

Document:-
A/CN.4/SR.2752

Compte rendu analytique de la 2752e séance

sujet:
Responsabilité des organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2003, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/ilc/index.htm>)*

Organisation des travaux de la session (suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

29. À la suite de consultations, le PRÉSIDENT annonce la composition du Comité de rédaction pour le sujet des réserves aux traités: M. Kateka (Président), M. Pellet (Rapporteur spécial), M. Comissário Afonso, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Kamto, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock et M. Yamada (membres) et M. Mansfield (Rapporteur), membre de droit. Le Comité de rédaction reste ouvert aux autres membres de la Commission.

La séance est levée à 17 h 50.

2752^e SÉANCE

Mardi 6 mai 2003, à 10 h 5

Président: M. Enrique CANDIOTI

Présents: M. Addo, M. Al-Marri, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kamto, M. Kateka, M. Kemicha, M. Koskeniemi, M. Mansfield, M. Momtaz, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/529, sect. E, A/CN.4/532¹, A/CN.4/L.632]

[Point 7 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des projets d'articles 1 et 2 figurant dans le premier rapport sur la responsabilité des organisations internationales (A/CN.4/532) présenté par le Rapporteur spécial.

2. Mme ESCARAMEIA félicite le Rapporteur spécial de son historique de la question et estime comme lui qu'il conviendrait, dans l'étude de la responsabilité des organisations internationales, de suivre le modèle du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite², chaque fois qu'il n'y a aucune raison particulière de ne pas le faire. Quant à la portée de l'étude et s'agissant de la définition de l'expression «organisation internationale», il est bon de s'appuyer sur les références aux organisations internationales qui figurent dans les conventions déjà adoptées. Du fait que les organisations internationales ne sont pas exclusivement composées

d'États et que leurs actes constitutifs ne sont pas toujours des traités internationaux, le Rapporteur spécial propose une approche fonctionnelle de la définition de l'organisation internationale et part du principe que, pour qu'il y ait responsabilité de ces organisations, elles doivent exister en tant que personnes internationales. On peut comprendre que l'organisation elle-même soit différente de la somme de ses membres, mais Mme Escarameia a du mal à suivre le Rapporteur spécial lorsqu'il propose de retenir comme critère de définition celui des fonctions gouvernementales qu'exercent ces organisations. Il est, en effet, très difficile d'établir ce que sont en réalité les fonctions gouvernementales. De nombreuses organisations internationales exercent des fonctions ressemblant beaucoup à celles des États, par exemple des fonctions judiciaires ou législatives, mais elles peuvent être aussi des sortes de groupes de pression en faveur des droits de l'homme ou de la protection de l'environnement. La même organisation ne serait-elle alors responsable que des faits relevant de ses fonctions judiciaires ou législatives et pas de ses autres fonctions?

3. Pour ce qui concerne l'article premier, Mme Escarameia en approuve entièrement le champ d'application, à savoir la responsabilité en droit international et non la responsabilité civile. Elle convient aussi qu'il faudrait s'en tenir, pour le moment, aux seuls faits illicites en droit international et se pencher sur la difficile question de la responsabilité des États qui contribuent de quelque manière au fait illicite de l'organisation ou qui sont membres de l'organisation qui commet un fait illicite. Ceci devrait entrer dans le champ de l'étude, la responsabilité de l'organisation elle-même étant une question différente. Ce qui pose problème, en revanche, c'est le libellé de l'article 2 et plus particulièrement le membre de phrase: «dans la mesure où elle exerce certaines prérogatives de puissance publique en son nom propre». Il semble que cela exclue toute organisation qui n'exercerait pas, ou pas exclusivement, de fonctions gouvernementales, probablement parce que cela ferait intervenir la responsabilité civile, mais cela risque de soulever la question de la responsabilité internationale pour des faits que l'on ne peut facilement rattacher à des fonctions gouvernementales. On est donc amené à se poser la question fondamentale de savoir en quoi consistent des fonctions gouvernementales. Sans doute serait-il plus sage de revenir aux critères traditionnels de la composition de l'organisation et de son acte constitutif et de dire que l'acte constitutif ne devrait pas nécessairement être un traité international et que les membres de l'organisation pourraient être tous types d'entité à base territoriale, c'est-à-dire aussi bien des territoires que des États. Mme Escarameia ne pense pas, en effet, que les organisations visées dans l'étude soient celles qui ont pour membres des entités non territoriales telles que des individus ou des organisations non gouvernementales.

4. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA se demande si l'emploi en anglais de l'expression *governmental functions* n'est pas de nature à induire le lecteur en erreur. Il va sans dire que c'est à des États que la notion de gouvernement renvoie et que la question à l'étude ne porte pas sur des États mais sur des organisations internationales. Il ne peut donc y avoir de doute sur ce que recouvre la notion de «fonctions gouvernementales», et il semble que le Rapporteur spécial soit victime de cette confusion.

¹ Reproduit dans *Annuaire... 2003*, vol. II (1^{re} partie).

² Voir 2751^e séance, note 3.

5. M. PELLET rappelle que lors de l'examen du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, la Commission a eu de longues discussions pour savoir comment traduire en anglais la notion de «prérogatives de puissance publique», familière aux juristes français et qui a finalement été retenue. Mais ce qui s'applique correctement dans le domaine de la responsabilité des États est moins judicieux dans celui de la responsabilité des organisations internationales. L'expression anglaise pose un véritable problème alors que l'expression française est parfaitement acceptable. On est donc en présence d'un problème de traduction très compliqué. Cela étant, M. Pellet réserve sa position de fond car il n'est pas sûr qu'il faille asseoir la définition de l'organisation internationale sur la prérogative de puissance publique. Beaucoup d'organisations internationales n'ont pas de telles prérogatives; elles assurent beaucoup plus un service public international.

6. M. DUGARD estime que c'est à bon escient que le Rapporteur spécial a mis l'accent, à l'article 2, sur les éléments de la composition de l'organisation internationale et de sa fonction. Il serait extrêmement difficile de ne s'intéresser qu'aux fonctions gouvernementales car certaines organisations semblent en exercer et d'autres pas. Nombreux sont ceux qui pensent, par exemple, que les mouvements de libération nationale ont une personnalité en droit international et peuvent exercer des fonctions gouvernementales. On pourrait en dire autant de nombreuses organisations non gouvernementales qui, de plus en plus, exercent des fonctions normalement réservées aux États. On peut même considérer qu'elles jouent aujourd'hui un rôle important dans le développement du droit international, dans la création d'un droit coutumier peut-être, ce qui pourrait être décrit comme une fonction gouvernementale. Mais cela montre simplement que l'on ne peut s'appuyer sur le seul critère de la fonction gouvernementale. Il faut qu'il y ait un autre critère, et le Rapporteur spécial a fort bien fait de choisir d'insister à la fois sur la fonction de l'organisation et sur le fait que des États doivent en être membres. Il faut bien, en effet, que des États soient membres d'une organisation pour qu'elle ait un caractère intergouvernemental. Il y aura toujours des cas difficiles à trancher et c'est pourquoi il importe de souligner ces deux critères à la fois.

7. M. BROWNLIE ne pense pas qu'il faille s'aventurer à tenter de définir ce que sont les fonctions gouvernementales. Les gouvernements peuvent mener toutes sortes d'activités. Ils peuvent créer des chemins de fer et même des entreprises privées. D'un point de vue purement pragmatique, on peut se demander s'il est vraiment utile de retenir un tel critère comme principe de différenciation.

8. M. GAJA (Rapporteur spécial) reconnaît qu'il y a effectivement un problème de traduction inverse de celui qui s'est posé lors de la rédaction du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et que la notion de *governmental function* peut être comprise de nombreuses façons différentes. On peut même aller jusqu'à l'étendre à celle de «service public» mentionnée par M. Pellet. La justification fondamentale d'un critère de cet ordre est que la Commission devrait élaborer des règles qui suivent le modèle de celles qui ont été établies dans le domaine de la responsabilité de

l'État. Il semble raisonnable de tenir compte des entités qui, ne serait-ce que pour une petite fraction de leur activité, peuvent être assimilées à l'activité d'États, parce que certaines des fonctions de l'organisation internationale sont du type de celles que l'on attendrait normalement d'un État. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'autres obligations en droit international qui sont à la charge d'autres types d'organisations. De même, les individus ont non seulement des droits en droit international mais aussi des obligations. Le fait que l'on ne traite pas ici de la responsabilité des individus ou des organisations non gouvernementales composées de particuliers ne signifie pas que l'on nie l'existence de problèmes de responsabilité concernant ces entités.

9. M. ROSENSTOCK relève qu'un élément important de l'article 2 qui facilite le recours à un vocabulaire de caractère général dans la démarche suivie par la Commission est que l'on y parle de l'exercice de certaines fonctions d'institutions qui, à un certain moment, d'une certaine manière, fonctionnent au niveau gouvernemental ou comme un gouvernement. Cela ne signifie pas que ce sont des gouvernements mais simplement qu'elles en ont certains comportements. Le fait qu'il n'est pas nécessaire que ces activités soient au sens propre celles de gouvernements pour que les actions particulières dont il est question engagent une responsabilité va dans le sens, semble-t-il, de la démarche générale de l'article 2. On peut admettre que le libellé n'en est pas idéal mais, faute de mieux, on peut y voir une définition plutôt raisonnable de ce qu'il convient de mettre en jeu si l'on décide d'appliquer le droit de la responsabilité des États.

10. M. BROWNLIE dit qu'en fait, la notion qui convient est celle d'«activité analogue à celle des gouvernements». Belle phrase, dira-t-on, et parfaitement inutile. Mais c'est probablement l'expression idoine car on ne s'occupe pas ici de fonctions des gouvernements mais de fonctions des organisations internationales. C'est donc bien d'activité analogue à l'activité gouvernementale qu'il s'agit.

La séance est levée à 10 h 30.

2753^e SÉANCE

Mercredi 7 mai 2003, à 10 h 5

Président: M. Enrique CANDIOTI

Présents: M. Addo, M. Al-Marri, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, Mme Escameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kamto, M. Kateka, M. Kemicha, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Momtaz, M. Pamboutchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Yamada.
