

Document:-  
**A/CN.4/SR.2755**

**Compte rendu analytique de la 2755e 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>)*

52. M. Chee considère par ailleurs qu'il serait préférable d'éviter l'expression «prérogatives de puissance publique», qui figure à l'article 2, car elle soulève des difficultés. À son avis, la définition des organisations internationales devrait être conforme à la définition traditionnelle fondée sur l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2, de la Convention de Vienne de 1969. Il y a en effet une certaine contradiction dans le fait de dire clairement, d'une part, que les organisations internationales sont des organisations intergouvernementales, en évoquant, d'autre part, des prérogatives de puissance publique que peuvent avoir certaines organisations non gouvernementales.

53. S'agissant de l'article 3, M. Chee dit qu'il accepte le libellé proposé par le Rapporteur spécial.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 2755<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 9 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. Koskenniemi, 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.4/532<sup>1</sup>, A/CN.4/L.632]

[Point 7 de l'ordre du jour]

#### PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. M. KAMTO dit qu'il souscrit pleinement à l'approche exposée au paragraphe 11 du rapport (A/CN.4/532), mais, dans la mesure où l'étude traite également de la responsabilité internationale des États du fait d'une organisation internationale, le titre devrait être remanié comme suit: «Responsabilité des organisations internationales ainsi que de l'État à raison du comportement de celles-ci».

2. L'un des concepts fondamentaux, en l'espèce, est la nature de l'instrument constitutif qui, selon le Rapporteur spécial, peut être non seulement un traité mais aussi un instrument de droit international non contraignant ou un instrument régi par un ou plusieurs droits internes (par. 14 du rapport). À propos du premier cas, le rapport évoque l'instrument constitutif de l'Organisation mondiale du tourisme, bien que la Commission ait constaté qu'il ne s'agit pas d'un exemple pertinent. Le rapport ne donne aucun exemple du second type d'instrument constitutif,

mais vise un ouvrage de Seidl-Hohenveldern<sup>2</sup>. On songe au CICR, mais il aurait été utile que le Rapporteur spécial donne plusieurs exemples afin que la Commission sache s'il s'agit d'un cas isolé ou d'un phénomène plus répandu. Étant donné que le premier cas n'est pas pertinent et compte tenu de l'absence d'exemples pour illustrer le second, on peut conclure qu'un traité – un acte juridique international sous forme écrite – continue d'être l'instrument le mieux adapté pour créer une organisation internationale. M. Kamto fait observer qu'il emploie le mot «traité» au sens de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969, c'est-à-dire «quelle que soit sa dénomination», formule reprise à l'article premier du Règlement destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne l'enregistrement et la publication des traités et accords internationaux<sup>3</sup>. Il convient de noter qu'à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, les États-Unis d'Amérique avaient déjà proposé de modifier l'article 2 de la Convention afin que le terme «traité» soit défini comme «un accord international conclu entre [deux ou] plusieurs États ou autres sujets de droit international»<sup>4</sup>. Ainsi, une fois que des entités sont considérées comme des sujets de droit international, il n'y a aucune raison pour qu'elles ne puissent pas créer une organisation internationale.

3. La société internationale a considérablement évolué au cours du siècle passé. Dans une société purement inter-étatique, les organisations internationales étaient strictement «intergouvernementales», mais au cours des 50 dernières années, de nombreuses entités non étatiques sont apparues, dont certaines siègent dans des organisations internationales aux côtés des États. Il existe aujourd'hui des organisations internationales qui, bien qu'ayant été créées par des États, ont aussi pour membres des organisations internationales. C'est pourquoi M. Kamto souscrit à l'argument selon lequel la Commission ne doit pas tenir compte, aux fins de l'étude, du caractère «intergouvernemental» des organisations concernées au sens strict du terme. Il est toutefois nécessaire de conserver le critère de création, autrement dit au moyen d'un traité conclu par des États et d'autres sujets du droit international. Ce critère est préférable au critère de contrôle, évoqué au paragraphe 6.

4. Une troisième observation de fond concerne la personnalité de l'organisation et sa qualité de sujet de droit international. Pour M. Kamto, les termes «personnalité internationale» et «personnalité juridique internationale» sont synonymes, comme le montrent l'avis consultatif rendu en l'affaire de la *Réparation* ainsi que les observations soumises à cette occasion par les gouvernements à la CIJ, et en particulier celles du représentant du Royaume-Uni, M. Philip Nichols. Telle semble également être l'opinion du Rapporteur spécial, qui utilise

<sup>2</sup> I. Seidl-Hohenveldern et G. Loibl, *Das Recht der internationalen Organisationen, einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, 7<sup>e</sup> éd., Cologne, Heymanns, 2000.

<sup>3</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 859/860, p. XIII.

<sup>4</sup> *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première et deuxième sessions, Vienne, 26 mars-24 mai 1968 et 9 avril-22 mai 1969, Documents officiels, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), Rapport de la Commission plénière sur ses travaux lors de la première session de la Conférence, p. 121.

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 2003*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

les deux termes de manière interchangeable aux paragraphes 15 à 20 de son rapport. Le problème n'est pas que le Rapporteur spécial n'aborde pas la question de la personnalité juridique internationale d'une organisation internationale, mais bien la manière dont il le fait. Il affirme d'abord que le droit international ne peut mettre des obligations à la charge d'une entité si celle-ci n'a pas la personnalité juridique au regard du droit international et que, à l'inverse, une entité doit être considérée comme sujet de droit international si ne serait-ce qu'une seule obligation est mise à sa charge par le droit international (par. 15). Tel est le premier critère déterminant la qualité de sujet de droit international. Un second est donné au paragraphe 19, où le Rapporteur spécial déclare qu'«une organisation qui n'existe que sur le papier ne peut être considérée comme un sujet de droit international». L'entité doit avoir acquis suffisamment d'indépendance par rapport à ses membres pour ne pas pouvoir être considérée comme un organe de ceux-ci.

5. Tout ceci n'est pas très clair. De fait, une organisation internationale est un sujet de droit international parce qu'elle a la personnalité juridique internationale, qu'elle a acquise parce qu'elle a été créée par un traité, quelle que soit la forme ou dénomination de celui-ci, qui est un acte juridique formulé par des États. En d'autres termes, ce sont les États, sujets originels du droit international qui, en la créant, confèrent à l'organisation internationale, c'est-à-dire au nouvel être juridique, une personnalité internationale fonctionnelle, que cette personnalité soit ou non «objective». D'autre part, la personnalité doit être juridique et internationale. Ce n'est qu'alors qu'il peut y avoir sujet de droit international. Au paragraphe 19 de son avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, la CIJ a déclaré que l'«objet [des actes constitutifs d'organisations internationales est] de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs» [p. 75 de l'avis]. M. Kamto ne pense pas que l'on puisse dire, comme le fait le Rapporteur spécial (par. 17 du rapport), que, dans l'arrêt en l'affaire *LaGrand*, «la Cour a affirmé que les individus sont aussi des sujets de droit international»: la Cour constate seulement que l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires décrit les obligations de l'État de résidence vis-à-vis d'une personne détenue et exige que ses autorités informent sans retard l'intéressé de ses droits. Ce n'est pas la Cour qui déclare que l'individu a des droits; elle se contente de constater les droits que les États ont créés au profit des individus. On ne peut donc en déduire qu'elle reconnaît la qualité de sujet de droit international à ces derniers, d'autant moins que le critère proposé par le Rapporteur spécial de l'existence d'au moins une obligation à la charge d'une entité pour faire de celle-ci un sujet de droit international n'est pas satisfait.

6. Le critère de puissance publique, séduisant à première vue, est inadapté et superflu s'agissant de définir une organisation internationale, non parce qu'il restreindrait le champ des organisations concernées ou celui de leurs activités, mais parce que, même en droit administratif, d'où il tire son origine, ce critère sert seulement à distinguer certains actes de l'État mais ne permet pas d'identifier tous les actes de l'État. Il devrait être écarté

parce qu'il est difficile à appliquer, même en droit interne, et surtout parce qu'il n'est pas nécessaire ici puisqu'il suffit qu'une entité ait la personnalité juridique internationale pour être une organisation internationale, en d'autres termes, une entité dont le fait internationalement illicite engage la responsabilité.

7. Le Rapporteur spécial déclare à juste titre que le troisième principe général exposé à l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>5</sup> n'est pas, pour les raisons indiquées au paragraphe 37 du rapport, adapté au sujet de la responsabilité des organisations internationales.

8. Le projet d'article premier ne pose aucun problème si la Commission convient que le sujet doit être élargi aux aspects de la responsabilité de l'État non envisagés dans le projet d'articles y relatif. Toutefois, le libellé de la première phrase doit être davantage calqué sur la disposition correspondante du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, et l'article premier doit être divisé en deux paragraphes, parce qu'il traite de deux questions distinctes.

9. Le projet d'article 2 devrait être revu pour tenir compte d'un certain nombre d'éléments: nécessité de la création d'organisations par des États ou d'autres sujets de droit international; création par un traité, c'est-à-dire un accord international, quelle que soit sa forme ou sa dénomination; jouissance de la personnalité juridique internationale; et possibilité aussi bien pour les États que pour d'autres sujets de droit international de devenir membre de l'organisation.

10. Le projet d'article 3 devrait envisager non seulement les principes généraux applicables à la responsabilité des organisations internationales, mais aussi ceux qui sont applicables à la responsabilité de l'État du fait des organisations internationales, à moins que le Rapporteur spécial veuille diviser le rapport en deux parties, la première étant consacrée à la responsabilité des organisations internationales et la seconde à la responsabilité des États, bien qu'une telle démarche soit contestable. Il faudrait donc ajouter un troisième paragraphe ainsi libellé:

«Le fait internationalement illicite d'une organisation internationale peut [aussi] engager la responsabilité internationale d'un État:

«a) Parce que cet État a contribué au fait internationalement illicite de l'organisation; ou

«b) Parce que l'organisation a agi en tant qu'organe de l'État».

11. M. GALICKI dit que les trois premiers projets d'article proposés par le Rapporteur spécial dans son excellent premier rapport sont indispensables pour la codification des règles juridiques régissant la responsabilité des organisations internationales.

12. Il approuve l'approche adoptée à l'article premier, qui définit le champ d'application du projet en le limitant à la responsabilité internationale des organisations internationales pour les faits qui sont illicites au regard du droit international. Le Rapporteur spécial propose aussi

<sup>5</sup> Voir 2751<sup>e</sup> séance, note 3.

que le projet d'articles couvre la question de la responsabilité internationale de l'État du fait d'une organisation internationale, mais cela ne change rien à l'approche fondamentale de la question de la responsabilité telle que celle-ci est déjà exposée dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, dont l'article 57 laisse expressément de côté la question de la responsabilité internationale des organisations internationales et celle de l'État du fait d'une organisation internationale.

13. Toutefois, cela n'affaiblit pas l'étroite relation qui devrait exister entre les principales règles régissant la responsabilité de l'État et celle des organisations internationales. L'uniformisation de ces règles sur la base de la notion de fait internationalement illicite consoliderait leur position dans le corpus du droit international contemporain et dans la pratique des États. C'est à juste titre que l'illicéité du fait au regard du droit international est soulignée à l'article premier et dans le premier principe général figurant à l'article 3.

14. Limiter la portée du projet d'articles ne signifie pas que la Commission méconnaît la possibilité pour des organisations internationales d'être jugées responsables pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Au contraire: à sa cinquante-quatrième session, la Commission a conclu que souvent les questions de responsabilité des organisations internationales étaient associées à des questions touchant leur responsabilité (*liability*) internationale<sup>6</sup>. Par exemple, le Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes et la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux prévoient tant la responsabilité internationale des organisations internationales en cas de violation du droit international que leur responsabilité (*liability*) pour les dommages découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

15. La Commission devrait s'inspirer de sa décision de séparer les deux sujets (responsabilité et *liability*) et adopter une approche comparable pour ce qui est des organisations internationales. Il lui faudrait pour cela inscrire un nouveau sujet à son programme de travail, à savoir celui de la responsabilité internationale des organisations internationales pour les conséquences préjudiciables d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, par analogie avec la responsabilité des États pour de tels dommages. Il n'est toutefois pas certain que le sujet soit prêt à être codifié. Quoi qu'il en soit, la Commission ne devrait pas employer l'expression «responsabilité civile» (*civil liability*) lorsqu'elle parle de la responsabilité des organisations internationales et devrait éviter de l'employer lorsqu'elle vise la responsabilité (*responsibility*), qui ne doit être ni civile ni pénale, mais seulement internationale.

16. L'article 3, consacré aux principes généraux, suit en gros le schéma mis en œuvre dans le chapitre premier de la première partie du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. La raison

donnée par le Rapporteur spécial au paragraphe 37 pour justifier l'absence d'un troisième principe calqué sur l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite n'est cependant pas convaincante, car cette omission risque de donner à penser qu'il y a deux systèmes très différents, un pour les États et un pour les organisations internationales. On pourrait préciser l'expression «droit interne» en ajoutant les mots «des États membres de l'organisation». Interpréter l'expression «le droit interne» comme désignant le droit interne des organisations internationales n'est pas conforme à la raison d'être initiale de l'article 3 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, à savoir distinguer entre l'ordre juridique international et les droits internes. Si elle veut désigner le «droit interne des organisations internationales», la Commission demeure en fait dans le domaine du droit international. Faire figurer dans le projet à l'examen une version mutilée de l'article 3 ne suffit pas.

17. La question la plus controversée touche la définition de l'expression «organisation internationale» à l'article 2. Bien que les Conventions de Vienne de 1969, 1978 et 1986 et la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel contiennent déjà une définition, qui veut de manière assez simpliste que par «organisation internationale» on entende «organisation intergouvernementale», de nombreux membres ont estimé qu'une telle définition ne correspondait pas aux besoins du projet sur la responsabilité. Le Rapporteur spécial a proposé de la compléter en ajoutant les mots «qui compte des États parmi ses membres» et «exerce certaines prérogatives de puissance publique en son nom propre». Selon le Rapporteur spécial, il ne serait donc plus nécessaire de préciser qu'il doit s'agir d'une organisation «intergouvernementale».

18. Le principal problème est que divers autres critères pourraient aussi être utilisés aux fins de la définition, même si l'on voit mal quels sont ces critères. Néanmoins, le sentiment général est que ni les définitions conventionnelles ni celle proposée par le Rapporteur spécial ne font l'affaire. De nombreux critères sont possibles, notamment: les sujets créant l'organisation, par exemple des États; l'instrument créant l'organisation, à savoir un traité international; la composition de l'organisation – généralement (mais, comme le montre la pratique, non exclusivement), des États; les activités qu'elle mène en son nom propre (et pas au nom des États); la personnalité juridique, à savoir la capacité d'acquérir des droits et de contracter des obligations en droit international (il est important de faire la différence entre la personnalité juridique internationale et la personnalité juridique nationale, laquelle est accordée à pratiquement toutes les organisations par le droit interne de leurs États membres); et la capacité d'exercer certaines prérogatives de puissance publique.

19. En utilisant l'expression «prérogatives de puissance publique», on risque de donner le sentiment illusoire que les organisations internationales ont des pouvoirs semblables à ceux des gouvernements étatiques alors qu'actuellement, très peu d'organisations possèdent des pouvoirs «supranationaux» analogues à ceux des gouvernements. Le problème est rendu encore plus complexe par la proposition du Rapporteur spécial

<sup>6</sup> Voir *Annuaire... 2002*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 468, p. 98.

tendant à ce que l'exercice de «certaines» de ces prérogatives suffise à faire d'une organisation une organisation internationale aux fins du projet d'articles. Étant donné l'extrême variété et diversité desdites prérogatives dans le droit interne des États membres, ce critère ne semble pas approprié aux fins de l'article 2. Celui de la personnalité juridique internationale est plus prometteur, d'autant plus qu'on pourrait facilement l'associer à la notion de sujet de droit international, et à la possibilité pour les organisations internationales de formuler des réclamations internationales ou de faire l'objet de telles réclamations. Cette opinion est étayée par un passage du rapport que le Secrétaire général des Nations Unies a publié en 1996 sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui se lit comme suit:

La responsabilité internationale [d'une organisation internationale...] découle de sa personnalité juridique internationale et de sa capacité d'exercer des droits et d'assumer des obligations au niveau international. Elle reflète également le principe de la responsabilité de l'État, dont il est largement reconnu qu'il s'applique aux organisations internationales et selon lequel les dommages résultant d'un manquement à une obligation internationale et imputables à l'État (ou à l'Organisation) engagent la responsabilité internationale de l'État (ou de l'Organisation) [...]<sup>7</sup>.

Cet avis, bien qu'il n'ait pas été formulé par un tribunal ou un juriste mais par un haut fonctionnaire international, devrait être pris en considération par la Commission lorsqu'elle tente de définir l'expression «organisation internationale» de manière adéquate.

20. Mme ESCARAMEIA estime que le débat sur le point de savoir quelles organisations internationales doivent être visées dans le projet d'articles – à savoir ce que signifie «international» – est rendu plus difficile par la tentative malheureuse qui est faite d'assimiler l'organisation internationale à un État. La discussion recourt de ce fait à un vocabulaire, des notions et régimes juridiques qui conviennent aux États mais non aux organisations, par exemple les notions de droit interne (par opposition au droit international) et de prérogatives de puissance publique. Cette dernière notion est, en l'espèce, inappropriée car, en fait, les organisations internationales exercent des fonctions très différentes de celles des États. Le Rapporteur spécial s'inspire, certes, à juste titre, du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, mais il faut reconnaître que le projet à l'examen concerne un domaine très différent, puisque les organisations internationales passent par des processus de création différents de ces États, de même qu'elles diffèrent par leurs caractéristiques, et varient grandement entre elles.

21. La question fondamentale de ce projet est de décider quelles sont les organisations dont la Commission voudrait traiter. Comme l'a souligné M. Koskeniemi, une voie à suivre serait de passer en revue les problèmes créés par les entités internationales non étatiques que l'on veut traiter et de dresser une liste par types d'organisations. Une autre solution serait de décider quelles sont les caractéristiques que doit posséder une entité internationale pour être traitée dans ce projet d'articles. Cette voie plus formelle est celle choisie par le Rapporteur spécial.

22. C'est l'idée d'établir une liste indicative d'organisations en insistant sur leurs fonctions qui semble la plus intéressante, même si elle devra nécessiter un grand travail de recherche. Cependant, il serait utile que le Rapporteur spécial établisse une liste des types d'organisations internationales en désignant ceux qui sont marginaux. Cela ne ferait néanmoins que repousser le moment où il faudra décider d'adopter – puisque la définition traditionnelle de l'organisation internationale comme organisation intergouvernementale est inadéquate en l'espèce – soit un critère formel, fondé sur l'acte constitutif et la composition de l'organisation, soit un critère de fond, reposant sur les fonctions qu'elle exerce, le droit applicable et l'exercice de droits et d'obligations. Le plus simple est peut-être de désigner non les organisations qui relèvent du projet d'articles mais celles qui n'en relèvent pas.

23. La question des règles primaires et secondaires qu'a soulevée M. Yamada mérite aussi d'être examinée de manière plus approfondie. Même si des questions de responsabilité civile se posent peut-être dans la majorité des cas pertinents, il est douteux qu'il soit possible de traiter de la responsabilité civile dans le projet. Par contre, il faut envisager le cas des organisations internationales créées au moyen de procédures illicites, une catégorie d'organisations dont la responsabilité internationale risque fort d'être engagée.

24. En ce qui concerne l'article 3, Mme Escarameia pense avec le Rapporteur spécial que le droit interne devrait être exclu car, outre les problèmes de hiérarchie que l'expression risque de créer, sa portée même n'est pas claire.

25. En bref, il serait utile de préparer une liste des types d'organisations, sur la base de laquelle on pourrait alors décider des critères devant régir une définition. Pour des raisons pratiques, un critère formel pourrait être plus productif qu'un critère de fond, reposant sur les fonctions.

26. Enfin, Mme Escarameia appuie la proposition de M. Yamada tendant à ce que l'Association de droit international et l'Institut de droit international soient associés à l'entreprise.

27. M. ADDO dit que le premier rapport du Rapporteur spécial est lumineux, bien argumenté, complet et très bien écrit. Étant donné l'objet de l'entreprise, son titre est irrécusable et doit être conservé. Il est essentiel d'arrêter une définition dès le départ, et c'est précisément ce que le Rapporteur spécial a entrepris de faire. On ne peut nier que dans son sens le plus large l'expression «organisation internationale» peut comprendre des organisations composées non seulement d'États mais aussi d'organisations non gouvernementales. Peut-être le trait le plus frappant de la vie internationale est l'incroyable prolifération des organisations internationales de toutes sortes. Néanmoins, aux fins du projet en cours, la Commission doit s'intéresser aux organisations internationales de droit public.

28. Pour commencer, il faut déterminer quels sont, le cas échéant, les droits et obligations des diverses organisations internationales en vertu du droit international. Tant la théorie que la pratique donnent à penser que l'organisation internationale doit être une entité, ou avoir une personnalité, distincte de ses créateurs. La doctrine et la pratique donnent en outre à penser que la «personnalité»

<sup>7</sup> A/51/389, par. 6.

que peuvent avoir les organisations internationales en droit international doit leur être conférée par des États, ou par d'autres organisations internationales déjà expressément reconnues par les États comme personnes morales. En pratique, il semblerait que seules les organisations internationales créées par des États soient réputées avoir des droits et des obligations en droit international. On peut certes dire que certaines des fonctions du CICR en ce qui concerne les prisonniers de guerre postulent pratiquement que cette organisation non gouvernementale a la personnalité juridique internationale, mais cette personnalité ne lui est pas expressément conférée dans son acte constitutif et doit être laissée de côté. La mesure dans laquelle les organisations internationales peuvent acquérir des droits et contracter des obligations en droit international dépend de leurs actes constitutifs – qui prennent généralement la forme d'un traité multilatéral – et de la pratique qui a caractérisé chaque organisation. La question qu'il faut poser dans chaque cas est dans quelle mesure l'organisation a agi, dans la conduite de ses relations internationales, comme une entité séparée et distincte des membres qui l'ont créée. En premier lieu, il est important d'établir que l'organisation possède la personnalité internationale, parce que c'est cette personnalité qui lui impose des devoirs ou des obligations dont la violation peut engager sa responsabilité internationale.

29. Là encore, cette personnalité internationale emporte attribution du pouvoir de conclure des accords avec d'autres sujets de droit international. De fait, le Rapporteur spécial a envisagé toutes ces situations en déclarant que l'organisation internationale doit, aux fins du projet d'articles, être un sujet de droit international et que, pour qu'elle puisse être tenue responsable, elle doit avoir la personnalité juridique et certaines obligations en propre au regard du droit international.

30. Comme l'a dit le Rapporteur spécial, le champ de l'étude doit être délimité afin qu'il soit bien clair que le projet d'articles traite de la responsabilité internationale pour fait illicite. En outre, s'agissant de la définition de l'expression aux fins du projet, on ne peut ignorer les précédents. Ils doivent aussi servir de guide et ils fournissent une bonne définition, certes concise, bien que le Rapporteur spécial estime qu'elle ne va pas assez loin. On risque pourtant, en allant plus loin, de compliquer les choses et d'ouvrir la porte à des controverses. Il serait préférable de conserver la définition que fournissent les précédents. Toutefois, afin qu'il soit bien clair que les organisations visées ont été créées par des États, on pourrait remanier la définition de l'article 2 afin qu'elle se lise comme suit: «[...] une organisation intergouvernementale ou interétatique», afin qu'elle englobe tous les organes de l'État, y compris l'appareil judiciaire et le législateur, ainsi que le pouvoir exécutif et ses organes. M. Addo indique qu'il propose cet ajout *ex abundanti cautela*, mais qu'il n'insistera pas si l'on doit estimer que le mot «intergouvernemental» couvre tous les organes de l'État. Enfin, l'article 3 ne fait qu'énoncer l'évidence.

31. M. MANSFIELD dit que l'examen du travail déjà accompli par la Commission sur le sujet est instructif et que les conclusions qui en sont tirées au paragraphe 11 du rapport sont plus ou moins inexorables. La Commission ne doit pas supposer que les questions examinées dans le cadre du sujet doivent aboutir à des conclusions similaires

à celles auxquelles elle est parvenue dans le cadre de la responsabilité de l'État, et pourtant l'histoire donne assurément à penser que lorsque le travail de la Commission aboutit effectivement à des conclusions similaires, celles-ci devraient suivre de près le modèle que constitue le projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

32. La portée de l'étude et la définition de l'organisation internationale sont à l'évidence deux questions étroitement liées. Dans un passage remarquable par son élégance et sa concision, le Rapporteur spécial fait observer, aux paragraphes 12 à 28, que si elle devait adopter la définition traditionnelle qui voit dans l'organisation internationale une organisation intergouvernementale, la Commission engloberait dans son projet des organisations beaucoup plus variées que celles qu'il aurait concernées avec la définition telle qu'elle a été élaborée pour la première fois. Il s'agit simplement d'un effet de l'expansion rapide de la gamme des organisations internationales, dont on considère de nos jours qu'elles ont des obligations au regard du droit international.

33. Cela a-t-il une importance? Dans une perspective à long terme, peut-être pas. Mais le Rapporteur spécial argue de manière convaincante que si les travaux de la Commission sur le sujet doivent progresser en tant que suite du projet d'articles sur la responsabilité de l'État – et telle est la voie qu'il a prise – il faut trouver un moyen, ou des moyens, d'en limiter la portée (et donc de limiter la définition de l'organisation internationale) aux organisations qui fonctionnent *grosso modo* comme fonctionnent les États. M. Mansfield est, d'une manière générale, d'accord avec le Rapporteur spécial sur ce point. Ce qui lui pose problème, c'est le processus par lequel le Rapporteur spécial est passé de ce point à une nouvelle définition, bien qu'il ne conteste pas l'analyse ou les conclusions auxquelles celle-ci a abouti, ni même, au stade actuel, son libellé.

34. Oui, aux fins du projet, une organisation internationale doit être une organisation qui compte des États parmi ses membres. Mais là encore, la définition doit être assez large pour englober au moins certaines organisations qui incluent des entités autres que des États parmi leurs membres. M. Mansfield rappelle qu'il a déjà dit à la session précédente qu'il est vraisemblable que la tendance à une participation accrue de la société civile, sous diverses formes, ainsi que du secteur privé, à de nombreux aspects de la vie internationale se maintiendrait et même s'intensifierait. De ce fait, il est probable que davantage d'organisations actives au niveau international de manière analogue aux États auront un caractère mixte ou hybride.

35. Oui, de nouveau, les organisations visées doivent être celles qui ont la personnalité juridique en droit international. Mais, comme l'a fait observer le Rapporteur spécial lui-même, cette condition ne contribue pas réellement à limiter le champ de l'étude et, comme l'a noté M. Koskeniemi, elle élude la question de savoir quels sont les pouvoirs, fonctions, droits et devoirs qui donnent naissance à la personnalité juridique internationale.

36. À cet égard, il semble presque évident, sur un certain plan, de dire que le projet devrait s'appliquer à

toutes les organisations internationales dont on peut dire qu'elles sont assujetties à des obligations juridiques internationales, mais sur un autre plan, cela pourrait se révéler beaucoup moins utile. Certaines obligations de haut niveau peuvent en droit international s'imposer en principe à toute organisation qui a été créée par des États et compte au moins un ou deux États ou organismes étatiques parmi ses membres. Mais, de même, les pouvoirs et les fonctions de certaines de ces organisations sont tels qu'elles peuvent ne pas fonctionner du tout comme les gouvernements étatiques, et il n'y a guère de possibilités, voire aucune possibilité, pour qu'en pratique elles violent des obligations de haut niveau pouvant en théorie être à leur charge. Est-il nécessaire d'englober de telles organisations dans l'étude en cours? Probablement pas.

37. Et oui, finalement; il est probable que les types d'organisations qui seront visées seront celles qui se comportent comme des États au sens fonctionnel et, bien sûr, le font indépendamment de leurs membres.

38. Mais le processus qui a abouti à ces conclusions est trop abstrait pour qu'on ait confiance en elles. Peut-être est-ce l'une des raisons pour lesquelles des membres se sont déclarés préoccupés par l'imprécision ou la généralité apparentes du critère retenu à l'article 2, à savoir: «[elle exerce] certaines prérogatives de puissance publique». À ce niveau de discussion abstraite, il semble impossible de voir clairement quels types d'organisation entreraient dans telle ou telle catégorie sur la base de ce critère. M. Mansfield dit que pour lui, qui tend à privilégier, peut-être abusivement, une approche indûment concrète, la démarche du Rapporteur spécial, qui consiste à essayer d'élaborer une définition, et de ce fait à définir la portée essentielle de l'entreprise au moyen d'une analyse abstraite, semble contraire à l'intuition.

39. Une démarche plus productive pourrait consister pour le Groupe de travail à classer les organisations internationales en trois catégories: celles qui, de l'avis général, doivent entrer dans l'étude, celles qui, de l'avis général, doivent en être exclues et celles au sujet desquelles il y a des doutes ou des divergences de vues. Les facteurs communs liant les organisations à chacune de ces trois catégories ressortiraient ainsi rapidement. L'objet d'une telle démarche ou typologie ne serait certainement pas de produire un tableau définitif des diverses catégories d'organisation internationale, et encore moins une liste définitive des organisations entrant dans chaque catégorie. Des doutes pourraient de toute façon demeurer quant à savoir si les catégories sont exhaustives et si les cloisons entre elles sont étanches ou poreuses. Une telle démarche fournirait néanmoins une base raisonnablement solide aux débats sur la définition, en montrant plus clairement quels types d'organisation seraient inclus ou exclus selon qu'on applique tel ou tel critère.

40. M. Mansfield dit qu'il accepte, quant à lui, la nouvelle définition du Rapporteur spécial, en tant qu'hypothèse de travail, mais ne pense pas qu'il puisse l'accepter sans réserve tant qu'il ne saura pas beaucoup plus précisément quels types d'organisation elle vise effectivement.

41. Quant aux autres questions soulevées aux paragraphes 29 à 33 du rapport, les conclusions générales du Rapporteur spécial sont acceptables, au moins au stade

actuel. M. Pellet a néanmoins fait naître un doute sur le point de savoir si la Commission peut éviter totalement de se pencher sur certains aspects de la responsabilité civile et, à long terme, M. Yamada pourrait bien se révéler avoir vu juste lorsqu'il a dit que pour ce qui est des organisations internationales par opposition aux États, il y a relativement peu d'exemples de faits internationalement illicites et il s'agit davantage de situations dans lesquelles se pose la question de la responsabilité pour les conséquences d'actes qui ne sont pas illicites. Peut-être, comme l'a suggéré M. Galicki, ces questions devront-elles être examinées le moment venu dans le cadre d'un nouveau sujet.

42. Un autre avantage d'une typologie est qu'elle pourrait contribuer à préciser la nature et les dimensions du problème que la Commission s'efforce de traiter, à savoir quels types d'actes illicites pourraient être commis, par quels types d'organisation, et la probabilité que cela se produise. De toute manière, elle compléterait utilement les renseignements que le Rapporteur spécial a reçus des organisations auxquelles il a demandé d'indiquer leur pratique.

43. Les raisons qui ont amené le Rapporteur spécial à proposer son libellé particulier en ce qui concerne les principes généraux énoncés à l'article 3 et, ce faisant, à s'écarter dans une certaine mesure du modèle que constitue le projet sur la responsabilité de l'État, sont incontestables. Les deux principes généraux semblent relativement simples, mais il serait intéressant de voir si le Rapporteur spécial juge nécessaire d'examiner plus en détail les questions complexes évoquées au paragraphe 37 du rapport.

44. Enfin, M. Mansfield appuie la proposition de M. Yamada tendant à faire participer l'Association de droit international à l'étude.

45. M. PELLET, notant que M. Mansfield a félicité le Rapporteur spécial parce que celui-ci a montré que la définition traditionnelle d'une organisation internationale, à savoir une organisation «intergouvernementale», ne devait pas être retenue dans le projet d'articles, déclare qu'il est loin d'être convaincu par ce qu'ont dit M. Mansfield ou le Rapporteur spécial lui-même. En fait, on a considérablement compliqué les choses en essayant de compléter la définition traditionnelle. M. Pellet n'est pas du tout convaincu par le raisonnement figurant aux paragraphes 12 et suivants du rapport pour justifier la limitation des catégories d'organisations internationales auxquelles s'appliquerait le projet d'articles. Il se demande quelles organisations la Commission pourrait vouloir exclure. À l'évidence, les organisations non gouvernementales doivent être exclues, mais elles le seraient *ipso facto* si l'on conserve le terme «intergouvernemental». On peut le remplacer par «interétatique», comme l'a proposé Mme Escarameia, mais le sens demeurera le même.

46. M. Pellet aimerait qu'on lui donne ne serait-ce qu'un exemple d'une organisation internationale que la Commission peut vouloir exclure. Il préférerait quant à lui que l'on n'en exclue aucune et qu'elles soient toutes couvertes, mais si un membre de la Commission peut identifier une organisation à exclure et justifier son exclusion de manière convaincante, M. Pellet serait prêt à envisager une typologie en vue de déterminer quelles organisations

exclure. Il est étonnant qu'aucun des membres qui ont reproché au Rapporteur spécial sa démarche abstraite ne se soit soucié de donner un exemple d'une organisation internationale risquant de poser des problèmes du point de vue de la responsabilité des organisations internationales. S'il n'y en a pas, il n'y a pas besoin de typologie, ni de liste d'organisations comme celle proposée par M. Koskenniemi. Une typologie pourra être utile pour d'autres raisons, en ce que des règles différentes peuvent s'appliquer à différents types d'organisations: une organisation d'intégration, par exemple, risque de poser des problèmes différents de ceux que pose une organisation de coopération traditionnelle. Toutefois, M. Pellet voit mal pourquoi une typologie est nécessaire à des fins d'exclusion s'il n'y a besoin d'exclure aucune organisation.

47. Sa propre approche est beaucoup plus empirique. D'une manière générale, les membres savent ce qu'est une organisation internationale – «Je sais que c'en est une quand j'en vois une» – et le seul objet d'une définition est de garantir qu'aucun «machin» international ne sera exclu. En dernière analyse, les organisations internationales doivent savoir à quelles règles elles sont assujetties en matière de responsabilité.

48. Pour l'essentiel, M. Pellet appuie les vues exprimées par le Rapporteur spécial en ce qui concerne l'article 3. En outre, il est indispensable de reproduire les articles 1 et 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, sans rien y changer. Ils sont superbes de concision et constituent l'apport fondamental de Roberto Ago – et aussi de la Commission, qui a eu l'intelligence de suivre l'un des grands juristes du xx<sup>e</sup> siècle – à un progrès important du droit international. En fait, M. Pellet est assez choqué que personne, pas même le Rapporteur spécial, n'ait rendu hommage à Roberto Ago durant le débat en cours.

49. Le seul véritable problème, que le Rapporteur spécial a abordé avec sa concision habituelle au paragraphe 37 de son rapport, est celui de savoir s'il faut transposer dans le projet d'articles le principe posé à l'article 3 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite selon lequel la qualification d'un fait comme étant internationalement illicite relève exclusivement du droit international. Comme le Rapporteur spécial, M. Pellet croit que non, et il en est même fermement convaincu.

50. Si l'on comprend bien les raisons du Rapporteur spécial, exprimées dans le style très dense dont il est coutumier, comme une organisation internationale est elle-même une créature du droit international, il n'y aurait guère de sens à déclarer que le droit interne de l'organisation ne peut être en conflit avec le droit international général, visé à l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, dont le droit de l'organisation fait partie. Il ne s'agit pas d'une question concernant les systèmes juridiques. Le droit interne n'a rien à dire en ce qui concerne la responsabilité internationale de l'État ou de quiconque: c'est précisément ce qui justifie l'article 3 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. En l'occurrence, toutefois, la Commission n'a pas à distinguer entre droit interne et droit international mais à établir une hiérarchie des normes dans l'ordre juridique international.

Face au comportement d'une organisation internationale, il convient de se demander s'il est conforme ou non aux obligations qui la lient et qui peuvent procéder soit de son acte constitutif, qui fait le lien entre le droit international général et l'ordre juridique propre à l'organisation, soit des normes ayant une valeur juridique plus élevée, par exemple les normes impératives du droit international général, soit des règles découlant de traités par lesquels elle est liée, soit même des normes ordinaires du droit international par lesquelles elle est liée dans la mesure où son acte constitutif n'y déroge pas, étant entendu que, dans les rapports entre l'organisation et ses membres, il peut être dérogé à ces règles générales par des dispositions, qui peuvent être très larges – de l'acte constitutif, comme l'Article 103 de la Charte des Nations Unies ou les articles 306 et 307, ou même le nouvel article 292 (précédemment 219) du Traité sur l'Union européenne (numérotation révisée suivant le Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes).

51. Ces considérations paraissent suffire à exclure la transposition du principe posé à l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite dans le projet à l'examen. Le droit de l'organisation est ancré dans le droit international général et entretient avec lui des rapports beaucoup trop complexes pour que l'on puisse raisonnablement dire que la qualification d'un fait internationalement illicite n'est pas affectée par sa qualification comme licite par le droit interne. Ceci étant, la Commission devra néanmoins se pencher sur deux questions. Premièrement, s'agissant de la nature et de l'existence de l'obligation dont la violation engage la responsabilité de l'organisation, la Commission ne pourra faire l'économie d'une réflexion approfondie sur le jeu complexe des normes juridiques applicables. Cette question était expédiée à l'article 12 du projet sur la responsabilité de l'État parce qu'elle ne soulevait pas de problèmes très sérieux, mais en l'occurrence elle ne peut être «expédiée» aussi facilement. Lorsque la Commission arrivera à l'article correspondant du projet à l'examen, le Rapporteur spécial devra réfléchir très précisément sur la question difficile de la nature et de l'existence de l'obligation violée.

52. Deuxièmement, la solution donnée par le Rapporteur spécial à la question des relations entre le droit international général et le droit interne de l'organisation, à savoir ne pas l'examiner, est satisfaisante quand on se place dans la perspective du droit international général. Par contre, dans la perspective du droit interne de l'organisation, toute organisation, et pas seulement l'Union européenne, crée son droit propre qui constitue un ordre juridique particulier qui fait partie du droit international. À l'intérieur de cet ordre juridique se posent des problèmes de responsabilité, y compris, très fréquemment, ceux concernant la responsabilité de l'organisation à l'égard de ses agents et, mais dans une moindre mesure, vice versa. Comment ces problèmes, relevant de l'ordre juridique propre à l'organisation, dont le droit de la fonction publique internationale est juste un exemple, doivent-ils être envisagés? Pour M. Pellet, ils doivent être laissés de côté, mais la Commission doit prendre une décision sur le point de savoir si elle veut les exclure et pourquoi. Si tel est le cas, il conviendrait de dire à l'article premier,

et pas seulement dans un commentaire, que les problèmes de responsabilité dans le cadre du droit interne de l'organisation ne relèvent pas du projet d'articles. En examinant le droit de la fonction publique internationale dans le présent contexte, la Commission ferait fausse route.

53. M. Pellet propose au Rapporteur spécial et à la Commission d'examiner le problème, et si possible de le résoudre, à la session en cours, pendant que la Commission s'occupe de l'article premier et du champ d'application du projet.

54. M. KAMTO dit qu'il considère que le caractère «intergouvernemental» n'est plus un critère, s'agissant de définir une organisation internationale, puisque des sujets de droit autres que des États peuvent être parties à l'instrument créant une organisation internationale. Nombre d'organisations ont parmi leurs membres des entités non étatiques. Le critère «conventionnel», d'autre part, est fondamental, car les traités sont ouverts à d'autres sujets de droit international que les États.

55. M. KATEKA félicite le Rapporteur spécial de son rapport et dit qu'à l'article 2 la définition de l'expression «organisation internationale» devrait partir de la définition traditionnelle, à savoir une organisation «intergouvernementale». Comme l'a dit le Rapporteur spécial, la principale difficulté s'agissant d'arriver à une définition satisfaisante est l'extrême variété des organisations existantes. Les critères de la composition (États seuls ou États et autres entités) et de l'acte constitutif sont problématiques parce qu'entachés d'incertitudes. La Commission devrait partir des critères de la composition (États uniquement) et de la création par traité. Le contrôle est aussi parmi les critères que l'on peut utiliser, car il y a un filet de sûreté lorsque la majorité des membres sont des États.

56. Parce que les organisations internationales sont devenues si nombreuses et si diverses, M. Kateka est tenté par la proposition de M. Koskeniemi tendant à l'établissement d'une liste et par celle de M. Mansfield concernant une typologie. La Commission devrait effectivement classer les organisations en trois catégories, celles qu'elle veut inclure, celles qu'elle veut exclure et enfin, toutes les autres. Il y a tout simplement trop d'organisations pour que le projet puisse être applicable à toutes.

57. La personnalité internationale est un autre critère. Certains membres de la Commission affirment que certaines organisations internationales ont plus de personnalité que d'autres, ces autres étant, on peut le supposer, les organisations non gouvernementales. Une telle qualification risque de poser problème. Dans l'affaire de la *Réparation*, la CIJ a déclaré que la personnalité juridique des Nations Unies était différente de celle des États et moindre que celle-ci. Si la personnalité juridique des organisations internationales peut être qualifiée par rapport à celle des États, la Commission ne peut néanmoins pas faire une gradation de la personnalité juridique relative des diverses organisations internationales.

58. Il doute de l'opportunité d'introduire la notion de gouvernance internationale pour les organisations internationales. Si l'on vise des organismes comme les administrations provisoires établies par les Nations Unies en Namibie (GANUPT) et au Timor oriental (ATNUTO), il n'y a pas de problème. Autrement, la notion pourrait être

source de difficultés. Certaines organisations internationales sont déjà très puissantes, de fait plus puissantes que certains pays, sur lesquels elles exercent une influence considérable. Il en va de même de certaines sociétés transnationales et même de certaines organisations non gouvernementales.

59. La prolifération des organisations internationales ces dernières années rend l'examen de leur responsabilité internationale plus complexe, et c'est pourquoi une typologie est nécessaire pour le rationaliser. M. Brownlie a proposé à la séance précédente que la Commission étudie certaines organisations internationales régionales qui ont modifié leurs objectifs initiaux, par exemple l'Union européenne et la CEDEAO. D'autres, comme la Communauté de développement de l'Afrique australe, ont fait de même. Peut-être l'échec ou l'imperfection du système de sécurité mis en place par les Nations Unies incitent-ils certaines organisations régionales à combler le vide. Dans le cas de l'Union européenne, néanmoins, dès les années 60, dans une affaire mettant en cause une société hollandaise, la Cour de justice européenne s'est fondée non seulement sur les Traités instituant les Communautés européennes mais aussi sur une vision élevée du type d'ordre juridique qu'elle comptait voir apparaître à l'avenir, un ordre qui transcendait l'intention initiale d'intégration économique.

60. M. Kateka comprend les craintes exprimées par certains membres au sujet du critère relatif à «certaines prérogatives de puissance publique». De plus, les questions de responsabilité civile devraient être exclues, car le sujet est assez compliqué. Enfin, il souscrit à l'idée de faire figurer dans la deuxième phrase de l'article premier une référence à la responsabilité de l'État du fait d'une organisation internationale, même si cette référence devrait plutôt faire l'objet d'une phrase distincte.

61. M. COMISSÁRIO AFONSO félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport et souligne que la définition d'une organisation internationale est importante parce qu'elle détermine le champ d'application du projet d'articles. Toutefois, en l'occurrence, les conséquences de l'adoption d'une nouvelle définition ne sont pas très claires. M. Comissário Afonso comprend qu'une définition plus large est nécessaire, mais il ne pense pas que la définition traditionnelle qui est utilisée dans de si nombreux traités, y compris les Conventions de Vienne de 1969 et 1986, doive être sacrifiée. Aucune définition ne pourra rendre compte de la diversité des organisations internationales.

62. Le Rapporteur spécial pourrait se demander s'il échet de lier la question de la définition à la notion de personnalité juridique en indiquant les critères les plus pertinents en la matière. Peut-être faudra-t-il pour cela recenser les épineux problèmes de fait et de droit que soulève la personnalité juridique des organisations internationales, mais cela permettrait d'en viser le plus grand nombre possible. Il y aurait un autre avantage: les très importantes questions de responsabilité soulevées par l'affaire du Conseil international de l'étain n'ont jamais été traitées de manière adéquate et il serait utile que la Commission se penche sur elles. Ces questions touchent la relation entre l'organisation internationale et ses États membres ou des tierces parties, y compris d'autres

organisations internationales. Il faut aussi distinguer très nettement entre la responsabilité et l'immunité des organisations internationales. Dans l'affaire du Conseil international de l'étain, les décisions adoptées reposaient essentiellement sur le droit anglais, mais l'ensemble de l'affaire a illustré les problèmes qui étaient en jeu en droit international.

63. Le contenu de l'article premier semble correspondre à l'article 57 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. M. Comissário Afonso n'y voit pas d'inconvénient, mais il se demande si cette disposition est bien à sa place. L'article 2 devrait comprendre deux paragraphes, le premier donnant la définition traditionnelle de l'expression «organisation internationale», le second visant une nouvelle catégorie d'organisations, celles qui sont mixtes et hybrides dans leur nature et leur composition. L'article 3 devrait être scindé en deux, le premier paragraphe devenant le nouvel article premier et le second constituant ce qui est maintenant l'article 3.

64. Aux paragraphes 30 et 31 de son rapport, le Rapporteur spécial affirme, probablement à juste titre, que les questions de responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international devraient être exclues du champ d'application du projet. Il faut toutefois être prudent sur ce point. Des régimes de responsabilité sans faute sont déjà prévus dans des instruments juridiques et s'appliquent à certaines organisations internationales, par exemple les régimes conventionnels concernant l'espace. Peut-être faudrait-il envisager une disposition constatant cette situation.

65. M. Sreenivasa RAO dit que le Rapporteur spécial a établi un rapport érudit et stimulant. Après un aperçu utile de la genèse du sujet, il a tenté d'en délimiter soigneusement la portée par une série de propositions. Il faut garder à l'esprit sa recommandation tendant à ce que les questions déjà réglées dans le cadre des travaux sur la responsabilité de l'État ne soient pas remises en cause.

66. À l'évidence, une organisation internationale doit être une organisation intergouvernementale: les Conventions de Vienne de 1978 et 1986 le reconnaissent, comme la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Mais on peut penser avec le Rapporteur spécial qu'une définition moins concise et plus précise est nécessaire, au moins pour définir la portée de l'étude. Les opinions peuvent diverger quant aux types d'organisations sur lesquels celle-ci devrait porter, mais les organisations non gouvernementales doivent sans aucun doute en être exclues. C'est à juste titre que M. Rodríguez Cedeño a souligné que les organisations en question devraient normalement être celles créées par les États. Qu'elles soient créées par un instrument international et, dans l'affirmative, qu'il s'agisse d'un instrument contraignant, sont des questions distinctes.

67. M. Sreenivasa Rao pense avec M. Pellet que la portée du sujet ne doit pas être indûment limitée. De plus, peu importe qu'une organisation soit créée par un instrument qui n'a valeur que de recommandation et n'est pas contraignant, ou par des actes parallèles relevant de droits internes. Peut-être est-il également possible de

se pencher sur les problèmes découlant des obligations contractuelles des organisations internationales et sur les questions administratives, par exemple les problèmes de service des fonctionnaires. M. Pellet a évoqué la situation des organisations créées par un groupe d'organisations internationales, et cette situation pourrait aussi être envisagée dans le contexte des organisations ayant le pouvoir de conclure des traités. Toutes les organisations qui ont conclu un accord de siège ont automatiquement, et manifestent, ce pouvoir de conclure des traités, tout comme les organisations internationales qui concluent régulièrement avec les États des accords sur leurs privilèges et immunités.

68. Dag Hammarskjöld et Boutros Boutros-Ghali, tous deux anciens Secrétaires généraux des Nations Unies, ont évoqué les fonctions de diplomatie préventive et de maintien de la paix de l'Organisation. Ces fonctions supposent un réseau d'arrangements entre l'Organisation et d'autres organisations internationales s'agissant d'accomplir diverses tâches spécifiques allant de la fourniture de denrées alimentaires, de médicaments et de vêtements à l'administration de camps de réfugiés, au maintien de l'ordre et à la création de tribunaux pénaux internationaux. Plus récemment, l'administration complète d'un territoire avant qu'il soit remis au gouvernement élu (Timor oriental) a été un autre exemple des tâches qu'une organisation internationale peut accomplir.

69. Les organisations internationales créées par des États, comme le Centre de la science et de la technologie créé en 1989 par les pays non alignés, constituent un autre exemple de fonctions qui pourraient intéresser l'étude. Le fait que l'organisation n'a jamais vu le jour est une question distincte: de fait, une organisation peut être créée mais ne pas fonctionner effectivement. M. Sreenivasa Rao croit comprendre à cet égard qu'au paragraphe 19 de son rapport, le Rapporteur spécial recommande que les organisations qui n'ont jamais été créées bien qu'un acte constitutif ait été adopté soient exclues du projet d'articles.

70. Le Rapporteur spécial recommande à juste titre que l'on identifie une catégorie homogène qui servirait de source pour l'étude. Cette tâche sera facilitée si l'on suit la proposition de M. Brownlie tendant à ce qu'on accorde davantage d'attention aux fonctions exercées par l'organisation qu'à l'existence d'un acte constitutif la créant. La brève énumération des fonctions des organisations internationales à laquelle il a procédé lui-même n'aide pas la Commission à identifier une catégorie homogène. Peut-être les fonctions pourraient-elles être énumérées à titre d'illustration ou rangées dans la catégorie générale des «prérogatives de puissance publique», comme à l'article premier, ou peut-être ces deux techniques peuvent-elles être combinées.

71. D'autres points importants doivent être pris en considération. L'organisation doit exercer des fonctions en qualité d'entité juridique et sous sa propre responsabilité, indépendamment et séparément de ses membres, de telle manière que des obligations et l'illicéité d'un comportement contesté puissent lui être attribuées. Si ce critère est satisfait, peu importe que l'organisation internationale soit composée d'États ou d'autres organisations internationales. Comme il est dit au paragraphe 24 du

rapport, il est utile de dire que les organisations internationales auxquelles le projet d'articles s'applique peuvent compter d'autres organisations internationales parmi leurs membres. Les questions indiquées au paragraphe 32 entrent assurément dans le cadre de l'étude.

72. De même, l'étude devrait exclure les questions de responsabilité civile. La Commission pourra très bien revenir sur le sujet à l'avenir, après avoir accompli suffisamment de progrès dans l'étude du sujet de la responsabilité internationale. Certaines questions touchant le droit international privé peuvent être mieux étudiées par d'autres institutions, mais la Commission peut s'occuper de la répartition des pertes en cas de préjudice ou de dommage découlant des activités d'organisations internationales. Les organisations internationales, comme les États, sont tenues de réparer tout dommage qu'elles causent, quel que soit le statut juridique de l'activité qu'elles menaient et, également, l'immunité de la juridiction des tribunaux nationaux dont elles pourraient par ailleurs se prévaloir, à moins que l'État qui a accepté de leur accorder cette immunité ait aussi accepté d'endosser la responsabilité pouvant découler de leurs activités sur son territoire.

73. Pour ce qui est de l'article premier, lorsqu'une organisation internationale conclut un accord relatif à ses privilèges et immunités avec un État et que cet État est de ce fait responsable du comportement d'une organisation internationale, la question devrait relever de l'étude. Ces accords sont assez nombreux pour que le maintien de la seconde phrase soit justifié.

74. Le Comité de rédaction accordera à n'en pas douter l'attention qu'elles méritent aux nombreuses autres observations qui ont été faites. Dans les articles mêmes, des prérogatives de puissance publique bien définies devraient être visées à titre d'illustration, afin qu'il ne soit pas nécessaire de parler de «certaines» prérogatives de puissance publique au projet d'article 2. Ce mot semble en effet impliquer une espèce de limitation, ce qui ne semble pas être l'intention. Il n'est pas opportun de préciser à quelles organisations internationales le projet d'articles s'appliquera. La Commission a eu recours à cette technique pour d'autres sujets, et toujours en vain. Le champ d'application devrait être défini sur la base d'une approche plus générale, davantage d'attention étant accordée aux fonctions exercées par les organisations. M. Sreenivasa Rao souscrit pleinement à l'idée générale qui sous-tend l'article 3, ainsi qu'à l'observation du Rapporteur spécial selon laquelle il n'est pas nécessaire de s'intéresser à la qualification d'un fait illicite, que ce soit au plan international ou au plan national. La qualification du fait d'une organisation internationale au niveau national n'est pas conforme au statut d'une telle organisation et le fait est que les instruments constitutifs des organisations internationales sont rarement régis par le droit interne. Le Comité de rédaction pourra souhaiter se pencher sur cette question.

75. M. AL-MARRI remercie le Rapporteur spécial de son très utile rapport. Il ne serait guère commode d'essayer de différencier entre les organisations internationales ou de ranger celles-ci dans des catégories; il faut par contre identifier des critères communs et énoncer des principes généraux. Le critère conventionnel devrait peut-être être revu, car il risquerait d'empêcher des sujets

de droit international d'exercer des fonctions qui pourront être importantes à l'avenir. Enfin, M. Al-Marri souscrit pleinement aux observations formulées par M. Sreenivasa Rao et M. Pellet.

76. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit que l'excellent premier rapport sur le sujet a donné lieu à un débat stimulant.

77. Il souscrit pleinement au libellé de la première phrase de l'article premier, mais il estime que la seconde devrait être supprimée ou placée entre crochets en attendant que des progrès aient été réalisés dans l'étude du sujet. Il ne faut pas donner l'impression qu'il existe un régime normatif spécial, distinct de celui exposé dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par la Commission à sa cinquante-troisième session, en 2001, lequel régirait la responsabilité de l'État pour les faits illicites des organisations internationales. Ceci risque de susciter des problèmes de responsabilité conjointe, supplétive ou solidaire qui relèvent du droit des organisations internationales. Quoi qu'il en soit, rien ne peut altérer substantiellement les caractéristiques générales du régime élaboré en 2001 pour la responsabilité de l'État.

78. L'article 2, outre qu'il explique les termes utilisés, vise à définir un aspect fondamental du champ d'application du texte, à savoir quelles organisations internationales seraient concernées. Étant donné la prolifération et la diversité des organisations internationales, la Commission devra, pour des raisons pratiques et comme elle l'a fait en d'autres occasions, limiter l'étude à la responsabilité pour fait illicite d'une seule catégorie d'organisations, celles qui sont suffisamment «visibles» et identifiables. Le Président convient donc que l'étude devrait être axée essentiellement sur la responsabilité des organisations intergouvernementales. Dans l'intérêt du développement progressif et étant donné les événements en train de se dérouler sur la scène internationale, il pourrait néanmoins accepter que le texte s'applique aussi à des organisations mixtes qui comptent parmi leurs membres, outre des États, des entités autres que des États, comme le propose le Rapporteur spécial. Il devrait aussi être possible d'insérer une clause «sans préjudice» indiquant que les règles énoncées dans le projet s'appliquent aux organisations intergouvernementales ou mixtes sans préjudice de leur application à d'autres organisations internationales.

79. D'autre part, le Président doute qu'il soit opportun de faire figurer un élément fonctionnel dans la définition. Comme d'autres membres, il juge que l'expression «certaines prérogatives de puissance publique» est vague, n'est pas toujours nécessaire et est difficile à cerner. Il préférerait que l'accent soit mis sur une autre condition essentielle, à savoir qu'en raison des pouvoirs que leur accordent leurs instruments constitutifs ou qu'elles ont acquis depuis qu'elles existent, les organisations internationales concernées devraient être des sujets de droit international, capables d'exercer des droits et, plus important, d'être liées par des obligations dont la violation engagerait leur responsabilité internationale.

80. Le Président souscrit pleinement à la proposition du Rapporteur spécial tendant à énoncer, au premier

paragraphe de l'article 3, le principe selon lequel la responsabilité internationale est engagée par le fait illicite d'une organisation et à incorporer dans le second paragraphe deux éléments essentiels de cette responsabilité, à savoir l'imputation du fait illicite à l'organisation conformément au droit international et l'existence d'une violation d'une obligation internationale. D'autre part, il émet certaines réserves quant à l'opportunité de ne pas énoncer le principe selon lequel le fait doit être qualifié d'illicite au regard du droit international et cette qualification n'est pas affectée par la qualification du même fait comme licite dans d'autres systèmes juridiques. Le Président indique qu'il préférerait que le principe soit énoncé très clairement car, étant donné le libellé du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, ne pas l'énoncer ferait naître des doutes sur son applicabilité à la responsabilité des organisations internationales, au sujet de laquelle il n'a lui-même absolument aucun doute.

81. M. GAJA (Rapporteur spécial), résumant le débat, exprime ses remerciements pour les paroles aimables et les observations réfléchies de nombreux membres. Il y a eu des critiques également, qu'il n'entend pas sous-estimer, mais l'approche générale adoptée dans le rapport et la structure proposée pour le projet d'articles demeurent relativement indemnes. Même sur le point le plus controversé, la définition de l'expression «organisation internationale», la plupart des critiques ont concerné la manière dont la définition devait être rédigée et non l'identification des principales organisations dont la pratique serait prise en considération dans l'étude.

82. Le principal objet de l'article premier est de définir la portée du sujet aussi exactement que possible en indiquant clairement que le projet s'applique aux questions de responsabilité en relation avec des faits qui sont illicites au regard du droit international. Plusieurs membres ont exprimé l'opinion que la question de la responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant des activités des organisations internationales qui ne sont pas interdites par le droit international devrait être examinée dans le contexte de l'étude en cours en ce qui concerne les États ou comme suite à cette étude. On a évoqué les dommages qui étaient causés ou pouvaient être causés par des organisations spatiales ou des organisations fournissant une assistance technique ou chargées de contrôler le désarmement. Si le dommage n'implique pas la violation d'une obligation de droit international, les questions de responsabilité ne doivent pas être considérées comme faisant partie du sujet à l'examen. Le Rapporteur spécial dit qu'il est conscient, comme on l'a souligné durant le débat, qu'il existe des régimes conventionnels qui semblent combiner les deux aspects, mais ces régimes sont assortis de règles spéciales. C'est une situation qu'il faudra envisager dans le projet mais, dans l'intervalle, suffisamment de progrès peuvent avoir été réalisés dans l'étude de la fragmentation du droit international pour fournir une idée plus claire de ce que signifie *lex specialis*.

83. La proposition tendant à laisser de côté les questions de responsabilité civile a aussi reçu un appui important, même si certains l'ont désapprouvée, bien que cette désapprobation ne concernât pas l'exclusion des questions régies par le droit privé, en d'autres termes, relevant de la responsabilité civile ou du droit administratif dans

les pays de droit civil. Généralement, le droit international ne régit pas ces questions: comme on l'a fait observer, il y a très peu de traités et guère d'autres instruments de droit international contenant des dispositions précises à cet égard.

84. On a dit que l'étude devrait être étendue aux règles du droit international susceptibles d'affecter la responsabilité des États membres pour le fait illicite d'une organisation, même si ce fait était lié à un contrat et que le différend était porté devant un tribunal national pour un arbitrage commercial. Même s'il ne veut pas s'engager avant de s'être fait une idée de l'opinion de la Commission, le Rapporteur spécial pense que l'on pourrait effectivement prendre en considération l'existence ou l'absence de règles de droit international susceptibles d'être pertinentes lors d'un procès privé. Ceci serait conforme à l'approche adoptée par l'Institut de droit international lors de la session qu'il a tenue à Lisbonne en 1995 s'agissant, dans un contexte comparable, de questions de responsabilité civile et de droit international.

85. La responsabilité internationale des États du fait des organisations internationales est au centre de l'étude: le gros de la doctrine sur la responsabilité des organisations internationales et les exemples les plus connus de la pratique en la matière ont trait à cette question même, non à des questions d'attribution à des organisations internationales. Que la Commission conclue ou non que les États peuvent être responsables du fait des organisations internationales, elle ne peut laisser de côté cette question centrale, qui est également, à n'en pas douter, l'une des plus difficiles. Elle a été laissée de côté dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, dans lequel la responsabilité de l'État qui a fourni une aide ou une assistance à une organisation dans la commission d'un fait illicite et d'autres aspects du chapitre IV de la première partie n'ont également pas été examinés. Le Rapporteur spécial indique qu'au paragraphe 1 de l'article premier, il a simplement reproduit le texte de l'article 57 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Plusieurs membres ont suggéré de transposer la deuxième phrase de ce paragraphe dans un paragraphe distinct et cette proposition ne lui pose pas de difficulté, même si les problèmes évoqués sont comparables. L'expression «faits qui sont illicites en droit international» figurant dans la première phrase a été critiquée parce qu'elle ne reprenait pas le libellé de l'article premier du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, à savoir l'expression «faits internationalement illicites». Comme indiqué au paragraphe 32 du rapport du Rapporteur spécial, la raison en est que pour que la définition soit complète et exacte, on ne peut pas uniquement mentionner la responsabilité d'une organisation pour son propre comportement, car cette responsabilité peut aussi être engagée par le fait d'une autre organisation dont elle est membre.

86. Pour conclure son résumé du débat sur le projet d'article premier, le Rapporteur spécial indique qu'il souhaite que les dispositions relatives à la portée du sujet décrivent de manière aussi exacte que possible les questions traitées. Certains membres de la Commission semblent préférer une description moins complète, axée sur les principaux problèmes, mais ces aspects de la question ainsi que d'autres points soulevés jusqu'ici peuvent être laissés au Comité de rédaction.

87. Le PRÉSIDENT dit que la proposition de M. Yamada, qu'ont appuyée d'autres membres, tendant à ce que l'on envisage d'établir des contacts avec l'Association de droit international dans le cadre de l'étude de la responsabilité des organisations internationales, pourrait être renvoyée au groupe de planification une fois qu'il aura été créé.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 2756<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 13 mai 2003, à 10 h 5*

*Président:* M. Enrique CANDIOTI

*Présents:* M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Chee, M. Dugard, M. Economides, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kamto, M. Kateka, M. Kolodkin, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Melescanu, M. Momtaz, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodriguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Yamada.

### Élection du bureau (*fin*\*)

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue aux trois nouveaux membres élus à la Commission du droit international, MM. Economides, Kolodkin et Melescanu. Le Groupe des États d'Europe orientale étant maintenant au complet, il est donc en mesure de proposer un candidat au poste de premier vice-président.

2. M. GALICKI propose M. Melescanu au poste de premier vice-président au nom du Groupe des États d'Europe orientale.

### Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/529, sect. E, A/CN.4/532<sup>1</sup>, A/CN.4/L.632]

[Point 7 de l'ordre du jour]

#### PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

3. Le PRÉSIDENT invite M. Gaja, Rapporteur spécial sur la responsabilité des organisations internationales, à poursuivre son résumé du débat sur le sujet.

4. M. GAJA (Rapporteur spécial), abordant la partie la plus controversée de son rapport, note que M. Koskenniemi a parlé de «choc de cultures» au sujet de la personnalité juridique des organisations internationales [2754<sup>e</sup> séance, par. 1], en faisant référence à deux conceptions opposées: selon la première, la personnalité

juridique existe a priori, selon la seconde, elle résulte de l'existence pour l'organisation de droits et d'obligations. Pour sa part, le Rapporteur spécial se situe entre ces deux thèses opposées. Il considère que si une organisation a un droit ou une obligation en vertu du droit international, alors elle doit nécessairement posséder la personnalité juridique. Ce qui ne veut pas dire que tous les droits et obligations d'une organisation internationale relèvent du droit international. Cela dépend avant tout de la capacité d'agir de l'organisation. Une organisation peut être soumise au droit interne d'un État donné, par exemple lorsqu'elle passe des contrats, et elle peut également agir en tant qu'organe d'un État. Le Rapporteur spécial note au passage qu'il n'est guère révolutionnaire de considérer que les individus ont des droits et des obligations en vertu du droit international. Ils jouissent à ce titre de la personnalité juridique mais leur capacité est limitée.

5. L'existence de la personnalité juridique ressort clairement de la définition de l'organisation internationale donnée dans le projet d'article 2, et en particulier des termes *in its own capacity*. Selon le Rapporteur spécial, les termes employés en français («en son nom propre») et en espagnol (*a su propio nombre*) sont moins clairs que l'expression anglaise. En tout état de cause, il serait absurde de parler de la responsabilité internationale d'une entité qui ne possède pas la personnalité juridique. Le Rapporteur spécial ne voit cependant aucun inconvénient à ce que l'existence de la personnalité juridique de l'organisation internationale soit expressément mentionnée dans la définition, comme plusieurs membres de la Commission en ont exprimé le souhait.

6. Un certain nombre de membres de la Commission ont également proposé que la définition de l'organisation internationale précise que l'instrument constitutif de l'organisation est un traité, ou, à tout le moins, qu'elle est créée par des États. La plupart d'entre eux reconnaissent qu'il arrive quelquefois que des entités non étatiques participent à la création de l'organisation, et que l'instrument constitutif ne soit pas un traité. On citera à titre d'exemple l'OSCE et l'OPEP. Dans d'autres cas comme celui de l'OMT, aucun traité formel n'a été conclu. Pour prendre en compte de telles situations, on pourrait suivre la suggestion de Mme Escarameia et de M. Sreenivasa Rao et parler d'instrument international, mais il faudrait alors définir cette expression. Par ailleurs, comme l'a souligné M. Mansfield, la référence aux seuls États comme créateurs ou membres d'une organisation internationale ne traduirait pas vraiment ce qu'on observe dans la pratique. D'ailleurs, la majorité des membres de la Commission semble être d'avis que le projet d'articles devrait également couvrir des organisations qui comprennent des entités non étatiques parmi leurs membres. Pour plus d'exactitude, il faudrait donc étoffer la définition qui figure à l'article 2 proposé.

7. La référence, dans cet article, aux *governmental functions* (prérogatives de puissance publique) a donné lieu à de vives critiques, qui s'expliquent en partie par la difficulté soulevée par la traduction de cette expression en français et en espagnol. En général, les fonctions d'une organisation sont définies dans son instrument constitutif. Cependant, il se peut qu'une organisation acquière, dans la pratique, de nouvelles fonctions, comme ce fut le cas

\* Reprise des débats de la 2751<sup>e</sup> séance.

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 2003*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).