement des différends, Cuba recommande de reprendre la procédure qui figurait dans le texte du projet d'articles sur la responsabilité de l'État adopté en première lecture en 1996. Proposer un mécanisme de règlement des différends nés d'interprétations divergentes de la responsabilité constitue en soi une garantie de règlement pacifique, et ce, essentiellement pour les pays sous-développés, qui tendent à se retrouver en position de victimes quand des différends sont réglés par la force.

#### MEXIQUE

1. Selon la doctrine, les règles secondaires du projet à l'examen ne seraient guère utiles car il n'existe pas assez de normes primaires à appliquer aux organisations internationales. Si l'univers des obligations internationales des États est plus étendu que celui des obligations des organisations internationales, on ne peut ignorer certaines évolutions du droit international. Ainsi, les organisations internationales qui prennent des décisions qui touchent directement ou indirectement les droits de l'homme ne peuvent s'abstenir de respecter certaines normes du droit international relatives à ces droits.

2. Dans la mesure où les organisations internationales ont proliféré et où leurs activités ont des effets toujours plus marqués sur des problématiques mondiales toujours plus diverses, et dans certains cas sur le statut juridique des personnes physiques et morales des États, la question de leur responsabilité internationale prend une très grande importance sur le plan pratique. C'est pourquoi le Mexique estime que le droit de la responsabilité des organisations internationales est avec celui de la responsabilité internationale des États l'une des chevilles principales de la consolidation de l'état de droit au niveau international. Le projet à l'examen est un grand pas dans cette direction et le travail de la Commission du droit international et celui du Rapporteur spécial méritent la gratitude et la reconnaissance du Mexique.

3. Il est indubitable que le projet d'articles à l'examen et celui relatif à la responsabilité de l'État sont complémentaires. C'est en ce sens que le Mexique a jugé positive l'attitude adoptée par la Commission, consistant à s'appuyer *mutatis mutandis* sur les éléments fixés par le projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Si l'on ajoute à cela que la pratique en matière d'attribution de comportement et de responsabilité à une organisation internationale est rare, il apparaît que les projets d'article sur la responsabilité de l'État et les commentaires qui les assortissent sont un guide qui s'impose de lui-même pour ce nouveau travail.

4. Il n'empêche que les difficultés que soulèvent les diverses activités et la nature des organisations internationales du point de vue du droit international, et plus particulièrement de leur responsabilité, ont leur propre logique. En termes généraux, le Mexique considère que la Commission a bien surmonté les difficultés qui sont propres aux organisations internationales. Il semblerait cependant, dans certains supposés normatifs, en particulier, que les caractéristiques des organisations internationales et leurs différences d'avec les États mériteraient que l'on y consacre plus d'attention ou que l'on clarifie les choses dans le commentaire qui accompagne le projet.

## PAYS-BAS

1. Certains gouvernements et certains universitaires se sont interrogés sur la nécessité de se doter d'un ensemble d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. La pratique reste peu développée, comme l'attestent les rapports du Rapporteur spécial et les commentaires des organisations internationales. Il existe des centaines d'organisations internationales et 20 seulement ont fait des observations, lesquelles sont d'ailleurs souvent extrêmement brèves. Il semble donc légitime de se demander s'il est vraiment nécessaire d'élaborer des règles de responsabilité pour ce type d'institution.

2. Les Pays-Bas pensent pour leur part que c'est en effet nécessaire, et que les règles en question concourraient au développement de l'ordre juridique international. Dans les années 1960, M. Roberto Ago, Président de la Sous-Commission sur la responsabilité des États, déclarait que l'on pouvait se demander « si ces organisations posséd[ai]ent la capacité de commettre des actes illicites internationaux », que « les organisations internationales [étaient] un phénomène trop récent et [...] [que] la question d'une responsabilité internationale éventuelle découlant d'actes illicites imputables à ces organisations ne se prêt[ait] pas à une codification »<sup>1</sup>. Cela n'est pourtant plus le cas au XXI<sup>e</sup> siècle. Le nombre d'organisations internationales a considérablement augmenté, et leurs activités se sont multipliées et touchent à la fois aux relations internationales et à la vie quotidienne des personnes privées. S'il est certes vrai qu'elles ne commettent pas toutes, tous les jours ou tous les ans, un acte illicite, il devient courant de prétendre qu'elles en ont en effet commis. L'opinion générale est que les organisations internationales ont la capacité d'agir au niveau international dans les limites de leurs pouvoirs. Mais on ne peut exclure qu'elles commettent des actes illicites. Il est donc nécessaire d'avoir un régime, un ensemble de règles générales à cette fin, même s'il n'existe pas de pratique abondante.

3. Autrement, en l'absence d'un tel régime, il est probable que les tribunaux nationaux et internationaux saisis d'une plainte contre une organisation internationale ou ses membres chercheront à s'inspirer du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, qu'ils utiliseront par analogie. Ils auront à le faire de façon improvisée, expresse, chaque juridiction prenant sa décision sur le point de savoir si et dans quelle mesure ces articles seraient pertinents *mutatis mutandis*. Il serait préférable que ces juridictions disposent de règles générales sur la responsabilité des organisations internationales rédigées à l'issue d'un travail ouvert et multilatéral. C'est pourquoi les Pays-Bas soutiennent ce que fait la Commission du droit international sur ce sujet et ne souscrivent pas à la critique selon laquelle les articles envisagés seraient inutiles. De surcroît, l'absence de tels articles peut empêcher une organisation internationale d'exercer à l'avenir ses pouvoirs ou provoquer la naissance d'une nouvelle organisation internationale à chaque nouvelle nécessité. L'élaboration du régime de la responsabilité des organisations internationales est une démarche nécessaire dans le développement de l'ordre juridique international, sphère dans laquelle les activités

réalisées par les organisations internationales sont de plus en plus nombreuses. On ne peut écarter l'hypothèse que certaines de ces activités constituent un acte internationalement illicite et il est devenu inacceptable qu'une organisation internationale ne soit pas alors tenue de rendre des comptes.

4. Les Pays-Bas jugent infondées les critiques selon lesquelles la Commission se contenterait trop souvent de copier les projets d'article sur la responsabilité de l'État. Sa décision de prendre ces derniers comme point de départ se justifie par trois raisons. D'abord, ils sont de caractère suffisamment général pour être appropriés à d'autres personnes morales internationales. Ensuite, il a fallu à la Commission plusieurs décennies et cinq rapporteurs spéciaux pour parvenir au projet d'articles sur la responsabilité de l'État. C'est donc à juste titre qu'elle a décidé, pour la responsabilité des organisations internationales, de ne pas enfoncer une porte déjà ouverte et d'éviter de reprendre le débat sur les questions complexes de responsabilité quand il n'y a pas lieu d'en tenir. La troisième raison tient à la nécessité d'élaborer un corpus normatif unique et cohérent en matière de responsabilité internationale. Même si elle a pris des projets d'article sur la responsabilité de l'État comme point de départ, la Commission a abordé celle de la responsabilité des organisations internationales sans aucun parti pris. Le Rapporteur spécial a soigneusement documenté et analysé tout ce que l'on connaît de la pratique en la matière, ainsi que les écrits théoriques. Dans bien des cas, cela ne l'a pas conduit à des projets d'article qui seraient différents de ceux qui traitent de la responsabilité des États. Mais cela a toujours été précédé de longues analyses et de longs débats. À propos de diverses questions d'ailleurs, la Commission a jugé que les projets d'article sur la responsabilité de l'État seraient aménagés pour être adaptés aux organisations internationales, ou elle a introduit de nouveaux articles. La Commission et son Rapporteur spécial ont montré à l'évidence qu'ils n'avaient pas traité les projets d'article sur la responsabilité des États comme un texte sacro-saint.

5. Les Pays-Bas conviennent qu'il y a beaucoup de diversité dans les organisations internationales. Certaines sont universelles, d'autres n'ont que quelques membres ; les unes assument des fonctions générales ou politiques, les autres des fonctions très spécialisées ou techniques. La coopération entre certaines d'entre elles est d'ordre purement intergouvernemental alors qu'elle est supranationale dans l'Union européenne. Même si on ne peut nier de telles différences, les Pays-Bas restent d'avis qu'elles ne doivent pas empêcher l'élaboration d'un régime général de la responsabilité de ces organisations. Il faut rappeler qu'il y a une seule série d'articles sur la responsabilité de l'État, alors qu'il y a des différences considérables entre les États. Par leur population, leur taille, leur force politique, leur puissance économique et leur culture, des pays comme la Chine ou les États-Unis sont fondamentalement différents de pays comme l'Andorre ou Tuvalu. De plus, le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales est assez général pour couvrir leurs nombreuses configurations. Il serait erroné de croire que, parce qu'elles sont diverses, les organisations internationales sont justiciables de régimes de responsabilité également divers. Comme le dit la définition de l'organisation

<sup>1</sup> *Annuaire...* 1963, vol. II, annexe I, document A/CN.4/152, appendice I, 2<sup>e</sup> séance, p. 239, et 4<sup>e</sup> séance, p. 244.

internationale qui figure au projet d'article 2, il s'agit ici des organisations qui sont dotées de la personnalité juridique internationale. En tant que personnes juridiques internationales, elles peuvent assumer des droits et des obligations. Et dans la mesure où elles ont des obligations de droit international, on ne peut exclure qu'elles les violent. Le cas échéant, il doit être possible de les obliger à en répondre. Cela dit, tant le projet d'articles sur la responsabilité de l'État que celui sur la responsabilité des organisations internationales reconnaissent qu'il peut y avoir des régimes spéciaux (*lex specialis*) de responsabilité internationale. Leurs dispositions servent de soupape de sécurité quand les articles généraux semblent trop contraignants et quand il conviendra mieux d'appliquer des règles de responsabilité spéciales.

#### PORTUGAL

1. Il est incontestable que les principes de la responsabilité de l'État sont généralement applicables aux organisations internationales en ce qui concerne l'invocation de cette responsabilité. Néanmoins, le projet d'articles persiste à suivre de trop près celui sur la responsabilité de l'État, d'une manière qui risque de détourner la Commission de ce qui devrait être l'objectif principal de ses travaux, à savoir résoudre les problèmes spécifiques que pose le sujet de la responsabilité des organisations internationales. Pis encore, cet exercice risque de donner lieu à des solutions incohérentes. Le Portugal estime donc qu'une telle approche est inutile et répétitive, voire contre-productive.

2. Le Portugal continue de préconiser une approche plus centrée sur les problèmes spécifiques que pose la responsabilité des organisations internationales par rapport à la responsabilité de l'État. L'analyse devrait prendre en compte les différences qui existent entre les États et les organisations internationales et le fait que, contrairement au cas des États, les compétences et les attributions des organisations internationales, ainsi que les relations entre celles-ci et leurs membres, varient considérablement d'une organisation à l'autre.

#### RÉPUBLIQUE DE CORÉE

1. La République de Corée soutient la Commission dans sa volonté de mettre en place l'encadrement général du droit de la responsabilité internationale. L'adoption du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales renforcera la stabilité juridique dans ce domaine.

2. En raison des différences qui séparent les États et les organisations internationales, il faut établir un ensemble distinct de projets d'article et non appliquer en bloc les projets d'article relatifs à la responsabilité de l'État. Le texte devrait correspondre à ce que les organisations internationales ont de particulier.

3. Il est cependant difficile de comprendre certains des projets d'article proposés parce qu'ils sont fondés sur la pratique des organisations internationales, qui est rare. Ils seraient plus faciles à comprendre si la Commission donnait dans les commentaires plus d'informations sur cette pratique. Le projet d'article 20 dit par exemple que la

légitime défense est une circonstance qui exclut l'illicéité du fait. Selon l'article 21 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, les actes illicites des États peuvent être exclus s'ils sont considérés comme une mesure de légitime défense conforme à la Charte des Nations Unies. Or, la légitime défense des organisations internationales est traitée ici comme la légitime défense en droit international, en termes abstraits, ce qui pourrait donner lieu à des abus.

#### RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

1. L'un des problèmes juridiques que soulève le projet d'articles est celui de la ligne de démarcation entre la responsabilité de l'organisation internationale et celle d'un État (membre). En d'autres termes, dans quelle mesure une organisation internationale peut-elle assumer la responsabilité des actes des États et, réciproquement? Le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales tente de répondre à cette question.

2. Ce qui est indiscutable, c'est qu'une organisation internationale doit être dotée d'une personnalité juridique internationale distincte de celle de ses États membres. Elle ne pourrait sinon assumer de responsabilité. Mais la nature de la personnalité juridique d'une telle organisation est une question toute différente. Il est ici tout à fait opportun de rappeler l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice sur la question de la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, dans lequel elle disait notamment que

les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le «principe de spécialité»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 66, à la page 78, par. 25.

#### SUISSE

À plusieurs reprises dans le texte du projet d'articles, la tournure «responsabilité d'une organisation internationale pour fait internationalement illicite» est utilisée. Or, le titre du chapitre IV de la deuxième partie et celui de la cinquième partie parlent de responsabilité d'une organisation internationale ou d'un État «à raison du fait [...]». La Suisse préférerait retrouver une formulation uniforme dans l'ensemble du texte.

### B. Observations spécifiques sur les projets d'article

#### PREMIÈRE PARTIE

#### INTRODUCTION

#### *Article 1. Champ d'application du présent projet d'articles*

#### ALLEMAGNE

La précision introduite au paragraphe 10 du commentaire du projet d'article 1, qui dit que «les présents articles ne traitent pas des questions relatives à la responsabilité internationale que peut encourir un État envers une



organisation internationale», est bienvenue. Cette question relève en effet de la responsabilité de l'État et, par conséquent, n'entre pas dans le champ d'application du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales – indépendamment du fait que les projets d'article consacrés à la responsabilité de l'État ne traitent pas de cette question puisqu'ils portent uniquement sur les relations interétatiques. Sans doute pourrait-on imaginer de traiter les cas où la responsabilité d'un État envers une organisation internationale est engagée, qui se situent dans une espèce d'angle mort entre les deux projets d'article, par analogie avec les projets d'article sur la responsabilité de l'État, comme l'envisage le commentaire, mais cette question n'entre pas dans le champ d'application du projet à l'examen.

#### CHILI

Le Chili souscrit à l'idée générale formulée au paragraphe 5 du commentaire, d'où il ressort que la responsabilité est liée à la violation d'une obligation internationale.

### Article 2. Définitions

#### AUTRICHE

1. L'Autriche appuie l'approche de la Commission qui consiste à se limiter aux organisations intergouvernementales, qu'elles soient officiellement établies par traité ou par une autre manifestation de la volonté commune. Il serait à l'évidence irréaliste de tenter d'aller au-delà et d'inclure des organisations non gouvernementales.

2. Bien que le projet d'article 2 s'abstienne expressément de «définir» les organisations internationales, il inclut des «définitions» qui suscitent un certain nombre d'interrogations :

a) premièrement, il serait intéressant de savoir si les organismes qui sont institués par traité international mais qui sont de nature plutôt embryonnaire, tels que les organes conventionnels créés pour surveiller l'application des traités, en particulier dans les domaines des droits de l'homme et de l'environnement, ou les secrétariats, devraient également entrer dans le champ d'application du projet d'articles. Lorsque de tels organismes concluent des accords de siège mais ne les respectent pas, qui devrait répondre de leurs manquements ? Parmi les nombreux exemples pertinents, il y a lieu de citer le secrétariat permanent de la Convention sur la protection des Alpes, sis à Innsbruck (Autriche). La tendance générale est déjà de les considérer comme des organisations internationales ;

b) deuxièmement, le critère distinct et complémentaire qui veut que l'organisation soit «dotée d'une personnalité juridique internationale propre» se révèle problématique. En effet, être doté d'une personnalité juridique internationale semble être une conséquence juridique du statut d'organisation internationale plutôt qu'une condition préalable à ce statut. Sur cette question, les points de vue des spécialistes divergent. Le commentaire lui-même et, en particulier, les affaires de la Cour internationale de Justice visées aux paragraphes 8, 9 et 11 du commentaire du projet d'article 2, semblent, toutefois, appuyer l'idée que c'est leur statut d'organisation

qui confère la personnalité juridique internationale aux organisations internationales. Si tel est le cas, le critère de la possession de la personnalité juridique internationale ne saurait limiter le nombre d'organisations internationales entrant dans le champ d'application du projet d'articles. Cela est confirmé par le préambule de la Convention de Vienne de 1986, qui note que «les organisations internationales jouissent de la capacité de conclure des traités qui leur est nécessaire pour exercer leurs fonctions et atteindre leurs buts». Pour toutes ces raisons, ce critère est superflu ;

c) troisièmement, l'Autriche, qui est hôte de plusieurs organisations internationales, a examiné attentivement plusieurs cas concrets. Le plus pertinent est celui de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La Commission semble reconnaître que l'OSCE est une organisation internationale et, par conséquent, une entité juridique internationale. Or, les négociations menées au sein de l'OSCE pour lui conférer la personnalité juridique ont montré que, pour le moment, elle n'est pas une organisation internationale au sens du projet d'article 2. Le fait qu'une organisation internationale donnée n'ait pas été instituée par un traité n'implique pas nécessairement qu'elle ait été instituée par un «autre instrument régi par le droit international». Les objections des membres de l'OSCE vont jusqu'à dire que leur organisation n'a absolument aucun acte constitutif. Qui plus est, les résolutions de l'OSCE ne sont pas régies par le droit international. Un exemple plus pertinent serait, selon l'Autriche, celui de la Commission préparatoire pour l'organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, instituée par voie de résolution le 19 novembre 1996, et dont la personnalité juridique internationale n'est pas contestée<sup>1</sup>.

3. À l'alinéa c du projet d'article 2, le terme «agent» désigne les personnes «par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit». En raison de son libellé, on peut douter que cette définition soit pratique d'un point de vue juridique. Si le comportement d'un agent peut être attribué à une organisation internationale, cette dernière agit «par l'intermédiaire» de cette personne. En d'autres termes, l'expression «par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit» désigne le résultat ou les conséquences juridiques de l'attribution du comportement mais ne définit pas le terme «agent». C'est pourquoi l'alinéa c devrait s'inspirer du libellé complet de la définition donnée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur la question de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*<sup>2</sup>. Ce projet d'article devrait donc être basé sur l'article 5 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État plutôt que sur l'article 4. La définition pourrait ainsi être formulée comme suit :

«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.»

<sup>1</sup> Voir Autriche et Commission préparatoire pour l'organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, Accord concernant le siège de la Commission (Vienne, 18 mars 1997), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1998, n° 34224, p. 3.

<sup>2</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1949, p. 174.

## BELGIQUE

1. La Belgique note tout d'abord que la définition du terme «agent» est imprécise et risque d'aboutir à un élargissement trop important des cas dans lesquels la responsabilité d'une organisation internationale pourrait être invoquée pour des actes posés, par exemple, par un sous-contractant.

2. La Belgique note par ailleurs que la définition de la notion d'«organe» fait défaut.

3. La Belgique se permet de suggérer à la Commission, soit de reformuler cette disposition en se calquant sur les articles du projet d'articles relatif à la responsabilité de l'État, et plus particulièrement les articles 5 et 8, soit de préciser et limiter la notion d'agent par le biais du commentaire du projet d'article, soit de modifier l'alinéa *c* comme suit :

«Le terme “agent” comprend les fonctionnaires et autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquels l'organisation agit directement et conformément à ses règles internes de fonctionnement.»

## CUBA

1. La définition de l'expression «organisation internationale» n'est pas conforme à la Convention de Vienne de 1986, pas plus qu'elle n'obéit à la nécessité d'une cohérence entre les règles de droit international. La Convention de Vienne de 1986 affirme le caractère intergouvernemental des organisations internationales, alors que le projet d'articles élargit la définition de ces organisations en y incluant l'expression «entités autres», qui ne devrait pas en faire partie.

2. Cuba considère qu'il faut conserver la définition des organisations internationales que donne la Convention de Vienne de 1986, afin d'assurer une plus grande uniformité entre les instruments juridiques internationaux relatifs à cette question.

## MEXIQUE

1. Le Mexique considère que la Commission du droit international a eu raison de respecter le critère de la personnalité juridique «objective», comme l'a prescrit la Cour internationale de Justice dans le cas d'espèce que constituait l'affaire relative à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*<sup>1</sup>. Ainsi il adhère à l'idée selon laquelle la personnalité juridique de l'organisation doit lui être propre, à savoir distincte de celle de ses membres, ce qui «n'exclut pas qu'un certain comportement puisse être attribué à la fois à l'organisation et à l'un, plusieurs ou l'ensemble de ses membres<sup>2</sup>». La personnalité juridique objective et l'insistance mise sur sa singularité sont indispensables pour que les articles envisagés produisent leurs effets, pour ce qui est de l'attribution d'un comportement ou d'une responsabilité à une organisation et, s'il y a lieu, à ses membres.

<sup>1</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 1949, p. 174.

<sup>2</sup> *Annuaire...* 2009, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 29, paragraphe 10 du commentaire relatif au projet d'article 2.

2. Le fait que les organisations puissent comprendre parmi leurs membres des «entités autres que des États» reflète bien souvent la réalité des organisations internationales d'aujourd'hui et permet de ne pas limiter le champ d'application du projet d'articles aux organisations intergouvernementales traditionnelles. Ce point de vue n'est pas sans pertinence mais, pour le Mexique, le projet reste «à mi-chemin», surtout si l'on considère les commentaires qui l'accompagnent. Si l'on entend couvrir aussi les organisations hybrides ou mixtes, composées d'États, d'autres organisations internationales et d'entités privées, comme le disent les commentaires<sup>3</sup>, alors exclure les organisations de droit interne ferait sortir du champ d'application du régime des institutions hybrides qui exercent leurs activités sur le plan transnational et dont les comportements ont clairement une incidence sur le droit international. Ces questions attestent des difficultés que pose la diversité des organisations internationales d'aujourd'hui.

3. Cela dit, il est tout à fait clair que codifier et développer des règles régissant la responsabilité d'institutions hybrides de droit privé national mais exerçant leurs activités sur le plan transnational dépasse l'objet et la portée du projet à l'examen. C'est pourquoi il serait judicieux de mentionner expressément ces institutions hybrides dans les commentaires, en particulier dans le paragraphe 2 du commentaire de l'article concerné, où il est dit ceci :

Le fait qu'une organisation internationale ne possède pas une ou plusieurs des caractéristiques énoncées à l'article 2, alinéa *a*, et ne relève donc pas de la définition spécifiée aux fins des présents articles n'implique pas que certains principes ou règles énoncés dans les articles qui suivent ne s'appliquent pas aussi à cette organisation.

4. S'agissant du fait que les organisations internationales sont instituées par un traité «ou un autre instrument régi par le droit international», on doit se demander ce qu'il en est des organisations ou entités internationales créées par une résolution ou une décision, même si l'entité concernée ne considère pas que la résolution ou la décision en question constitue un accord officiel et que cet acte ne ressortit pas au droit international. Le cas du Groupe d'action financière (GAFI) est ici intéressant. Selon sa propre définition, il s'agit d'un organisme intergouvernemental qui compte parmi ses membres 32 États et 2 organisations internationales, et auprès duquel différentes organisations ont le statut d'observateur. Le Groupe bénéficie des services d'appui d'un secrétariat installé au siège de l'Organisation de coopération et de développement économiques (institution dont il ne fait pas partie) et sa présidence est assurée par roulement. Il est doté d'un mécanisme de surveillance qui «couvre plus de 170 juridictions», prévoit la possibilité de suspendre ses membres s'ils ne respectent pas les recommandations qu'il formule et établit même des conditions auxquelles ses membres peuvent appliquer des «contre-mesures» à l'égard de «pays et territoires non coopératifs» autres que ses membres. Cependant – à la différence de certaines de ses branches régionales, comme le Groupe d'action financière d'Amérique du Sud (GAFISUD), qui a été créé par un protocole d'accord signé en 2000 par 10 pays de la région<sup>4</sup> –, le GAFI n'a pas été créé par un instrument officiel régi par le droit international, mais par une déclaration du Groupe des Sept en 1988.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>4</sup> Protocole d'accord pour la création du GAFISUD, signé à Carthagène (Colombie), le 8 décembre 2000.

5. Ainsi, malgré toutes ses caractéristiques, un organisme comme le GAFI n'entrerait pas dans le champ d'application des articles. Vu le nombre et l'importance croissante de ce type d'organismes et de réseaux intergouvernementaux quasi officiels, il serait bon que la Commission du droit international envisage d'en faire mention dans les commentaires, par exemple au paragraphe 2 du commentaire de l'article 2, qui évoque déjà le cas des institutions hybrides ou mixtes créées par des actes de droit privé interne.

#### PORTUGAL

En ce qui concerne la définition du terme «agent», le Portugal préfère le libellé proposé par le Rapporteur spécial à celui qui a été adopté, parce qu'il est plus précis. De plus, le premier libellé était conforme à la jurisprudence de la Cour internationale de Justice telle qu'elle ressort de son avis consultatif de 1949 sur la question de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, et selon laquelle

[l]a Cour comprend le terme «agent» dans le sens le plus large, entendant par là quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 174, à la page 177.

#### RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

La République tchèque estime que les «règles de l'organisation» font partie du droit international, sans toutefois jouer exactement le même rôle dans tous les projets d'article sur la responsabilité des organisations internationales. Si leur caractère international est dans certains cas évident (dans le cas des projets d'articles 4 et 9 par exemple), elles ont dans d'autres cas une fonction analogue à celle du droit interne pour ce qui est des règles sur la responsabilité de l'État (projets d'articles 5 et 31).

#### SUISSE

La Suisse est d'avis que la définition donnée de l'expression «règles de l'organisation» à l'article 2 b du projet d'articles n'est pas suffisamment précise pour pouvoir en saisir le contenu exact. Au vu de l'importance de ce concept au sein du projet, la Suisse estime qu'il est nécessaire d'en clarifier le contenu.

### DEUXIÈME PARTIE

## LE FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

### CHAPITRE I

## PRINCIPES GÉNÉRAUX

#### ALLEMAGNE

1. L'Allemagne appelle l'attention de la Commission sur un passage du paragraphe 1 du commentaire de l'introduction de la deuxième partie, chapitre I, où il est dit ceci :

Les principes généraux énoncés s'entendent sans préjudice de l'existence d'autres cas dans lesquels la responsabilité internationale d'une organisation serait établie à raison du comportement d'un État ou d'une autre organisation.

2. De même, le commentaire introductif du chapitre II, faisant référence, en son paragraphe 2, au passage que l'Allemagne vient de citer, souligne qu'

[a]insi qu'il était noté dans le commentaire introductif du chapitre I, la responsabilité d'une organisation internationale peut dans certains cas être engagée aussi lorsque le comportement considéré ne peut pas lui être attribué. En pareils cas, ledit comportement serait attribué à un État ou à une autre organisation internationale et, dans le second, les règles relatives à l'attribution d'un comportement à une organisation internationale sont également applicables.

3. À cet égard, il serait utile d'avoir des précisions sur le genre de cas que la Commission avait à l'esprit. La Commission pense-t-elle (uniquement) à des cas où une organisation internationale a expressément (par une disposition conventionnelle, par exemple) assumé une telle responsabilité, ou peut-on imaginer d'autres cas de figure, dans lesquels la responsabilité internationale d'une organisation internationale serait engagée pour un comportement qui ne peut lui être attribué selon le présent projet d'articles? Hors le cas de consentement et de règles normatives expresses d'une organisation internationale allant dans le sens contraire, c'est-à-dire de *lex specialis*, l'Allemagne a du mal à concevoir qu'une organisation internationale puisse avoir à répondre d'un comportement qui ne peut pas lui être attribué.

### Article 3. Responsabilité d'une organisation internationale pour fait internationalement illicite

#### CUBA

La notion de «préjudice» devrait être introduite en tant qu'élément essentiel de la définition du fait internationalement illicite d'une organisation internationale, car c'est elle qui détermine l'obligation de réparation, la cessation de la violation et l'offre de garanties de non-répétition à la partie lésée. Le projet d'article 33 introduit, de surcroît, la notion de «préjudice causé» en tant qu'élément essentiel de l'obligation de réparation, ce qui est incompatible avec l'absence de la notion de «préjudice» dans la définition du fait internationalement illicite d'une organisation internationale.

### Article 4. Éléments du fait internationalement illicite d'une organisation internationale

#### CHILI

Le Chili considère que les actions des organisations internationales sur un territoire soumis à la juridiction d'un État donné peuvent être considérées comme licites au regard du droit applicable sur ce territoire. Par conséquent, il conviendrait d'insérer une disposition similaire à l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État.

#### CUBA

Voir ci-dessus le commentaire du projet d'article 3.

## CHAPITRE II

ATTRIBUTION D'UN COMPORTEMENT  
À UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

## ALLEMAGNE

1. L'Allemagne appelle l'attention sur l'importante observation figurant au paragraphe 5 du commentaire introductif du chapitre II, selon lequel les articles ne disent pas, et ne font que sous-entendre

que le comportement des forces militaires d'États ou d'organisations internationales n'est pas attribuable à l'Organisation des Nations Unies lorsque le Conseil de sécurité autorise des États ou des organisations internationales à prendre les mesures nécessaires en dehors d'une chaîne de commandement reliant ces forces aux Nations Unies.

2. Bien que cette conclusion négative ne soit pas nécessaire à proprement parler pour expliquer le projet actuel, l'Allemagne se félicite de ce que la Commission ait donné clairement son avis sur l'interprétation qui doit être faite de son projet d'articles en ce qui concerne l'importante question de l'imputation de la responsabilité du fait de mesures militaires prises en vertu d'une autorisation du Conseil de sécurité, lorsque les forces concernées relèvent d'une chaîne de commandement extérieure aux Nations Unies.

## MEXIQUE

Le Mexique se félicite de la démarche suivie par la Commission du droit international sur ce point. Le paragraphe 4 du commentaire figurant dans la partie préliminaire, où il est indiqué que la double, voire multiple, attribution d'un comportement ne saurait être exclue, revêt une importance particulière. Même si dans les faits, comme l'indique la Commission, la pratique n'est pas fréquente, la double ou multiple attribution d'un comportement est fondamentale pour éviter que l'attribution ne se dilue entre les différents membres de l'organisation et que la question de la responsabilité internationale ne soit éludée. En raison des violations des droits de l'homme qui peuvent être commises, il est très important d'empêcher qu'une organisation internationale puisse se soustraire à sa responsabilité. La double ou multiple attribution est le bon moyen d'éviter une telle situation.

**Article 6. Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation**

## ALLEMAGNE

En ce qui concerne le paragraphe 9 du commentaire du projet d'article 6, qui évoque l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans *Behrami et Behrami c. France* et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*<sup>1</sup>, l'Allemagne note que la Commission explique ce qu'elle entend par « contrôle effectif » comme critère décisif d'attribution du comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale, et qu'elle le fait en précisant que,

s'agissant d'appliquer le critère du contrôle effectif, le contrôle « opérationnel » apparaît plus significatif que le contrôle « ultime », qui ne suppose pratiquement aucun rôle dans le fait considéré.

## AUTRICHE

1. Le projet d'article 6 contient, pour l'imputation du comportement, un critère différent de celui de l'article 6 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Le critère décisif, énoncé dans celui-ci, est l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État à la disposition duquel se trouve l'organe en question. Dans le présent projet d'article 6, en revanche, le critère décisif est uniquement le contrôle effectif sur le comportement. Bien que l'élément de contrôle soit la source première de la responsabilité, il est néanmoins recommandé d'y ajouter le critère de l'exercice de fonctions de l'organisation afin d'exclure les situations où l'organisation exerce un certain contrôle de fait bien que les actes soient attribuables à des États. Cet ajout se justifie aussi par le fait que les différents tribunaux internationaux donnent des définitions différentes du contrôle. En l'espèce, l'on s'efforce de combiner l'article 6 avec l'article 8 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Or, même à l'article 8 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, qui envisage la possibilité d'attribuer à l'État les actes de personnes privées, la notion de contrôle n'est pas le seul critère retenu puisqu'il s'accompagne d'autres critères tels que le fait d'agir sur les instructions ou les directives de l'État – termes qui jettent un certain éclairage sur la construction du terme « contrôle ».

2. En outre, le projet d'article 6 se limite aux organes d'un État ou aux organes ou agents d'une autre organisation internationale et n'inclut pas les personnes privées. Or, le fait d'une personne privée agissant sous le contrôle effectif d'une organisation et exerçant des fonctions de l'organisation *n'engagerait-il pas* la responsabilité de cette dernière? Quelle raison pourrait-il y avoir d'exclure le cas de personnes privées agissant de la sorte? Si, par exemple, une personne au service d'une organisation non gouvernementale agit sous le contrôle effectif de l'Organisation des Nations Unies au cours d'une opération de maintien de la paix et accomplit des actes relevant des fonctions de l'Organisation des Nations Unies, ces actes seront assurément attribuables à l'Organisation des Nations Unies. On voit mal quelle différence il peut y avoir entre ce cas de figure et celui d'un organe d'État qui agirait de la même manière. La Commission pourrait examiner la question de savoir si les comportements privés pourraient être incorporés dans le champ d'application du projet d'article.

## BELGIQUE

La Belgique note que la Commission, dans son commentaire du projet d'article (par. 9), indique vouloir se distancier de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Behrami*<sup>1</sup>, qui applique le standard du « contrôle ultime et de l'autorité » plutôt que celui du « contrôle effectif », défendu par la Commission, pour établir la responsabilité d'une organisation à la suite du comportement d'un organe ou d'un agent mis à sa

<sup>1</sup> *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège* (déc.) [GC], nos 71412/01 et 78166/01, 2 mai 2007, par. 29 à 33.

<sup>1</sup> *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège* (déc.) [GC], nos 71412/01 et 78166/01, 2 mai 2007, par. 29 à 33.

disposition par un État ou une autre organisation internationale. La Belgique s'en félicite mais se permet de suggérer à la Commission d'indiquer plus explicitement dans le commentaire qu'elle n'entend pas suivre le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'homme sur cette question.

#### MEXIQUE

1. Dès le départ, le Mexique a exprimé sa nette préférence pour que l'exercice du contrôle effectif sur le comportement soit retenu comme critère d'attribution du comportement à un organe ou à un agent mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou par une autre organisation internationale.

2. Comme l'illustrent bien les commentaires de la Commission relatifs au projet d'article 6, en particulier ceux qui portent sur les derniers développements jurisprudentiels, le contrôle effectif exercé sur le comportement doit s'analyser comme une considération factuelle, c'est-à-dire comme le contrôle opérationnel exercé sur le comportement en cause. Le renvoi, dans les commentaires sur le projet d'article 6, aux projets d'article sur la responsabilité de l'État, et plus précisément à la direction et au contrôle exclusifs, revêt un intérêt particulier dans ce contexte.

3. Le projet à l'examen correspond aux réalités et aux tendances nouvelles des organisations internationales, ce qui est important et louable. Il faut signaler néanmoins que le projet d'article n'envisage pas l'hypothèse des acteurs privés mis à la disposition d'une organisation internationale. Or, il est tout à fait vraisemblable et probable que ce cas de figure se présentera de plus en plus souvent. La Commission pourra envisager d'inclure les acteurs privés – personnes physiques comme personnes morales – dans le champ normatif du projet d'article 6.

#### RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Il conviendrait d'exiger que toutes les circonstances de fait soient prises en considération lorsqu'il s'agit de déterminer qui exerce le « contrôle effectif ».

#### SUISSE

L'article 6 fait référence à la notion de « contrôle effectif ». Malgré le commentaire relativement long et riche en exemples fourni par la Commission du droit international, il semblerait qu'une question n'ait pas été abordée, à savoir la définition même de ce qu'est le « contrôle effectif ». Cette notion ayant fait l'objet d'une controverse entre la Cour internationale de Justice [affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*)<sup>1</sup>, 1986, et affaire de l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (*Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*)<sup>2</sup>, 2007] et le Tribunal pénal

<sup>1</sup> *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14.

<sup>2</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (*Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), arrêt, C.I.J. Recueil 2007, p. 43.

international pour l'ex-Yougoslavie (affaire Tadić<sup>3</sup>), la Suisse aurait souhaité une clarification. Quels sont les critères pour admettre qu'une organisation internationale possède un contrôle effectif sur les organes ou agents qu'elle a à disposition ? Est-ce le même raisonnement que celui défendu par la Cour internationale de Justice ?

<sup>3</sup> *Le Procureur c. Duško Tadić*, affaire n° IT-94-1-A, chambre d'appel, arrêt du 15 juillet 1999, *Supplément judiciaire* n° 6 (juin/juillet 1999).

#### **Article 7. Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions**

#### RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Le projet d'article 7 ne fait pas clairement apparaître la différence qualitative qui sépare l'excès de pouvoir commis par une organisation en tant que telle (compte tenu du caractère particulier de sa personnalité juridique) et l'excès de pouvoir commis individuellement par un organe ou un agent. Malgré la formulation actuelle du projet d'article, le commentaire de la Commission tente d'étendre la règle d'attribution à ces deux situations. C'est très contestable, et le commentaire est lui-même parfois contradictoire. Toute la question devrait dépendre de l'interprétation de l'expression « en cette qualité ». Dans les cas où il doit être évident pour l'entité (État ou organisation internationale) agissant de bonne foi que tel ou tel comportement sort manifestement des limites de la personnalité juridique – spéciale et fonctionnelle – de l'organisation internationale en question, le comportement *ultra vires* de l'organe ne devrait pas être attribué à l'organisation.

#### SUISSE

En effet, dans le contexte d'actes commis par une organisation internationale, ou par un de ses organes ou agents, qui excèdent les compétences de l'organisation internationale même ou celles attribuées à ces derniers, la dimension de la bonne foi paraît importante pour la Suisse. Ainsi, la Suisse jugerait utile d'ajouter à l'article 38, qui traite de la contribution au dommage, une phrase signifiant que, lorsque le comportement de l'organisation internationale est manifestement illicite, c'est-à-dire que les États ou organisations internationales membres sont en mesure de s'en rendre compte, ces derniers devraient se comporter de manière à limiter les dommages encourus et ne devraient pas pouvoir demander réparation pour un dommage qui leur serait causé à la suite du comportement en question. Cet ajout vaudrait notamment lorsque l'organisation internationale adopte une recommandation non contraignante.

#### **Article 8. Comportement reconnu et adopté comme étant sien par une organisation internationale**

#### CHILI

Selon le paragraphe 5 du commentaire, les règles de l'organisation précisent l'organe qui serait compétent pour reconnaître et adopter un comportement comme étant sien. Cependant, il est très possible que ces règles ne couvrent pas tous les cas de figure. Elles recenseront sans doute les fonctions de chaque organe et détermineront quels sont ceux qui ont le pouvoir d'engager l'organisation dans des instruments internationaux, mais il est peu probable que

l'instrument constitutif de l'organisation désigne l'organe chargé de répondre du comportement des tiers. Les dispositions relatives aux capacités des différents organes de conclure des accords ou d'engager l'organisation d'une autre manière ne peuvent pas être appliquées par analogie dans des situations impliquant une présomption de responsabilité du fait de tiers. Il est possible que l'organe compétent en la matière occupe un rang intermédiaire au sein de l'organisation, et il importe de décider si la déclaration d'un tel organe peut engager la responsabilité de l'organisation ou si seule celle des organes de direction est susceptible de le faire.

#### EL SALVADOR

1. Le projet d'article 8, libellé dans les mêmes termes que l'article 11 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, régit la possibilité d'attribuer la responsabilité à une organisation internationale pour un fait qui pourrait, pour quelque raison que ce soit, ne pas lui être attribuable d'emblée. Les cas où un fait n'est pas attribuable à une organisation sont certes très divers, allant de la commission d'un fait par un agent de l'organisation qui a déjà été démis de ses fonctions à des faits illicites qui échappent complètement à la compétence de l'organisation. Il n'est donc pas possible, dans un projet d'articles comme celui-ci, de stipuler des dispositions détaillées qui couvriraient tous les cas de figure possibles. El Salvador appuie par conséquent l'incorporation d'une règle à caractère général, comme celle proposée par la Commission, couvrant une vaste gamme de situations possibles dans lesquelles une organisation peut adopter un acte comme sien, à condition que l'acte en question ne puisse lui être attribué par les voies ordinaires.

2. S'il est donc indiqué d'établir une règle générale, El Salvador juge important d'inclure dans le commentaire, qui, par son caractère éminemment explicatif, est très utile pour comprendre les normes juridiques, et particulièrement bénéfique lorsque surgissent des conflits d'interprétation, un cas de figure particulièrement pertinent : celui des actes de fait. Par ces termes, El Salvador entend les actes commis par une personne non habilitée à agir au nom de l'organisation et, en particulier, une personne dont la situation n'est plus légale, soit qu'elle a été suspendue de ses fonctions soit parce qu'il a été mis fin à son engagement.

3. El Salvador note que la seule mention d'un tel cas de figure dans le projet d'articles est une référence à la position adoptée récemment par un groupe spécial de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans *Communautés européennes – Protection des marques et des indications géographiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires*, lorsque ce groupe 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[ai]ent 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 »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> OMC, WT/DS174/R, 15 mars 2005, par. 7.725. Voir aussi *Annuaire... 2009*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 80, paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 63.

Toutefois, cet exemple n'est pas suffisant pour traiter une situation qui relève d'une *lex specialis* plutôt que du contexte général du projet d'articles. El Salvador considère que la Commission devrait envisager cette éventualité parce qu'elle n'est pas clairement prévue dans le projet d'articles alors qu'elle ne devrait pas en être omise étant donné la complexité de la structure de nombreuses organisations internationales.

#### MEXIQUE

1. Le Mexique pense comme la Commission que les idées de base qui ont guidé celle-ci dans l'élaboration et l'approbation de l'article 11 du projet d'articles relatif à la responsabilité de l'État valent *mutatis mutandis* pour les organisations internationales. Sachant que plusieurs organisations internationales sont amenées, par de leurs fonctions, à traiter de situations qui n'impliquent pas de comportements propres, le cas hypothétique qui vise la norme présente un intérêt potentiel très important sur le plan pratique.

2. De l'avis du Mexique, il conviendrait que la Commission revienne plus clairement dans les commentaires sur la dimension temporelle. Il ressort clairement des commentaires relatifs à l'article 11 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État que peut être attribué à l'État un comportement ultérieurement reconnu et adopté par celui-ci comme étant sien. Une telle précision mériterait aussi de figurer dans le projet à l'examen, compte tenu en particulier de la reconnaissance et de l'adoption a posteriori d'un comportement par une organisation internationale, aspect qui revêt un grand intérêt pratique dans ce contexte.

3. De même, il conviendrait de préciser dans les commentaires les critères de distinction entre la reconnaissance et l'adoption par l'organisation d'un comportement comme sien d'une part et le simple appui de l'autre.

### CHAPITRE III

#### VIOLATION D'UNE OBLIGATION INTERNATIONALE

##### Article 9. Existence de la violation d'une obligation internationale

#### PORTUGAL

En ce qui concerne le paragraphe 2, le libellé adopté est plus clair que celui du projet précédent. Selon le Portugal, certaines « règles de l'organisation », comme les règles de droit interne de l'organisation qui sont de type purement procédural ou administratif, ou les règles de droit privé qui peuvent régir les relations entre l'organisation et les sujets de droit international, ne font pas partie du droit international. En d'autres termes, affirmer que « les règles de l'organisation font partie en principe du droit international » est trop vague et, partant, incompatible avec la rigueur qui devrait caractériser la langue juridique.

<sup>1</sup> *Annuaire... 2009*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 18, par. 37.

## CHAPITRE IV

## SUISSE

**RESPONSABILITÉ D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE À RAISON DU FAIT D'UN ÉTAT OU D'UNE AUTRE ORGANISATION INTERNATIONALE**

## CUBA

1. En ce qui concerne la portée de la responsabilité d'une organisation internationale qui aide ou assiste un État ou une autre organisation internationale ou qui exerce une contrainte sur un État ou une organisation internationale, comme le prévoient les projets d'articles 13 à 15, Cuba fait observer que cette responsabilité est limitée par trois présupposés théoriques de développement progressif: premièrement, l'organisation doit connaître les circonstances qui font que le comportement de l'organisation internationale recevant une assistance est internationalement illicite; deuxièmement, l'aide ou l'assistance doit être fournie aux fins de faciliter la commission de ce fait et doit effectivement le faciliter; troisièmement, le fait commis doit être d'une nature telle qu'il aurait un caractère illicite si l'organisation internationale fournissant l'assistance l'avait elle-même commis. Ces présupposés font qu'il est difficile d'attribuer la responsabilité à l'organisation internationale qui a fourni une aide, donné des directives ou exercé un contrôle dans la commission du fait internationalement illicite, ce qui facilite assurément la prolifération d'actes contraires au droit international.

2. Cuba estime qu'il faudrait ajouter une nouvelle disposition relevant du développement progressif portant sur l'attribution de la responsabilité à un État ou à une organisation internationale qui a participé au fait internationalement illicite. Cette nouvelle disposition devrait poser comme hypothèse que tout État ou toute organisation internationale qui fournit une aide à un autre État ou à une autre organisation dans la commission d'un fait illicite agit en connaissance des circonstances de ce fait.

**Article 13. Aide ou assistance dans la commission du fait internationalement illicite**

## CUBA

1. Il faudrait supprimer la condition selon laquelle le fait serait illicite s'il était commis par l'État ou par l'organisation qui fournit l'aide ou l'assistance et proposer au contraire le développement progressif d'une règle établissant que les États et les organisations internationales sont tenus de ne pas faciliter la commission d'un fait contraire au droit international.

2. Cuba propose de supprimer l'exigence selon laquelle l'aide ou l'assistance doit avoir été fournie dans l'intention de faciliter la commission de la violation et la violation doit avoir été effectivement commise ou, comme autre variante, d'inverser la charge de la preuve en postulant que toute entité qui en aide une autre à commettre un fait illicite, en sachant que tel est l'objectif poursuivi, agit ainsi en vue de permettre la commission du fait illicite.

Alors que le commentaire du projet d'article 13 renvoie à l'article 16 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, force est de constater que la condition de l'intention n'est pas mentionnée dans le texte de ces deux projets d'article, mais figure uniquement dans le commentaire relatif au second. Dès lors, au vu de l'importance primordiale que revêt cette condition, la Suisse trouverait adéquat de préciser dans le commentaire du projet d'article 13 que le commentaire fait à l'article 16 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État s'applique également.

**Article 14. Directives et contrôle dans la commission du fait internationalement illicite**

## BELGIQUE

La Belgique appuie le texte du projet d'articles tel que rédigé par la Commission, notamment en ce qu'il établit clairement le caractère cumulatif des conditions de «directives et [de] contrôle», ce qui reflète fidèlement l'article 8 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Elle souhaite toutefois attirer l'attention de la Commission sur une ambiguïté qui apparaît à la lecture du paragraphe 2 du commentaire de cette disposition lorsque la Commission cite un passage tiré du mémoire du Gouvernement français dans l'affaire *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. France)*, qui laisse entendre que la direction et le contrôle pourraient être exercés par deux organisations internationales différentes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. France)*, exceptions préliminaires de la République française, 5 juillet 2000, p. 42, par. 46. Disponible à l'adresse suivante: [www.icj-cij.org/files/case-related/107/10872.pdf](http://www.icj-cij.org/files/case-related/107/10872.pdf).

## CUBA

Cuba suggère d'inverser la charge de la preuve en cas de participation par voie de directives ou d'un contrôle, de sorte que l'entité exerçant le contrôle général, et non *in situ*, est présumée responsable et a la charge de prouver sa non-participation.

**Article 15. Contrainte exercée sur un État ou une autre organisation internationale**

## ALLEMAGNE

1. L'Allemagne accueille avec satisfaction la conclusion de la Commission figurant au paragraphe 2 de son commentaire sur le projet d'article 15, selon laquelle

[d]ans le contexte des relations entre une organisation internationale et les États ou les organisations internationales qui en sont membres, une décision contraignante émanant d'une organisation internationale ne saurait être assimilée à une contrainte que dans des circonstances exceptionnelles.

La contrainte s'analyse à juste titre dans le passage suivant du paragraphe comme un comportement qui va jusqu'à *soumettre* la volonté de l'État sur lequel la contrainte est exercée. Une décision contraignante *en soi* ne constitue donc pas une contrainte au sens du présent projet d'article. L'Allemagne croit comprendre que c'est précisément

ce que la Commission veut dire lorsqu'elle invoque des «circonstances exceptionnelles» dans ce contexte. Dans ce cas, le paragraphe 3 du commentaire peut donner lieu à un malentendu et gagnerait à être encore précisé.

2. Il convient de rappeler une autre différence importante entre le projet d'article 16, qui traite expressément du cas où une décision contraignante est adressée à un État membre par une organisation internationale, et le projet d'article 15. Le projet d'article 16 – ainsi que le projet d'article 14 sur les «directives» et le «contrôle», qui, comme le commentaire s'y rapportant l'indique aux paragraphes 3 et 4, pourrait aussi s'appliquer dans ce contexte – implique que le fait commis par l'État doit être nécessairement illicite pour l'*organisation internationale*, ce qui n'est pas le cas dans le projet d'article 15, qui porte uniquement sur la question de savoir si l'État soumis à une contrainte, en l'absence de cette contrainte, enfreint une obligation. Si les projets d'articles 14 et 16 établissent donc avec raison le principe qu'une organisation internationale est tenue de se concentrer uniquement sur ses propres obligations et non de garder à l'esprit les obligations de tous ses membres lorsqu'elle adopte une décision contraignante, il faut en conclure qu'une telle décision ne peut donc pas être assimilée, au sens du projet d'article 15, à une «contrainte». Ce n'est que lorsqu'une décision contraignante s'accompagne de mesures illégales supplémentaires telles que la menace ou le recours à la force que le projet d'article 15 peut alors s'appliquer. C'est ce que l'on peut déjà déduire du commentaire de la Commission et de la structure du projet d'articles, mais il serait peut-être utile d'ajouter une précision afin d'exclure tout malentendu quant au champ d'application du présent projet d'article.

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

ALLEMAGNE

Bien que l'Allemagne se félicite de manière générale de la teneur du projet d'article 16, qui vise à empêcher qu'une organisation internationale se soustraie à ses obligations, elle doute fort qu'il soit suffisamment précis dans sa formulation. Les paragraphes 1 et 2 a du projet d'article 16 indiquent que la responsabilité d'une organisation internationale est engagée dans les cas où elle se «soustrait» à une obligation internationale. Ce terme n'est toutefois pas défini de manière précise et il reste difficile de comprendre sa signification exacte. L'Allemagne comprendrait et encouragerait une lecture qui interprète le fait de se soustraire à une obligation comme s'assimilant à un *abus* intentionnel des pouvoirs d'une organisation pour contourner ses obligations, mais le paragraphe 4 du commentaire sur le projet d'article 16 précise que

[l]'existence d'une intention délibérée de se soustraire à une obligation de la part de l'organisation internationale n'est pas nécessaire. Ainsi, lorsqu'elle demande à ses membres d'avoir un certain comportement, le fait que l'organisation internationale contourne l'une de ses obligations internationales peut être déduit des circonstances.

Si l'on interprétait «le fait de se soustraire» comme un «abus» impliquant un contournement intentionnel, la seconde phrase du commentaire en serait tout aussi valide. Même si l'on estime qu'il doit y avoir une «intention

délibérée de se soustraire», il serait tout à fait possible, voire nécessaire, en fait, de déduire cette intention en jugeant le comportement de l'organisation du point de vue d'un observateur raisonnable qui tient pleinement compte des circonstances du fait. En tout état de cause, ce terme serait dans ce cas plus explicite.

AUTRICHE

1. Il convient de revoir l'idée sous-tendant le paragraphe 2 b du projet d'article 16. On peut douter que ce paragraphe, sous sa forme actuelle, contribue à jeter une lumière sur la relation entre la responsabilité d'un État membre commettant un fait illicite du fait de l'autorisation d'une organisation ou sur sa recommandation, et la responsabilité de ladite organisation. Cela est dû au fait que le concept de dépendance ou de non-dépendance d'un État membre agissant avec l'autorisation ou sur la recommandation d'une organisation est assez vague. Pour que le fait internationalement illicite d'un État membre engage la responsabilité d'une organisation qui a autorisé l'État à le commettre ou lui a recommandé de le commettre, il faut établir une relation très étroite entre l'autorisation ou la recommandation et le fait de l'État membre. Cela pourrait se faire par exemple en utilisant des expressions comme «en exécution de» ou «conformément à». La responsabilité d'une organisation pour les faits non contraignants susmentionnés ne serait ainsi engagée que si le fait illicite commis par l'État membre était une conséquence directe de l'autorisation ou de la recommandation. Tout fait illicite qui n'est pas en soi nécessaire pour mettre en œuvre une autorisation ou une recommandation à ce sujet n'engagerait donc pas la responsabilité de l'organisation.

2. On devrait toutefois se demander si et dans quelle mesure une organisation internationale devrait même être tenue responsable pour des recommandations ou des autorisations, en particulier si l'on compare avec des décisions contraignantes. En ce qui concerne les autorisations, une simple autorisation pourrait-elle déjà engager la responsabilité internationale de l'organisation internationale, étant donné que, dans ce cas, l'organisation serait responsable de faits qui ne peuvent lui être imputés? Le projet d'articles sur la responsabilité des États ne prévoit pas de responsabilité pour incitation, et l'on pourrait demander pourquoi la responsabilité des organisations internationales devrait être engagée pour des recommandations qui sont comparables à une incitation quant à leur effet. L'Autriche n'exclut pas une telle responsabilité, mais estime toutefois qu'il serait souhaitable de recueillir davantage de données sur la justification et les limites de cette responsabilité. Le commentaire pourrait étudier ce point de manière plus approfondie. Des problèmes pourraient ainsi apparaître si l'organisation recommandait à un État de commettre un fait contraire aux obligations qui incombent à l'organisation mais pas à l'État. Le libellé du paragraphe 2 b du projet d'article 16 créerait la responsabilité de l'organisation alors qu'il n'y a pas eu de violation d'une règle du droit international, attendu qu'une recommandation ne suffit pas à elle seule pour commettre une telle violation. Il semble qu'il faudra répondre à plusieurs questions concernant ce point avant de pouvoir prendre une décision finale. La qualification susmentionnée de la relation entre le fait de l'État et la recommandation de l'organisation serait certainement utile à cet égard.



## BELGIQUE

1. La Belgique estime que l'exigence selon laquelle l'organisation internationale se serait soustraite à une obligation internationale si elle avait commis elle-même le fait internationalement illicite, contenue dans le premier paragraphe *in fine* de cette disposition, introduit une exigence subjective trop stricte qui rend par ailleurs la disposition très difficilement applicable.

2. Elle propose donc de supprimer le dernier morceau de phrase à partir de «et qui la soustrairait à une obligation internationale».

## MEXIQUE

1. L'article traite, d'une part, des décisions contraignantes des organisations internationales (art. 16, par. 1), et, de l'autre, des autorisations ou recommandations de ces organisations (art. 16, par. 2). Le premier paragraphe est clair. Le second formule des hypothèses qui sont proches du cas de l'instigation. Le Mexique estime qu'il faut empêcher dans toute la mesure possible que les membres ou l'organisation qui regroupe les membres se soustraient à leur responsabilité, et que ce doit être là l'objet et la finalité du paragraphe en question. Aussi le Mexique se félicite-t-il des dispositions du paragraphe 2 de l'article 16.

2. Cependant, faute de règles claires faisant de l'instigation un motif d'attribution de la responsabilité – sauf dans des cas concrets établis dans des traités, comme l'incitation au génocide<sup>1</sup> –, le Mexique considère que la responsabilité d'une organisation à raison du comportement d'un de ses membres agissant dans le respect d'une recommandation ou sur le fondement d'une autorisation qu'elle aurait formulée ne devrait lui être attribuée que si le comportement est conforme à l'autorisation ou à la recommandation, et non uniquement en raison de l'autorisation ou de la recommandation en tant que telle. Ce dernier critère semble très vague et pourrait comprendre l'instigation en général.

<sup>1</sup> *Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 69, paragraphe 9 du commentaire relatif au chapitre IV du projet d'articles sur la responsabilité de l'État.

## RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Le but du projet d'article 16, tel que le conçoit la République tchèque, est de garantir qu'une organisation internationale n'échappe pas à sa responsabilité si un de ses États membres viole une obligation internationale en donnant suite à une de ses demandes officielles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (en particulier l'affaire *Bosphorus*<sup>1</sup>) et celle de la Cour de justice de l'Union européenne (en particulier l'affaire *Kadi*<sup>2</sup>) sont sans équivoque, ce que confirme le commentaire de la Commission.

<sup>1</sup> *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI.

<sup>2</sup> *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Recueil de jurisprudence 2008*, p. I-6351.

## CHAPITRE V

## CIRCONSTANCES EXCLUANT L'ILLICÉITÉ

## MEXIQUE

1. Le Mexique faisait naguère partie des États pour lesquels les dispositions relatives aux circonstances excluant l'illicéité constituaient l'un des éléments les plus complexes du projet en ce qu'elles étaient trop proches de celles touchant la responsabilité de l'État alors qu'il s'agit de faits bien différents. Ainsi, par exemple, la délégation du Mexique a déclaré pendant le débat de la Sixième Commission de 2004 que la Commission devrait garder à l'esprit que l'intérêt essentiel d'une organisation ne peut, par définition, être assimilé à celui d'un État<sup>1</sup>. Le Mexique se réjouit que le projet d'article 24 reprenne cette distinction fondamentale et qu'il circonscrive ainsi l'intérêt essentiel à celui «de la communauté internationale dans son ensemble», quoiqu'il serait bien souvent difficile de les différencier dans la pratique.

2. Globalement, le Mexique continue de penser qu'il sera difficile en pratique d'invoquer des circonstances excluant l'illicéité du fait d'une organisation internationale, en particulier en cas d'«état de nécessité» (art. 24), de «contre-mesures» (art. 21) et de «légitime défense» (art. 20).

<sup>1</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Sixième Commission, 23<sup>e</sup> séance (A/C.6/59/SR.23)*, par. 27.

## Article 19. Consentement

## AUTRICHE

1. Il faut se demander quand le consentement d'une organisation internationale à la commission par une autre organisation d'un fait donné constitue une circonstance excluant l'illicéité du comportement de ladite organisation. Alors que le consentement valide d'un État peut être considéré comme une circonstance excluant l'illicéité au sens du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, cela n'est pas du tout aussi clair pour les organisations internationales. Tout d'abord, le consentement d'une organisation internationale n'est pas, à bien des égards, comparable au consentement d'un État, en particulier si l'on tient compte des pouvoirs limités qu'ont les organisations internationales par rapport aux États et du fait que, si les droits d'une organisation sont violés, les droits de ses membres peuvent aussi être touchés.

2. Dans ce contexte, plusieurs questions se posent. Un consentement ou une autorisation de caractère général, énoncé dans une résolution non contraignante telle qu'une résolution de l'Assemblée générale, équivaut-il à un consentement au sens du projet d'articles sur la responsabilité de l'État? La qualification du consentement par le terme «valide» ne résout pas le problème, car il est difficile de savoir si une recommandation constitue déjà à elle seule un consentement. Mais, si c'est le cas, ce consentement l'emporte-t-il en fait sur les obligations conventionnelles? D'une part, on peut affirmer qu'une résolution non contraignante ne pourrait pas constituer

un consentement ayant pour effet juridique d'exclure l'illicéité au sens du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. D'autre part, si une résolution exprimant un consentement a un caractère juridiquement contraignant, ce consentement donné par une organisation internationale peut à la fois constituer une circonstance excluant l'illicéité et un sujet d'incompatibilité de règles au regard du droit international. C'est pourquoi il faudrait préciser la nature et les conséquences du consentement.

### Article 20. *Légitime défense*

#### AUTRICHE

Il semble que le libellé du projet d'article 20, dans sa forme actuelle, n'inclut pas la défense de la mission d'une organisation internationale dont le fondement juridique est défini dans un mandat international. De plus, deux autres questions restent sans réponse. Premièrement, l'organisation internationale est-elle autorisée à recourir à la légitime défense (à l'exemple des États) si un territoire placé sous son contrôle ou son administration est attaqué? Le commentaire semble donner une réponse affirmative. Deuxièmement, une organisation internationale est-elle en droit de défendre ses locaux situés sur le territoire d'un État hôte contre des attaques lancées soit par l'État hôte soit par un autre État attaquant l'État hôte? Là encore, il est difficile de savoir si les principes du droit international qui sont consacrés dans la Charte des Nations Unies justifient une telle action. Étant donné que les organisations internationales mènent habituellement des opérations dans des États hôtes, il importe de répondre à ces questions, au moins dans le commentaire.

#### RÉPUBLIQUE DE CORÉE

Voir les commentaires généraux formulés ci-dessus.

#### RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

La notion de légitime défense, qui a été définie en pensant aux États mais qui devrait s'appliquer également aux organisations internationales, semble particulièrement ardue, mais elle ne s'appliquera probablement qu'aux actes commis par un petit nombre d'organisations, parmi celles par exemple qui administrent un territoire ou déploient des forces armées. On ne peut qu'autoriser la légitime défense dans le premier exemple puisqu'une organisation internationale administrant un territoire peut, à titre exceptionnel, assurer les mêmes fonctions qu'un État (par exemple, l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental ou la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo). Dans le cas des organisations déployant des forces armées, la Commission elle-même limite l'application de la disposition en précisant que «la mesure dans laquelle les Forces des Nations Unies sont habilitées à recourir à la force dépend des règles primaires concernant l'étendue de la mission». Mais si l'autorisation du recours à la force ne dépend que des règles primaires concernant le mandat de la mission, on ne voit pas pourquoi il faudrait inclure la légitime défense dans un projet d'articles relatif à la responsabilité des organisations internationales.

### Article 21. *Contre-mesures*

#### ALLEMAGNE

1. L'Allemagne estime que la question des contre-mesures prises par des organisations internationales envers des États devrait être exclue du champ d'application des présents projets d'article. Elle s'appuie en cela sur le fait que, en dépit d'une importante pratique de l'Union européenne, de nombreuses questions restent sans réponse en ce qui concerne les relations entre les organisations internationales et les États qui n'en sont pas membres. Par ailleurs, elle estime que les relations entre une organisation internationale et ses membres sont par définition régies par les règles internes de l'organisation. De manière générale, il ne doit donc pas y avoir de contre-mesures entre une organisation internationale et ses membres. Cela vaut non seulement pour la question des contre-mesures prises par des États membres contre une organisation internationale mais en particulier pour les contre-mesures prises par une organisation internationale contre ses membres. Il faudrait établir une nette distinction entre les mesures prises par une organisation internationale contre ses membres conformément à ses règles internes et les contre-mesures. Il est plus correct de considérer les contre-mesures comme des sanctions qui sont régies par un ensemble de règles précises. Il en va de même pour les sanctions imposées par le Conseil de sécurité. C'est pourquoi l'Allemagne estime que la Commission ne devrait pas inclure de disposition sur les contre-mesures dans les présents projets d'article.

2. Si toutefois c'était le cas, l'Allemagne pense, compte tenu de ce qui précède, qu'il est nécessaire d'énoncer clairement dans le projet d'article et dans son commentaire que l'adoption de contre-mesures par une organisation internationale contre ses membres doit être réservée à des cas très exceptionnels. Comme cela a été souligné plus haut, en règle générale, il n'y a pas de place pour de telles mesures. L'Allemagne apprécie que le paragraphe 2 indique avec raison qu'une organisation internationale *ne peut pas* prendre de contre-mesures à l'encontre d'un membre responsable. Mais une exception est prévue à deux conditions qui doivent être remplies simultanément: les contre-mesures ne peuvent pas être incompatibles avec les règles de l'organisation, et il ne doit pas exister de moyen approprié à la disposition de l'organisation internationale pour amener l'État membre ou l'organisation internationale membre responsable à s'acquitter de ses obligations. En ce qui concerne la première condition, l'Allemagne estime qu'il faut préciser dans le commentaire que les contre-mesures doivent être jugées *incompatibles* avec les règles de l'organisation à moins qu'il ne semble évident que les règles internes de l'organisation (et éventuellement aussi les sanctions) *n'avaient pas* pour objet de régir exclusivement les relations entre l'organisation et ses membres.

3. Contrairement aux relations entre les États, qui sont avant tout régies par les règles générales du droit international, sur lesquelles seule prime la *lex specialis*, lorsqu'elle a été expressément convenue ou s'est développée d'une autre manière, les relations entre une organisation internationale et ses membres sont créées par un acte délibéré de ces derniers. C'est pourquoi il leur revient d'établir et de définir précisément les relations entre eux

et la nouvelle entité juridique internationale nouvellement créée, notamment ses capacités juridiques, au cas où l'un de ses membres enfreindrait une obligation existante à l'égard de l'organisation. En ce qui concerne l'application de la *lex specialis*, l'Allemagne estime qu'il ne faut pas s'en référer au droit international général, à moins d'indications spécifiques contraires. Cela devrait être indiqué clairement dans le projet lui-même ou le commentaire s'y rapportant.

#### AUTRICHE

##### 1. La Commission a indiqué que l'

on examine dans les présents articles l'invocation de la responsabilité par un État ou une organisation internationale, mais l'on n'y traite pas de questions relatives à l'invocation de la responsabilité des États<sup>1</sup>.

Il est donc clair que les questions relatives aux contre-mesures prises par une organisation internationale à l'encontre d'un État ne relèvent pas des présents articles. Le projet d'article 21 traite cependant de l'exclusion de «l'illicéité d'un fait d'une organisation internationale non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un État», reconnaissant ainsi qu'il est concevable qu'une organisation internationale adopte des contre-mesures envers un État. De plus, étant donné que le Rapporteur spécial estime qu'«il est plus probable que les contre-mesures soient adoptées par une organisation internationale à l'encontre d'un État responsable<sup>2</sup>», il faudrait examiner plus avant, dans le contexte des présents projets d'article, la question de savoir si et dans quelle mesure les organisations internationales sont généralement habilitées à prendre des contre-mesures à l'encontre d'un État. Cela relève indiscutablement du droit général sur l'invocation de la responsabilité par des organisations internationales, et l'Autriche craint que, si aucune réponse n'est apportée à cette question, les travaux de la Commission sur la responsabilité en droit international demeureront largement lacunaires.

2. Le paragraphe 2 du projet d'article 21 semble se rapporter aux contre-mesures prises à l'encontre des membres d'une organisation internationale – que ce soit un État ou une organisation internationale. L'Autriche estime que les membres d'organisations internationales doivent être traités différemment des tierces parties, en particulier lorsque l'on parle de contre-mesures, et propose de préciser que le qualificatif «membre» renvoie aussi aux organisations internationales qui sont membres de l'organisation en question.

<sup>1</sup> Paragraphe 2 du commentaire sur la quatrième partie.

<sup>2</sup> Septième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, *Annuaire...* 2009, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/610, p. 90, par. 62.

#### CHILI

Voir plus loin le commentaire sur le projet d'article 51.

#### PORTUGAL

1. Si la question des contre-mesures prête à controverse en ce qui concerne les États, elle devient encore plus problématique lorsqu'il s'agit des organisations internationales. Elle soulève, dans ce cas, des problèmes

très complexes et peut mener à certains paradoxes. Par ailleurs, l'utilisation récurrente par le Rapporteur spécial d'exemples fondés sur l'expérience de l'Union européenne et de l'OMC est peut-être le critère qui est le moins indiqué pour les projets d'article et ne fait que témoigner de l'absence de pratique sur le sujet et de la difficulté d'élaborer des dispositions juridiques adéquates, générales et abstraites.

2. Il faut aussi faire preuve de prudence lorsqu'on établit une distinction entre les contre-mesures et d'autres mesures similaires, et tenir compte de l'origine, des fondements juridiques, de la nature et de l'objet de la mesure. Ainsi, les sanctions du Conseil de sécurité ne peuvent pas être considérées comme des contre-mesures, de même que les mesures prises à l'encontre d'une organisation internationale conformément à ses règles internes.

#### Article 24. État de nécessité

#### ALLEMAGNE

Il existe de bonnes raisons pour permettre que l'état de nécessité ne soit invoqué par des organisations internationales que dans des conditions très strictes qui tiennent compte du caractère particulier des organisations internationales par rapport aux États. Dans ce contexte, la restriction prévue au paragraphe 1 *a* du projet d'article 24, selon laquelle les organisations internationales ne peuvent invoquer l'état de nécessité que lorsque cela «constitue pour l'organisation le seul moyen de protéger contre un péril grave et imminent un intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble que l'organisation, conformément au droit international, a pour fonction de protéger» est en soi compréhensible. Mais elle va cependant trop loin, car les organisations internationales sont diverses dans leurs fonctions et leurs compétences respectives. Toutes les organisations n'ont pas pour fonction de protéger un intérêt essentiel de la communauté internationale, mais elles protégeront habituellement l'intérêt légitime voire essentiel de leurs membres. Il est donc préférable d'inclure une disposition s'inspirant du paragraphe 4 du commentaire relatif au projet d'article 24, indiquant qu'une organisation internationale peut invoquer l'état de nécessité lorsque cela constitue pour l'organisation le seul moyen de protéger contre un péril grave et imminent un intérêt essentiel de ses États membres, qu'elle a pour fonction de protéger.

#### AUTRICHE

1. La pratique des organisations internationales indique clairement que le principe de nécessité est de la plus haute importance, au moins dans deux domaines précis : dans le contexte des missions de consolidation de la paix, où le principe de la nécessité opérationnelle s'applique, et dans le contexte des missions d'imposition de la paix (ou des opérations militaires menées dans le cadre de missions de maintien de la paix), où le principe de l'impératif militaire s'applique. Les États et les organisations internationales appliquent ces principes.

2. L'Autriche estime elle aussi que le principe de la nécessité ne devrait pas être invoqué par les organisations internationales aussi largement que par les États. On peut

penser que la référence à l'« intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble » vise à relever le seuil d'exclusion de l'illicéité du fait par une organisation internationale. On pourrait toutefois réduire ce problème en reliant l'état de nécessité au mandat de l'organisation.

3. L'Autriche préférerait donc que le principe de nécessité ne soit invoqué que lorsque le fait en question constitue le seul moyen pour l'organisation de s'acquitter de son mandat. L'organisation ne peut alors invoquer ce principe que vis-à-vis des États (membres) qui ont accepté son mandat ou qui sont liés par celui-ci. On peut à l'évidence affirmer que le mandat lui-même est, dans les deux cas, le fondement juridique de la licéité du fait. Si une organisation internationale peut invoquer le principe de la nécessité opérationnelle vis-à-vis d'États tiers, cela peut en fait être accepté si le mandat de l'organisation internationale poursuit un intérêt essentiel de la communauté internationale dans son ensemble. En tout état de cause, il convient d'étudier plus avant les effets juridiques de l'acte constitutif pour les États tiers qui n'ont pas reconnu l'organisation internationale en cause.

4. La pratique internationale de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation des États américains, notamment, montre que les organisations internationales considèrent le principe de la nécessité opérationnelle ou militaire comme une règle fondée avant tout sur le droit coutumier.

#### CUBA

Cuba estime qu'il faut maintenir la formulation négative du projet d'article, de même que le libellé du paragraphe 2, mais est convaincue qu'il est nécessaire d'expliquer ce qu'on entend par « intérêt essentiel ». S'il faut exclure l'exercice mineur de la force ou la prétendue « responsabilité de protéger », il faudrait mentionner la préservation de l'environnement et la protection de l'existence même de l'État et de sa population dans une situation d'urgence.

### TROISIÈME PARTIE

## CONTENU DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

### CHAPITRE I

#### PRINCIPES GÉNÉRAUX

##### *Article 31. Non-pertinence des règles de l'organisation*

#### MEXIQUE

L'impossibilité pour une organisation de se prévaloir de ses propres règles pour justifier un manquement à ses obligations de droit international est un autre cas dans lequel le Mexique considère que l'analogie établie avec la règle correspondante qui s'applique aux États, à savoir la non-pertinence du droit interne pour justifier un manquement à une obligation, est problématique. De nombreux commentaires font observer que les règles de

l'organisation peuvent être aussi bien des règles internes que des normes de droit international. Ce flou normatif pourrait poser de sérieux problèmes d'application.

#### RÉPUBLIQUE DE CORÉE

Le projet d'article 31 est inspiré de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1986 et de l'article 32 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, qui interdit à celui-ci de se prévaloir des dispositions de son droit interne pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent. Contrairement aux États, les organisations internationales agissent dans le cadre fixé par leur acte constitutif et leurs règles internes, et ne disposent que d'une autorité fonctionnelle limitée. Le projet d'article devrait être reformulé afin qu'il soit bien précisé que ces organisations ne peuvent invoquer leurs règles internes à seule fin de justifier un manquement aux obligations internationales qui leur incombent.

### CHAPITRE II

#### RÉPARATION DU PRÉJUDICE

##### *Article 39. Mesures visant à assurer l'exécution effective de l'obligation de réparation*

#### ALLEMAGNE

1. En ce qui concerne le projet d'article 39 et le commentaire s'y rapportant, l'Allemagne approuve la conclusion de la Commission énoncée au paragraphe 2 du commentaire, selon laquelle aucune obligation subsidiaire d'un membre d'une organisation internationale envers la partie lésée n'est censée naître lorsque l'organisation responsable n'est pas en mesure d'offrir une réparation. L'Allemagne ne nie d'aucune manière qu'il est souhaitable que les organisations internationales puissent exécuter leurs obligations, y compris leurs obligations secondaires en ce qui concerne la réparation d'un préjudice. Par contre, quant à savoir s'il existe une obligation juridique découlant d'une règle du droit international qui obligerait les membres d'une organisation internationale à prendre toutes les mesures nécessaires pour donner à l'organisation les moyens de s'acquitter effectivement de l'obligation de réparation, l'Allemagne affirme qu'une telle règle n'existe pas. Comme on peut le déduire du paragraphe 7 du commentaire relatif au projet d'article 39, l'Allemagne semblerait partager l'opinion de la majorité des membres de la Commission. Elle félicite la Commission d'avoir inséré dans le présent projet d'article une référence explicite aux règles de l'organisation qui, comme le paragraphe 6 du commentaire l'indique à juste titre, constitue la (seule) base de l'obligation en question.

2. L'Allemagne est toutefois préoccupée par le libellé du projet d'article, qui, en l'état et en dépit des affirmations contraires formulées dans le commentaire, pourrait être interprété comme disposant que les États ont une obligation générale d'assurer que l'organisation internationale s'acquitter effectivement de ses obligations. Dans ce projet d'article, on considère finalement que les membres « doivent » le faire. Le fait qu'ils doivent le faire conformément aux règles de l'organisation pourrait être interprété à tort comme établissant une obligation

générale qui pourrait tout simplement être modifiée ou annulée dans le cas où l'organisation internationale aurait des règles contraires. Selon ce que l'Allemagne comprend du commentaire, cela serait à l'évidence une conclusion erronée. L'Allemagne souhaiterait qu'il soit énoncé clairement dans le libellé du projet d'article que l'obligation imposée aux membres *n'existera que si et aussi longtemps que les règles de l'organisation internationale le prévoient ou conformément à ces règles*. Cela étant, l'Allemagne conseille à la Commission d'éviter de partir du principe que toute obligation de cette nature résulte généralement implicitement des règles des organisations internationales, comme le paragraphe 6 du commentaire semble l'indiquer, dans les cas où les règles se taisent sur la question. Elle estime dans ce contexte qu'il est essentiel de se concentrer sur l'accord et la volonté exprimés par les États fondateurs (ou autres acteurs internationaux). À titre d'exemple, à moins que le devoir de financer une organisation soit expressément énoncé dans les règles d'une organisation internationale, une obligation *concrète* pour chacun des membres ne peut tout simplement pas découler implicitement du document.

3. L'Allemagne voudrait souligner le fait (et souhaiterait qu'une précision à ce sujet soit apportée au commentaire) que l'obligation en question ne concerne en tout état de cause que la relation *interne* entre une organisation internationale et ses membres. Les tierces parties ne peuvent s'en prévaloir même lorsqu'il s'avère qu'elle existe.

#### AUTRICHE

1. L'Autriche soutient en principe l'idée d'une disposition prévoyant que l'organisation doit être dotée par ses États membres des moyens voulus pour qu'elle puisse indemniser une partie lésée conformément au chapitre II de la troisième partie du projet d'articles. Le projet d'article 39 est manifestement conçu à cette fin, il vise à corriger la contradiction entre la création de l'obligation pour la collectivité des États membres de donner à l'organisation les moyens d'indemniser les parties lésées du fait de sa violation du droit international et l'intérêt qu'il y a à éviter les implications d'une responsabilité subsidiaire pour les États membres.

2. Cela étant, la pratique internationale ne semble pas favorable à l'idée d'obliger les États membres à supporter les conséquences financières de tout acte illégal ou *ultra vires* attribué à l'organisation internationale<sup>1</sup>. Une telle obligation qui implique la responsabilité de l'État membre en vertu du droit international et de ce fait «lève le voile dissimulant l'entité» serait difficile à accepter. Le libellé du projet d'article 39 diluerait les effets juridiques souhaités de la codification. En outre, cette disposition est incompatible avec la structure du projet d'articles car elle ne vise que les membres d'une organisation internationale responsable. Si les projets d'article sont finalement adoptés sous la forme d'une convention internationale, le projet d'article 39 créerait un problème systématique

<sup>1</sup> *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962, p. 151, aux pages 162 et suiv., notamment à la page 167: «la Cour admet que [...] si une dépense a été faite dans un but qui n'était pas l'un des buts des Nations Unies, elle ne saurait être considérée comme une "dépense de l'Organisation"».

supplémentaire: une acceptation quasi universelle, ou du moins l'acceptation par tous les membres de l'organisation, serait nécessaire pour établir effectivement un réel devoir des membres de fournir les moyens financiers suffisants pour permettre à l'organisation de s'acquitter de ses obligations au titre du présent chapitre. Qui plus est, la formulation actuelle du projet d'article 39 s'écarte de l'idée générale sous-tendant le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. D'après sa formulation («doivent prendre»), le projet d'article 39 n'établit pas expressément que les États membres sont juridiquement tenus de doter l'organisation internationale responsable de tous les moyens nécessaires pour qu'elle puisse s'acquitter de l'obligation définie dans le projet d'article 30, à savoir de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite.

3. D'autre part, les États membres qui ont donné à une organisation internationale les moyens d'agir sur le plan international acceptent le risque que cette organisation puisse enfreindre le droit international. Ce risque ne saurait être assumé par la partie lésée et il est raisonnable de penser qu'il le sera par la collectivité des membres, même si la responsabilité d'indemniser incombe entièrement à l'organisation.

4. C'est pourquoi l'Autriche tend à approuver la proposition énoncée au paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 39, qui stipule expressément que l'organisation internationale responsable est tenue de prendre toutes les mesures appropriées conformément à ses règles pour faire en sorte que ses membres lui donnent les moyens de réparer intégralement le préjudice causé en vertu du projet d'article 39, pour les raisons énoncées ci-après:

a) cela permettrait d'éviter les incohérences et les imprécisions de la formulation actuelle du projet d'article 39;

b) la raison d'être de la proposition est d'amener l'organisation responsable à organiser son budget de telle manière qu'elle puisse assurer la satisfaction d'une partie lésée. En d'autres termes, l'organisation serait tenue de prendre les dispositions nécessaires dans son budget ordinaire (ou dans des comptes spéciaux créés pour une opération donnée);

c) cette solution obligerait par ailleurs les membres d'une organisation internationale, par le truchement de ses organes et conformément à ses règles internes, à donner à celle-ci les moyens d'assumer les conséquences financières d'activités illicites ou d'actes *ultra vires* qui lui seraient imputées. Ainsi, le risque qu'une organisation internationale sorte de son cadre juridique est assumé par les parties qui lui ont donné les moyens d'agir de la sorte, c'est-à-dire par la collectivité des membres de l'organisation responsable. Cette proposition permet d'avoir une interprétation large de l'expression «dépenses de l'Organisation»<sup>2</sup>.

5. Dans le cas où l'organisation responsable est dissoute avant qu'une indemnisation soit versée, cette proposition permettrait une liquidation budgétaire appropriée des engagements non réglés.

<sup>2</sup> Charte des Nations Unies, Article 17, paragraphe 2.

## PORTUGAL

1. Il n'existe en droit international aucune base pour créer la responsabilité conjointe des membres d'une organisation internationale responsable à l'égard de la partie lésée lorsque l'organisation n'a pas les moyens de fournir une réparation intégrale. Par ailleurs, les membres sont tenus de contribuer au budget de l'organisation internationale pour couvrir les dépenses encourues dans l'accomplissement de ses fonctions, conformément à son traité constitutif. Les dépenses occasionnées pour donner effet à une ordonnance de réparation en sont un exemple.

2. Le projet d'article 39 ne saurait être interprété comme imposant aux membres ce qui pourrait sembler être une obligation immédiate de verser une contribution extraordinaire pour couvrir une dépense pouvant découler d'un fait internationalement illicite de l'organisation internationale, car cela serait incompatible avec l'autonomie et l'indépendance qui caractérisent les organisations internationales. Ces dépenses devraient être prévues dans le budget de l'organisation et il incombe aux membres de veiller à ce qu'il en soit ainsi. L'accent devrait être mis sur l'organisation internationale et non sur ses membres.

3. Le projet d'article 39 offre une solution équilibrée lorsqu'il s'interprète comme imposant une obligation générale aux membres d'une organisation internationale de lui donner les moyens de s'acquitter pleinement de ses obligations, y compris de fournir une réparation. Par ailleurs, dans l'intérêt d'une plus grande clarification, le Portugal approuve la proposition faite par le Secrétaire général d'ajouter un deuxième paragraphe au projet d'article.

## RÉPUBLIQUE DE CORÉE

Le projet d'article 39 surcharge les États membres, en particulier du point de vue financier. Afin de réduire ce poids inutile tout en veillant à ce que la responsabilité de l'organisation internationale soit effectivement mise en œuvre, on pourrait, en conservant la même formulation, préciser dans le commentaire que la responsabilité des États membres est circonscrite à la seule organisation internationale concernée et ne s'étend pas aux États ou aux organisations internationales lésés.

## CHAPITRE III

### VIOLATIONS GRAVES D'OBLIGATIONS DÉCOULANT DE NORMES IMPÉRATIVES DU DROIT INTERNATIONAL GÉNÉRAL

#### Article 40. Application du présent chapitre

## RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

La question qui est peut-être la plus difficile et la plus controversée est de savoir si une organisation internationale peut violer une norme de *jus cogens* et si, en pareil cas, elle engage sa responsabilité propre, concurrentement ou non avec celle de ses États membres. La solution adoptée par la Commission dans les projets d'articles 40 et 41 fait écho aux dispositions des articles 40 et 41 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État.

Toutefois, dans son commentaire, la Commission ne donne pas d'exemples de violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général commises par des organisations internationales. Au contraire, les seuls exemples pertinents extraits de la pratique portent sur l'obligation qu'ont les organisations internationales de ne pas reconnaître comme licite une situation créée par une telle violation et de coopérer pour mettre fin à celle-ci. Ces exemples ont beau être importants, on est toutefois amené à mettre en doute leur pertinence pour la codification de la responsabilité des organisations internationales, dans la mesure où ils ont tous trait à la réaction de ces dernières aux violations de normes impératives par des États.

## QUATRIÈME PARTIE

### MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

## CHAPITRE I

#### INVOCATION DE LA RESPONSABILITÉ D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

##### Article 42. Invocation de la responsabilité par un État ou une organisation internationale lésés

## AUTRICHE

L'Autriche croit comprendre que la Commission entend faire porter le présent projet d'articles uniquement sur la responsabilité de l'organisation internationale en tant que telle et non sur les conditions dans lesquelles l'organisation internationale peut invoquer la responsabilité d'un autre sujet de droit international. Il convient cependant de souligner que le régime de responsabilité restera lacunaire si les conditions d'invocation de la responsabilité de l'État par l'organisation internationale ne sont pas envisagées, d'autant que ce cas de figure est fréquent, comme il résulte, par exemple, de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice concernant la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*<sup>1</sup>. La question de l'invocation de la responsabilité de l'État par une organisation internationale, qui n'est pas non plus traitée dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État, risque d'échapper à toute règle.

<sup>1</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

##### Article 44. Recevabilité de la demande

## AUTRICHE

En l'état, le texte du projet d'article laisse ouverte la question de savoir si l'organisation internationale a la faculté d'exercer une protection fonctionnelle au profit de ses agents lésés par une autre organisation. Se pose alors la question de savoir quelles conditions préalables doivent être réunies pour que l'organisation internationale puisse présenter une réclamation et prendre des contre-mesures contre un État ou une organisation internationale si le fait illicite est commis contre un de ses agents.

EL SALVADOR

1. La présente disposition, dont la rédaction reprend celle de l'article 44 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, a pour objet de définir les conditions ou les règles générales de recevabilité d'une réclamation en responsabilité pour fait internationalement illicite. Compte tenu de la nature générale du projet d'articles, il apparaît logique de définir des règles de recevabilité des réclamations internationales pour écarter les demandes inutiles qui pourraient être traitées plus tôt sur un terrain différent.

2. El Salvador relève que, dans la présente disposition, la Commission a retenu deux conditions de recevabilité : a) la conformité avec les règles applicables en matière de nationalité des réclamations ; b) l'épuisement des voies de recours internes. Comme on peut le voir, la première condition renvoie aux règles de la nationalité, qui joueraient à la manière d'une condition générale de l'invocation de la responsabilité internationale. C'est d'ailleurs ce que la Commission a clairement expliqué dans son commentaire de l'article correspondant du projet d'articles sur la responsabilité de l'État :

[L]a règle de la nationalité des réclamations joue en ce qui concerne la compétence et la recevabilité des réclamations devant les organes judiciaires, [et] est une condition générale de l'invocation de la responsabilité dans les cas où elle est applicable<sup>1</sup>.

3. Même si l'article 44 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales reprend, comme on l'a déjà rappelé, le texte de l'article équivalent du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, sa rédaction et le commentaire correspondant n'ouvrent pas la possibilité de poser des exceptions à la règle de la nationalité qui y est énoncée. C'est là un point qui a de fait été critiqué par certains auteurs en doctrine, pour qui il en résulte un conflit interne manifeste entre les projets d'articles, puisque l'application de la règle de la nationalité invaliderait, aux fins de la protection des droits des individus lésés à l'étranger, toute tentative d'invocation de la responsabilité, alors même qu'il a déjà été admis en d'autres occasions que l'invocation de la violation d'une norme impérative devait prévaloir sur la protection diplomatique.

4. Autrement dit, ce qui intéresse El Salvador ici, c'est la protection des droits de l'homme, qu'il semble inopportun d'assujettir à une condition de nationalité, a fortiori au regard des règles de *jus cogens*, à savoir des normes impératives de droit international qui découlent de valeurs essentiellement humaines et universelles et dont le respect et l'application sont considérés comme absolument indispensables à la vie et à la survie de la société.

5. De la même manière, l'inclusion de la condition du respect des règles de nationalité, formulée en termes restrictifs, contredit manifestement les projets d'articles 40 et 41, figurant au chapitre III du projet d'articles, qui s'appliquent aux violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international général.

6. Compte tenu des considérations qui précèdent, El Salvador se permet de proposer de reformuler le paragraphe 1 du projet d'article 44 pour préciser que la condition liée

aux questions de nationalité n'est pas applicable à tous les cas. On pourrait ainsi insérer les mots «s'il y a lieu» ou bien le fragment de phrase «lorsque les règles applicables en matière de nationalité sont applicables à une demande», selon une rédaction analogue à celle du paragraphe 2 du projet d'article 44. Une telle formulation permettrait d'assurer la cohérence interne nécessaire avec les autres dispositions, en particulier celles relatives aux normes impératives de droit international.

7. El Salvador est entièrement favorable au paragraphe 2 du projet d'article 44. En effet, même si celui-ci pose l'épuisement des voies de recours internes comme règle générale de recevabilité, il peut se déduire de sa rédaction et du commentaire correspondant que des exceptions à cette condition peuvent être admises et que son application n'est pas possible dans tous les cas. En d'autres termes, s'il n'existe pas de voie de recours ou si les voies de recours ouvertes ne sont pas effectives, la partie lésée n'aura pas à remplir cette condition de recevabilité.

8. C'est là précisément la tendance suivie par les juridictions internationales. Au niveau régional, l'article 46 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qui dispose que la Commission interaméricaine des droits de l'homme ne retient une pétition ou communication qu'à condition que toutes les voies de recours internes aient été dûment utilisées et épuisées conformément aux principes du droit international généralement reconnus prévoit également les trois grandes exceptions suivantes : lorsqu'il n'existe pas, dans la législation interne, une procédure judiciaire pour la protection du droit dont la violation est alléguée ; lorsque la partie lésée s'est vu refuser l'accès des voies de recours internes ou a été mise dans l'impossibilité de les épuiser ; lorsqu'il y a un retard injustifié dans la décision des instances saisies. En outre, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a également jugé que le fait d'empêcher un plaignant d'épuiser les voies de recours internes aux motifs que celui-ci est indigent ou que tout le monde au sein du monde judiciaire craint de le représenter<sup>2</sup> constituait une exception supplémentaire aux conditions de recevabilité.

<sup>2</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Exceptions à l'épuisement des voies de recours internes*, avis consultatif OC-11/90, 10 août 1990, série A n° 11, par. 42.

#### **Article 47. Pluralité d'États ou organisations internationales responsables**

ALLEMAGNE

L'Allemagne s'interroge sur la validité de l'assertion formulée au paragraphe 2 du projet d'article 47. En son paragraphe 3, le commentaire relatif à ce projet d'article prend pour acquise la proposition suivante :

Que la responsabilité soit principale ou subsidiaire, un État ou une organisation internationale lésés n'ont pas obligation de s'abstenir de présenter une réclamation à une entité responsable tant qu'une autre entité dont la responsabilité a été invoquée n'a pas elle-même fourni réparation. *Le caractère subsidiaire de la responsabilité ne signifie pas qu'il soit nécessaire de suivre un ordre chronologique dans la présentation d'une réclamation\**.

L'Allemagne peine à comprendre le sens de cette dernière phrase. Comment cette remarque est-elle conciliable avec le paragraphe 2 du projet d'article 47, qui dispose

<sup>1</sup> *Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 129, paragraphe 2 du commentaire de l'article 44.

qu'«[u]ne responsabilité subsidiaire [...] peut être invoquée dans la mesure où l'invocation de la responsabilité principale *n'a pas abouti*\* à une réparation»?

**Article 48. *Invocation de la responsabilité par un État ou une organisation internationale autres qu'un État ou une organisation internationale lésés***

ALLEMAGNE

L'Allemagne se réjouit de la solution retenue au paragraphe 3 du projet d'article 48 de la Commission, aux termes duquel une organisation internationale autre qu'une organisation lésée est en droit d'invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale si l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble et si la sauvegarde de l'intérêt de cette communauté qui sous-tend l'obligation violée rentre dans les fonctions de l'organisation qui invoque la responsabilité. C'est là une vue partagée par plusieurs pays, même si d'autres semblent être favorables à un droit plus général. L'Allemagne considère que la solution choisie par la Commission est préférable. Malgré l'incidence des obligations *erga omnes* sur la communauté internationale dans son ensemble, il semble en effet excessif d'octroyer un droit à toutes les organisations internationales, indépendamment des fonctions qui leur ont été confiées par les États membres. Car au fond, contrairement aux États, les organisations internationales n'ont pas de compétence juridique générale mais uniquement des compétences fonctionnelles limitées à l'exécution de leurs mandats et de leurs objectifs respectifs.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Tandis que la plupart des règles relatives à la mise en œuvre de la responsabilité internationale des organisations internationales ne pose pas de problème majeur, le projet d'article 48 fait exception à la règle : l'invocation de la responsabilité par une organisation n'est possible que si la sauvegarde de l'intérêt de la communauté internationale qui sous-tend l'obligation violée rentre dans les fonctions de ladite organisation. On peut s'attendre à ce que, dans les faits, la question de savoir si les fonctions de l'organisation lui confèrent un tel droit dans un cas particulier fasse l'objet de controverses.

CHAPITRE II

CONTRE-MESURES

CHILI

Le Chili est favorable à l'insertion d'un chapitre relatif aux contre-mesures, étant donné qu'il n'existe aucune raison pour laquelle une organisation internationale qui a manqué à une obligation internationale devrait être dispensée des contre-mesures adoptées par un pays ou une organisation internationale lésés afin de l'amener à s'en acquitter.

**Article 50. *Objet et limites des contre-mesures***

ALLEMAGNE

Nonobstant les doutes de l'Allemagne concernant l'inclusion de la question des contre-mesures dans le projet

d'articles (voir les commentaires relatifs au projet d'article 21), il convient de féliciter la Commission de s'être accordée sur le principe énoncé au paragraphe 4 du projet d'article 50, aux termes duquel

[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.

Si, par définition, les contre-mesures supposent la non-exécution par l'État ou l'organisation internationale lésés de l'une de ses obligations à l'égard de l'organisation internationale, il est nécessaire (au regard du fait que l'organisation internationale ne jouit que de compétences limitées) de limiter la faculté de prendre des contre-mesures en sorte que leurs effets n'aient pas pour conséquence d'empêcher l'organisation de remplir son mandat en général. Le paragraphe 4 du projet d'article 54 répond comme il convient à cette nécessité.

AUTRICHE

1. Comme cela a déjà été indiqué dans le commentaire du projet d'article 21, l'Autriche estime que les conditions dans lesquelles l'organisation internationale peut prendre des contre-mesures envers un État méritent d'être analysées plus avant. Il semble qu'il y a des incohérences entre le projet d'article 21, qui a pour objet les contre-mesures prises par une organisation internationale contre un État, et le projet d'article 50.

2. La distinction entre États membres et États non membres et la personnalité de l'organisation revêtent une importance fondamentale en matière de contre-mesures. De l'avis de l'Autriche, il apparaît d'emblée nécessaire d'analyser plus en détail ces questions avant de tirer quelque conclusion que ce soit. Au surplus, il lui semble que l'organisation internationale peut prendre des contre-mesures seulement si celles-ci sont conformes à son texte constitutif. Autrement dit, l'organisation internationale n'est pas compétente pour prendre des contre-mesures du simple fait qu'elle jouit d'une personnalité juridique internationale ; elle doit tirer cette compétence de ses propres règles.

CHILI

Les contre-mesures doivent être limitées de façon à ne pas porter atteinte à l'exercice par les organisations internationales de leurs compétences fonctionnelles. Le paragraphe 4 du projet d'article 50 semble régler cette question. Toutefois, définir les limites des contre-mesures sur la base d'un libellé aussi vague et imprécis peut se révéler très difficile et rendre l'application des contre-mesures impossible à réaliser en pratique.

**Article 51. *Contre-mesures prises par des membres d'une organisation internationale***

ALLEMAGNE

1. Dans le prolongement de son commentaire relatif au projet d'article 21, qui a pour objet les contre-mesures prises par une organisation internationale, l'Allemagne tient ici aussi à exprimer les préoccupations que lui inspire le projet d'article 51. Elle estime que les rapports entre



l'organisation internationale et ses membres – et inversement ceux entre un (État) membre et l'organisation – sont entièrement régis par les règles internes de l'organisation. Par conséquent, il ne saurait, en règle générale, y avoir de contre-mesures entre un État membre et une organisation internationale.

2. Aussi lui paraît-il douteux que l'on puisse dire que le projet d'article adopté par la Commission rend fidèlement compte de la relation juridique qui unit un État membre et une organisation en matière de contre-mesures. Pour être précis, il convient de saluer la formulation du projet d'article, qui dispose qu'un membre lésé « [peut] prendre des contre-mesures [...] seulement si [...] ». Selon l'Allemagne, il semble par ailleurs permis de rechercher dans la structure juridique interne d'une organisation si – à titre d'exception – le recours aux contre-mesures est possible, comme le fait l'alinéa *a* du projet d'article 51. En revanche, l'Allemagne pourrait bien être en désaccord avec la Commission sur la manière de traiter les cas (sans doute la vaste majorité) où les règles de l'organisation sont muettes sur l'admission des contre-mesures. Pour de tels scénarios, le commentaire formulé au paragraphe 3 dispose, en l'état, que

[L]orsque les règles de l'organisation ne régissent pas, explicitement ou implicitement, la question des contre-mesures dans les relations entre une organisation internationale et ses membres, *on ne peut présumer que les contre-mesures soient totalement exclues\** de ces relations.

Autrement dit, la Commission est encline à admettre des contre-mesures (au moins limitées) lorsque les règles de l'organisation sont silencieuses. Sur ce point, l'Allemagne est d'avis que la Commission devrait être plus circonspecte. La relation juridique qui lie un membre et une organisation doit d'abord être régie par les règles de l'organisation, lesquelles, au demeurant, ont été soigneusement arrêtées et convenues précisément à cette fin. Dans une telle hypothèse, il est tout à fait permis de soutenir que les règles ont vocation à régir exclusivement les relations juridiques entre la nouvelle organisation créée et ses membres. Le commentaire devrait donc être modifié pour qu'à tout le moins il apparaisse nettement que l'exception prévue à l'alinéa *a*, qui dispose que les contre-mesures ne doivent pas être incompatibles avec les règles de l'organisation, suppose que soit clairement indiqué que les règles *n'ont pas* vocation à régir entièrement leur objet, à savoir la relation juridique entre un État membre et l'organisation. L'absence d'une telle indication dans les règles (ou au moins dans les travaux préparatoires) doit faire présumer que les contre-mesures sont réputées incompatibles avec la structure interne de l'organisation définie par ses règles.

#### CHILI

1. Pour ce qui est de savoir si un membre d'une organisation internationale responsable qui a été lésé peut prendre des contre-mesures envers celle-ci, le Chili pense que cela devrait en principe être possible, sans préjudice de l'application des règles de l'organisation en tant que *lex specialis*. Par conséquent, il souscrit à cette disposition et aux conditions posées dans le projet d'article 51.

2. Dans les cas où les règles de l'organisation ne réglementent pas, expressément ou implicitement, la question

des contre-mesures dans les relations entre une organisation internationale et ses membres, la règle générale devrait être d'autoriser l'imposition de ces mesures. Par conséquent, le projet d'article 51 devrait être formellement inséré, de façon à exposer plus clairement la règle générale applicable dans les cas où les règles de l'organisation ne régissent pas expressément l'application des contre-mesures. Ce commentaire vaut également pour le projet d'article 21.

#### *Article 52. Obligations ne pouvant être affectées par des contre-mesures*

EL SALVADOR

1. Les contre-mesures ont vocation à inciter l'État ou l'organisation internationale responsable d'un fait internationalement illicite à exécuter ses obligations. D'une manière générale, la doctrine comme la jurisprudence internationale admettent la validité de ces mesures. Les principales affaires sont les sentences arbitrales relatives aux affaires *Naulilaa* (1928)<sup>1</sup> et *Cysne* (1930)<sup>2</sup>; plus récemment, les contre-mesures ont été admises par la Cour internationale de Justice dans son arrêt rendu en 1997 en l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*<sup>3</sup>. En conséquence, même si la pratique relative aux contre-mesures prises contre les organisations internationales est rare, El Salvador estime que la Commission a eu raison d'inclure ces mesures dans le projet d'articles.

2. Quoique fortement critiquées, les contre-mesures doivent, d'un point de vue objectif, être considérées comme ayant des aspects positifs et négatifs. Parmi les premiers, il faut noter que les « contre-mesures, ou mesures d'« autoprotection », sont nécessaires dans tout système juridique qui, comme le système international, ne dispose pas de voies d'exécution « verticales » [...] [et] où les États et autres acteurs doivent recourir à divers autres moyens, tels que les contre-mesures, pour faire respecter et exécuter ces obligations<sup>4</sup> ». Ces mesures constituent une forme d'autoprotection, en ce sens que c'est à l'État lésé de réagir.

3. Comme on l'a déjà indiqué, cependant, l'utilisation de contre-mesures peut aussi avoir des aspects négatifs et des inconvénients, notamment lorsque leur nature ou leur durée excessive est susceptible de nuire gravement à la population d'un État et emporte un risque élevé de riposte, exacerbant ainsi des conflits existants. La détermination unilatérale de l'illicéité d'un fait est également sujette à caution, car elle pourrait donner lieu à l'adoption de contre-mesures fondées sur des critères subjectifs.

<sup>1</sup> *Responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du sud de l'Afrique (sentence sur le principe de responsabilité) [Portugal contre Allemagne]*, 31 juillet 1928, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (numéro de vente : 1949.V.1), p. 1011.

<sup>2</sup> *Responsabilité de l'Allemagne à raison des actes commis postérieurement au 31 juillet 1914 et avant que le Portugal ne participât à la guerre (Portugal contre Allemagne)*, 30 juin 1930, *ibid.*, p. 1052.

<sup>3</sup> *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, C.I.J. *Recueil* 1997, p. 7.

<sup>4</sup> David J. Bederman, « Counterintuiting Countermeasures », *AJIL*, vol. 96 (2002), p. 818.

4. L'examen de ces aspects positifs et négatifs montre non seulement qu'il est impossible d'exclure l'utilisation des contre-mesures du champ du droit international, mais encore qu'il faut, pour en assurer le contrôle et l'efficacité, fixer des limites afin de pallier leurs lacunes et d'en empêcher un usage excessif.

5. Pour répondre à cette nécessité, le projet d'article 50 envisage un certain nombre d'hypothèses exceptionnelles dans lesquelles l'usage de contre-mesures n'est pas admis, essentiellement parce que leur application affecterait une obligation qui ne peut être suspendue en aucune circonstance, pas même pour en permettre l'exécution forcée.

6. Pour toutes les raisons qui précèdent, El Salvador estime qu'il importe d'inclure le projet d'article 52 dans son intégralité au projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, pour permettre de fixer des limites précises à la pratique des contre-mesures, laquelle, à l'heure actuelle, est loin d'être uniforme et, dans bien des cas, excessive.

7. Nonobstant les commentaires qui précèdent, El Salvador considère qu'une analyse exhaustive de la portée de l'alinéa *b* du paragraphe 1 du projet d'article 52, qui prévoit que les «obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme» soient exclues du champ des contre-mesures, est nécessaire pour en rendre l'application plus effective.

8. Certains auteurs – à l'instar de la Commission du droit international<sup>5</sup> – estiment que cet alinéa renvoie à une catégorie de droits relevant des droits de l'homme, auxquels il ne peut être dérogé en aucune circonstance, pas même en temps de guerre ou de danger public exceptionnel. Comme on l'a déjà rappelé, l'existence d'un danger public exceptionnel n'autorise pas l'État à violer les obligations juridiques que lui imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, ces obligations ayant force obligatoire en tout temps et en tout lieu.

9. Sous ce rapport, on peut noter que de nombreux traités relatifs aux droits de l'homme, universels comme régionaux, énumèrent les droits essentiels auxquels il ne peut être dérogé. Ainsi, par exemple, le paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose qu'aucune dérogation n'est autorisée aux articles 6 (droit à la vie), 7 (interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), 8 (par. 1 et 2) [interdiction de l'esclavage et de la servitude], 11 (interdiction de l'emprisonnement pour inexécution d'une obligation contractuelle), 15 (principe de la légalité des peines), 16 (droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique) et 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion). De même, le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dispose qu'

[a]ucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture.

<sup>5</sup> Voir le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 141, paragraphe 6 du commentaire relatif au projet d'article 50.

De la même façon, aux termes de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

aucune dérogation [n'est autorisée] à l'article 2 [droit à la vie], sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3 [interdiction de la torture], 4 (paragraphe 1) [interdiction de l'esclavage et de la servitude] et 7 [pas de peine sans loi].

Dans le système interaméricain de protection des droits de l'homme, la liste de ces droits est plus longue. Ainsi, l'article 27 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme énumère, parmi les droits auxquels aucune dérogation n'est autorisée, les droits politiques, les droits de l'enfant, le droit à la protection de la famille et le droit à un nom et à une nationalité.

10. On peut donc déduire de ce qui précède que le périmètre des droits minimums devant être respectés en toute circonstance n'est pas uniforme. C'est dire que la catégorie des «droits fondamentaux de l'homme» est plutôt imprécise, et cette imprécision pourrait laisser une marge d'appréciation dans l'adoption de contre-mesures. Ce manque de précision, qui montre que le terme est employé à tort, ajouté au fait que les droits de l'homme en général pourraient à l'évidence être exclus, est incompatible avec les dernières évolutions du champ des droits de l'homme, dont il résulte que chacun doit pouvoir exercer certains droits ou pouvoirs universels et inaliénables qui sont inhérents à sa dignité. Cette reconnaissance de la centralité des droits de l'homme, qui, pour reprendre les mots d'Antônio Augusto Cançado Trindade, juge à la Cour internationale de Justice, correspond à une «nouvelle éthique de notre temps», présuppose la protection de la personne humaine en toute circonstance contre toutes les manifestations de l'arbitraire et un souci pour ses conditions de vie conforme au nouvel esprit de notre temps, dans lequel l'humanisation du droit international suppose de privilégier plus directement la réalisation d'objectifs et de valeurs supérieurs communs. Il apparaît incongru de faire figurer parmi ces valeurs les intérêts privés des États ou des organisations internationales qui autorisent l'adoption de contre-mesures.

11. Au vu des considérations qui précèdent, El Salvador propose que l'expression «droits fondamentaux de l'homme» soit remplacée par «droits de l'homme». Cette formulation permettrait non seulement de reconnaître les caractéristiques fondamentales de ces droits et les progrès réalisés dans ce domaine, mais également d'adopter une expression dont la portée présente assurément moins de difficultés, dans la mesure où elle recouvre une catégorie plus vaste et plus homogène de droits consacrés par les différents instruments régionaux et universels de protection des droits de l'homme.

**Article 56. Mesures prises par une entité autre que l'État ou l'organisation internationale lésés**

CUBA

La rédaction actuelle devrait être remplacée par une formulation renvoyant au système de sécurité collective prévu par la Charte des Nations Unies.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Le projet d'article 56 est celui qui pose le plus de problèmes dans ce chapitre.

## CINQUIÈME PARTIE

**RESPONSABILITÉ D'UN ÉTAT À RAISON DU FAIT D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE****Article 57. Aide ou assistance d'un État dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale**

## BELGIQUE

La Belgique appuie le projet d'article tel que rédigé par la Commission mais estime que la Commission, dans son commentaire, n'énumère que des cas extrêmes et n'est pas suffisamment explicite sur les principes qui permettent à un État de déterminer de façon précise à partir de quel moment sa responsabilité pourra être engagée. La Belgique suggère en particulier à la Commission d'expliquer plus avant dans le commentaire relatif au projet d'article 57 les raisons pour lesquelles la participation d'un État membre à la prise d'une décision qui conduirait à la commission d'un fait internationalement illicite ne tombe pas sous le coup du projet d'article 57.

## RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Les projets d'articles 57 à 59 sont le pendant des projets d'articles 13 à 15. Le commentaire n'offrant que très peu d'exemples, on peut supposer que ces dispositions n'ont été adoptées qu'«au cas où».

**Article 58. Directives données et contrôle exercé par un État dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale**

## AUTRICHE

La relation entre deux États en matière de directives données et de contrôle exercé par un État dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale est extrêmement différente de celle qui relie un État et une organisation internationale dont celui-ci est membre. Est-ce à dire que l'État qui a le pouvoir d'empêcher une organisation internationale de commettre un fait internationalement illicite, notamment par sa capacité d'en bloquer les décisions par l'exercice d'un pouvoir de veto de facto ou *de jure*, engage sa responsabilité à raison d'un tel fait s'il n'en empêche pas la commission? Là encore, la nature de l'organisation internationale, sa fonction, ses pouvoirs et ses règles internes de prise de décisions peuvent fortement influencer la «répartition» de la responsabilité internationale pour fait illicite entre un État et une organisation.

**Article 59. Contrainte exercée sur une organisation internationale par un État**

## AUTRICHE

La nature spécifique des organisations internationales devrait être prise en compte avant d'appliquer les règles relatives à la responsabilité des États. Dans pratiquement tous les domaines d'activité, les organisations internationales sont extrêmement tributaires de la volonté de coopérer de leurs États membres. Un État membre peut

ainsi refuser d'apporter sa contribution au budget, retirer un contingent national ou opposer son veto à l'extension d'un mandat. Pour autant, toutes ces hypothèses, qui peuvent relever de la contrainte au sens large, engagent-elles la responsabilité de l'État membre? La pratique internationale ne va pas dans ce sens. En tout état de cause, du fait du caractère multiforme des rapports *inter se* de l'organisation internationale et de ses membres, ces conditions et le terme «contrainte» appellent des précisions dans le texte juridique. La condition de connaissance énoncée à l'alinéa *b* ne semble guère suffire pour établir le lien nécessaire à l'engagement de la responsabilité de l'État à raison du fait d'une organisation internationale. Il doit également y avoir un lien direct entre l'acte de contrainte exercé par l'État et le comportement de l'organisation internationale.

**Article 60. Responsabilité d'un État membre qui cherche à se soustraire à ses obligations**

## ALLEMAGNE

1. Il convient de féliciter la Commission d'avoir introduit un élément d'«abus» dans le projet d'article 60, aux termes duquel un État membre d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale s'il

*visé à se soustraire\** à une de ses obligations internationales *en se prévalant du fait\** que l'organisation est compétente relativement à l'objet de cette obligation, incitant par là l'organisation à commettre un fait qui, s'il avait été commis par cet État, aurait constitué une violation de cette obligation.

Considérant qu'il est légitime d'empêcher les États de se soustraire à leur responsabilité en esquivant leurs obligations, l'Allemagne est favorable au projet d'article 60 dans son principe. Néanmoins, les États membres et l'organisation internationale étant des entités juridiques distinctes dotées d'une personnalité internationale propre et pouvant contracter des obligations propres qui doivent, à ce titre, rester séparées, et le projet d'article 60 s'appliquant par ailleurs «que le fait en question soit ou non internationalement illicite pour l'organisation internationale», il est essentiel que l'État ne puisse pas voir sa responsabilité engagée uniquement parce que l'organisation a accompli un acte que l'État n'aurait pas pu accomplir lui-même. Ainsi, les États ne peuvent pas avoir recours à la force dans leurs relations internationales, mais ils peuvent soutenir une décision de recourir à la force contre un autre État s'il existe une menace contre la paix. Aussi importe-t-il de limiter le champ d'application du projet d'article 60 aux cas où l'État utilise «abusivement» l'organisation (comme bouclier) pour se dérober à sa propre responsabilité. En prévoyant, dans sa rédaction, que l'État doit *viser à se soustraire* à une de ses obligations *en se prévalant du fait* que l'organisation est compétente, le présent projet d'article rend compte de cette préoccupation.

2. Cela étant, il est regrettable que le commentaire du projet d'article n'apporte pas d'indications utiles sur la question de savoir quand l'État est réputé s'être soustrait à l'une de ses obligations internationales. L'interprétation donnée au paragraphe 2 du commentaire, selon laquelle il n'est pas nécessaire que l'État ait l'intention précise de se soustraire à une obligation internationale, n'est guère compatible avec la rédaction du projet d'article :

Comme l'explique le commentaire de l'article 16, l'existence d'une intention précise de se soustraire à une obligation internationale n'est pas nécessaire. La référence au fait qu'un État « vise à se soustraire » à une de ses obligations internationales a pour but d'exonérer l'organisation internationale de sa responsabilité internationale lorsque le fait qu'elle a commis, qui contreviendrait à une obligation internationale si c'était l'État qui en était l'auteur, doit être considéré comme le résultat non voulu de l'incitation à commettre un fait exercée sur une organisation internationale compétente. D'autre part, le présent article ne vise pas les seuls cas dans lesquels l'État membre peut être considéré comme outrepassant ses droits.

La limitation des cas où l'État fait une utilisation incorrecte (ou abusive) de ses pouvoirs, qui se trouve, selon l'Allemagne, exprimée dans la présente rédaction du projet d'article, est par conséquent vidée de toute portée dans le commentaire. Il est cependant difficile de comprendre comment l'État peut « *vise[r]* à\* se soustraire à ses obligations » sans agir avec l'« *intention précise\** » de le faire. Que cette dernière ait besoin d'être prouvée en indiquant les circonstances est vrai, mais c'est là une autre question. Si le commentaire écarte la nécessité d'une intention précise de la part de l'État de se soustraire à sa responsabilité, il ne donne pas non plus d'indication sur la manière de distinguer entre les cas où l'État peut être considéré comme se soustrayant à sa responsabilité et ceux où il ne fait qu'exercer légitimement ses pouvoirs au sein de l'organisation. Les trois conditions énoncées dans le commentaire – à savoir : l'organisation doit avoir compétence en ce qui concerne l'objet de l'obligation internationale d'un État ; le fait, s'il était commis par l'État, contreviendrait à une obligation ; l'État a incité l'organisation par un « lien suffisant » (paragraphe 7 du commentaire) – ne résolvent pas le problème qui vient d'être exposé. Il semble essentiel à l'Allemagne de limiter le projet d'article 60 aux cas d'utilisation incorrecte, lorsque les agissements de l'État au sein de l'organisation visent à esquiver une obligation juridique existante. Cette interprétation étant conforme à la rédaction du projet d'article, c'est davantage le commentaire qui pose problème à l'Allemagne.

#### AUTRICHE

Ce projet d'article pose la question de savoir comment l'État peut voir sa responsabilité engagée pour un fait sur lequel il n'a exercé aucune influence, puisque les effets juridiques de l'influence de l'État membre sur les actes d'une organisation internationale font déjà l'objet des projets d'articles 57 à 59. En outre, la question fondamentale de savoir comment les décisions prises à la majorité des voix, où les États votant pour ou contre telle ou telle décision ne sont pas identifiés (vote à main levée), peut être examinée. L'État qui s'exprime par un vote négatif lors d'un vote à main levée qui voit le vote contraire l'emporter à la majorité (si les décisions à la majorité sont possibles) engage-t-il aussi sa responsabilité selon le projet d'articles ? Ou les articles ne s'appliquent-ils qu'aux situations où le vote des différents États membres peut être clairement identifié ?

#### BELGIQUE

1. La Belgique considère que le principe de base à l'origine de cette disposition mérite d'être suivi mais estime que le projet de texte tel qu'il est rédigé n'est pas satisfaisant :

– en ce qu'il ne reflète pas adéquatement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il prétend refléter ;

– en ce qu'il comprend des éléments subjectifs qu'il est peu opportun d'introduire et qui pourraient rendre très difficilement applicable le projet d'article en question.

La Belgique propose donc à la Commission, soit de reformuler cette disposition, soit de mieux préciser, dans les commentaires, ce qu'elle entend par ce texte. En particulier, si la Commission a entendu introduire une obligation (primaire) des États membres de s'abstenir de se soustraire à leurs obligations internationales par le biais d'une organisation internationale dont ils sont membres, la disposition ou le commentaire devrait l'indiquer beaucoup plus clairement.

2. La Belgique se demande en outre si la Commission ne devrait pas mieux préciser que le projet d'article 60 ne s'applique qu'à condition qu'il soit établi qu'il y a eu abus de droit, abus de la personnalité juridique séparée de l'organisation internationale ou mauvaise foi.

3. Enfin, la Belgique appuie la Commission dans la référence qu'elle fait<sup>1</sup> à la jurisprudence *Bosphorus*<sup>2</sup> de la Cour européenne des droits de l'homme mais doute que le projet de texte reflète adéquatement cette jurisprudence. Elle attire en outre l'attention de la Commission sur certaines décisions de jurisprudence postérieures à l'affaire *Bosphorus* qui établissent la responsabilité de l'État pour cause de lacunes dans les procédures internes de l'organisation internationale. Ces décisions, selon la Belgique, vont bien au-delà de la jurisprudence *Bosphorus* et mettent à mal le principe de la responsabilité limitée des États membres. La Cour européenne des droits de l'homme semble avoir réalisé les conséquences dommageables de l'attribution d'acte d'organisations internationales aux États membres du seul fait de leur qualité de membre ou de leur implication dans la prise de décision ou l'exécution de l'acte de l'organisation internationale. La Belgique estime toutefois qu'une position claire de la Commission sur ces questions serait très utile.

<sup>1</sup> Paragraphe 4 du commentaire relatif au projet d'article 60.

<sup>2</sup> *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI.

#### MEXIQUE

Le Mexique se félicite de ce projet d'article et estime qu'il revêt une importance fondamentale pour l'objet et le but du projet à l'examen.

#### RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Le fait de créer une organisation internationale et de lui conférer certaines compétences et immunités n'autorise pas un État à s'exonérer de sa responsabilité s'il viole des obligations qui lui incombent.

**Article 61. Responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation**

#### ALLEMAGNE

1. Le projet d'article 61 reste dans le prolongement de la méthode systématique adoptée par la Commission, qui

consiste à décrire positivement les cas où l'État peut voir sa responsabilité internationale engagée au lieu d'énoncer une règle résiduelle et négative pour les cas dans lesquels la responsabilité de l'État n'est pas engagée d'après le projet d'articles. Tout en restant favorable à cette méthode, l'Allemagne se félicite grandement de la position exprimée clairement par la Commission au paragraphe 2 de son commentaire, selon laquelle

[i] est toutefois clair qu'une telle conclusion est implicite et que, par voie de conséquence, *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\**.

Il convient de souligner expressément ce point, tant il est important.

2. S'agissant de l'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet d'article 61, aux termes duquel un État membre est responsable du fait d'une organisation internationale dans le cas où «il a accepté la responsabilité pour ce fait», il convient de souligner un passage important du commentaire de la Commission. Au paragraphe 7 de ce dernier, il est question de l'opinion exprimée par Lord Ralph Gibson dans l'affaire concernant le Conseil international de l'étain, selon laquelle l'acceptation de la responsabilité peut résulter de l'«acte constitutif» de l'organisation. L'Allemagne rejoint entièrement la Commission quand celle-ci explique que

les États membres verraient alors leur responsabilité internationale engagée vis-à-vis d'un tiers *uniquement* si leur acceptation produisait des effets juridiques dans leurs relations avec ce tiers. Il pourrait très bien se trouver que les États membres ne s'engagent qu'envers l'organisation ou acceptent de fournir les ressources financières nécessaires à *titre purement interne\**.

Toute acceptation au sens de l'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet d'article 61 devra nécessairement avoir été exprimée vis-à-vis de la partie invoquant la responsabilité de l'État. Sur ce point, il semble qu'il convient, selon l'Allemagne, de faire preuve d'une prudence particulière pour savoir si le traité constitutif de l'organisation internationale peut réellement être interprété comme constituant un traité prévoyant des droits pour des États tiers au sens du projet d'article 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'expérience de l'Allemagne montre que tel *ne* sera généralement *pas* le cas : les États fondateurs d'une organisation (ou d'autres sujets de droit international) *n'*entendent en général *pas* que l'acte constitutif puisse être *également* opposable par les tiers.

3. S'agissant de l'alinéa *b* du paragraphe 1, qui prévoit que l'État peut voir sa responsabilité engagée à raison du fait d'une organisation internationale dans le cas où «il a amené le tiers lésé à se fonder sur sa responsabilité», l'Allemagne propose d'ajouter au moins un qualificatif supplémentaire. En définitive, le simple fait qu'un État ait amené un autre État à se fonder sur sa responsabilité – autrement dit qu'il y ait un lien de causalité – ne saurait suffire à engager la responsabilité dudit État en droit international. Encore faut-il, pour que la responsabilité soit engagée, que la confiance soit qualifiée de «légitime» en l'espèce. Aussi serait-il préférable que le sous-paragraphe soit ainsi conçu, par exemple : «Il a amené le tiers lésé à se fonder *légitimement* sur sa responsabilité.»

4. Si l'on peut ainsi considérer que le projet d'article traite d'une cause sensible, le fondement juridique d'une obligation de réparation, même dans le cas d'une confiance légitime, n'apparaît pas parfaitement clair pour l'Allemagne. La Commission fait-elle ici référence à l'*estoppel*? Si tel est le cas, le paragraphe pourrait parler de confiance *préjudiciable*. L'Allemagne serait heureuse que la Commission explique plus en détail la construction doctrinale sur laquelle repose l'alinéa *b* du paragraphe 1 du projet d'article 61.

5. Parmi les «facteurs» cités comme pertinents pour apprécier si un État a amené le tiers lésé à se fonder sur sa responsabilité, le paragraphe 10 du commentaire relatif au projet d'article 61 mentionne «le petit nombre de membres». Ce «facteur», cependant, est aux yeux de l'Allemagne très problématique, car il ne peut pas être considéré comme indicatif et encore moins suffisant pour donner naissance à une confiance légitime. Sur ce point, le commentaire reconnaît qu'il importe de se référer à «tous les facteurs pertinents» qui doivent être «envisagés de manière globale» et souligne à raison qu'«on ne saurait présumer que les tiers devraient pouvoir compter sur la responsabilité des États membres» (par. 10). Selon l'Allemagne, la conclusion selon laquelle l'appartenance en tant que telle *n'*entraîne *pas* la responsabilité, conjuguée au fait qu'une organisation internationale possède sa propre personnalité juridique internationale, montre que le commentaire ne va pas assez loin : non seulement il n'y a pas présomption de responsabilité, mais il y a même présomption contre une telle responsabilité. En conséquence, un tiers *ne* pourra généralement *pas* compter sur la responsabilité des États membres. L'Allemagne estime qu'il vaudrait mieux, soit modifier le commentaire en conséquence, soit – et c'est probablement la solution la plus facile pour éviter toute confusion – supprimer la référence au nombre de membres du commentaire du projet d'article 61.

#### AUTRICHE

Il est difficile de comprendre comment la «responsabilité subsidiaire» peut découler de la simple acceptation ou d'un comportement amenant la confiance d'un tiers, dans la mesure où la «responsabilité subsidiaire» mentionnée au paragraphe 2 en particulier est une notion inhabituelle en droit international, qui suppose que l'on définisse clairement son rapport avec la responsabilité principale.

#### RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

L'étude de la pratique des États et de la jurisprudence montre qu'il n'existe pas de règle qui rendrait les États membres responsables du fait illicite d'une organisation internationale. La première exception, qui est énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 et qui concerne l'hypothèse où l'État accepte cette responsabilité, est globalement acceptable. La deuxième, énoncée à l'alinéa *b* du même paragraphe, est toutefois plus discutable, avant tout parce que sa formulation est particulièrement opaque. Dans ce cas, la condition de l'engagement de la responsabilité n'est pas le consentement implicite, mais l'existence de circonstances ayant conduit la partie lésée à se fonder sur la responsabilité de l'État pour un fait commis par une organisation internationale. Le commentaire de la Commission donne très peu d'éclaircissements à ce sujet.

## SIXIÈME PARTIE

## DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**Article 63. Lex specialis**

## ALLEMAGNE

Le paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 63 porte sur la possibilité que des règles spéciales relatives à la responsabilité internationale puissent non seulement compléter mais également *remplacer totalement* les règles plus générales énoncées dans le projet d'article. Comme l'Allemagne l'a déjà indiqué en ce qui concerne les contre-mesures (voir le commentaire relatif au projet d'article 21), elle est convaincue que les rapports entre une organisation internationale et ses États membres sont exclusivement régis par les règles internes de ladite organisation. Si les projets d'article adoptés en première lecture ne rendent pas totalement compte de cette position, l'Allemagne se réjouit néanmoins de constater que la Commission ait laissé la possibilité d'une interprétation au cas par cas en permettant que les règles d'une organisation internationale (citées à raison au projet d'article 63 comme source possible de *lex specialis*) remplacent les règles générales énoncées dans le projet d'articles.

## BELGIQUE

La Belgique s'étonne de la portée extrêmement large de cette disposition qui, en l'état, est susceptible de vider totalement le projet d'articles de son intérêt. La Belgique est d'avis qu'il convient de n'accorder qu'un effet relatif à la règle « interne » particulière adoptée par l'organisation. Plus particulièrement, le principe contenu dans le projet d'article 63 ne devrait s'appliquer qu'aux règles de l'organisation relatives à sa responsabilité externe, à l'exclusion de celles qui concernent la responsabilité de l'organisation vis-à-vis de ses membres. La Belgique se permet donc de suggérer à la Commission soit de supprimer cette disposition, soit de restreindre explicitement sa portée, à la fois dans le texte de la disposition et dans son commentaire, en remplaçant, par exemple, la fin de la disposition à partir de « sont régis par des règles spéciales du droit international » par « sont régis par des règles spéciales de l'organisation applicables dans les relations entre l'organisation internationale et ses membres ».

## MEXIQUE

1. L'article sur la *lex specialis* revêt une grande importance pratique pour le projet en raison de la diversité

remarquable des fonctions confiées aux organisations internationales. À cet égard, le Mexique invite la Commission à envisager de donner de plus nombreux exemples dans les commentaires, afin d'élargir le paysage des situations concrètes que le projet d'article 63 est censé régler.

2. À cet égard, il serait utile d'avoir présent à l'esprit le régime de la responsabilité de l'Autorité internationale des fonds marins en cas de dommages causés par les actes illicites qu'elle commet dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions, prévu à l'article 22 de l'annexe III de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. De même, il importe de tenir compte des dispositions de l'article 139 de ladite convention, relatif aux dommages causés par une organisation internationale.

## RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

La République tchèque trouve que le projet d'article 63 est tout à fait acceptable lorsque des règles spéciales (y compris les règles de l'organisation) viennent compléter des règles générales, d'autant plus quand il s'agit de la mise en œuvre de la responsabilité. Il se peut aussi qu'elles régissent les relations entre une organisation et ses États membres en matière de responsabilité. Elles ne devraient toutefois jamais faire obstacle à la mise en œuvre de la responsabilité d'une organisation internationale, à moins que cette responsabilité ne soit attribuée à un État membre. La République tchèque estime également peu souhaitable de permettre l'apparition de règles différentes dans différentes organisations, voire au sein d'une même organisation, en fonction de l'organe de règlement des différends (OMC, Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne...).

**Article 66. Charte des Nations Unies**

## PORTUGAL

Le Portugal tient à faire part de ses doutes quant à l'opportunité d'inclure le projet d'article 66. L'Article 4 de la Charte des Nations Unies ne permet pas aux organisations internationales de devenir membres de l'Organisation des Nations Unies. Par conséquent, la position des organisations internationales vis-à-vis de la Charte n'est pas aussi aisée à apprécier que celle des États. Cela étant, l'inclusion d'une disposition correspondant à celle de l'article 59 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État mérite un plus ample examen.