

Document:-
A/CN.4/SR.2841

Compte rendu analytique de la 2841e séance

sujet:
Responsabilité des organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2005, vol. I

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

78. Enfin, M. Kolodkin approuve l'application du critère de la liberté des États membres ou de leur pouvoir discrétionnaire s'agissant de donner effet aux décisions obligatoires d'une organisation internationale, mentionné aux paragraphes 30 et 32 du rapport et examiné par les délégations de la France et de la Fédération de Russie à la Sixième Commission¹².

Organisation des travaux de la session (suite*)

[Point 1 de l'ordre du jour]

79. Le PRÉSIDENT annonce qu'à l'issue de consultations, il a été décidé que le Groupe de travail chargé d'examiner le sujet des ressources naturelles partagées serait composé des membres suivants: M. Candioti (Président du Groupe de travail), M. Comissário Afonso, M. Daoudi, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Operti Badan, M. Sreenivasa Rao, M. Sepúlveda, M^{me} Xue, M. Yamada (Rapporteur spécial), et M. Niehaus (Rapporteur), membre d'office.

La séance est levée à 12 h 55.

* Reprise des débats de la 2836^e séance.

¹² Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, cinquante-neuvième session, 22^e séance (A/C.6/59/SR.22), par. 13, et 23^e séance (A/C.6/59/SR.23), par. 22 à 23, respectivement.

2841^e SÉANCE

Jeudi 19 mai 2005, à 10 heures

Président: M. Djamchid MOMTAZ

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Daoudi, M. Dugard, M. Economides, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kolodkin, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Niehaus, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/549 et Add.1, sect. A, A/CN.4/547 et A/CN.4/553, A/CN.4/556, A/CN.4/L.666/Rev.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. MATHESON dit que la première série d'articles présentés dans le rapport (art. 8 à 11) est une adaptation raisonnable des articles correspondants relatifs à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹.

¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, par. 76 et 77, p. 26 à 153.

En particulier, il pense comme le Rapporteur spécial que le fait illicite d'une organisation internationale peut consister en une action ou en une omission et que les deux cas de figure devraient être couverts par le projet d'articles. En revanche, l'exemple donné au paragraphe 10 du rapport, qui laisse entendre que la responsabilité de l'ONU pourrait être engagée pour n'avoir pas empêché le génocide au Rwanda, ne le convainc pas. S'il est persuadé que le Conseil de sécurité aurait dû autoriser le recours à la force au titre du Chapitre VII de la Charte, il doute que le Conseil ait eu l'obligation juridique de le faire et qu'il puisse être tenu juridiquement responsable pour s'en être abstenu. Il serait peut-être préférable de citer dans le commentaire des exemples qui ne mettent pas en jeu le pouvoir discrétionnaire du Conseil au titre du Chapitre VII de la Charte. Quoi qu'il en soit, les projets d'articles 8 à 11 pourraient être renvoyés au Comité de rédaction.

2. En ce qui concerne la deuxième série de projets d'articles (12 à 15), qui portent sur la responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation, M. Matheson souscrit, en principe, aux propositions du Rapporteur spécial. La responsabilité d'une organisation internationale peut effectivement être engagée si cette organisation aide ou assiste, dirige, contrôle ou contraint une autre organisation ou un État dans la commission d'un fait internationalement illicite encore qu'on puisse se demander comment ce principe s'appliquerait dans des cas particuliers: il n'est pas sûr, par exemple, que le fait pour une organisation financière internationale d'imposer des conditions strictes pour un prêt équivalente à une contrainte, comme cela est suggéré au paragraphe 28 du rapport.

3. S'agissant des projets d'articles 13 et 14, selon lesquels la responsabilité d'une organisation internationale est engagée seulement si le fait de l'État serait internationalement illicite s'il était commis par cette organisation, M. Matheson se demande comment cette disposition s'appliquerait à des actes qui peuvent être le fait d'un État mais pas d'une organisation internationale, comme l'imposition de sanctions économiques nationales ou le défaut de poursuites nationales contre quelqu'un ayant commis certains types de délits. Il aimerait que le Rapporteur spécial lui apporte des éclaircissements sur ce point. Cela étant, il est favorable à ce que les projets d'articles 13 à 15 soient renvoyés au Comité de rédaction.

4. La disposition la plus problématique est sans conteste le projet d'article 16 relatif aux décisions, recommandations et autorisations adressées aux États et organisations internationales membres, en ce sens qu'il va plus loin que les dispositions correspondantes relatives à la responsabilité de l'État. Le paragraphe 1, qui prévoit qu'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si «elle adopte une décision obligeant un État ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis directement par elle», est acceptable, même s'il faudrait préciser, dans l'article lui-même ou dans le commentaire, que sa responsabilité n'est pas engagée si l'État en question avait la possibilité de se conformer à la décision d'une manière qui ne constitue pas un fait internationalement illicite. Par contre, le paragraphe 2, selon lequel la responsabilité d'une organisation internationale est engagée

si elle autorise ou recommande un fait internationalement illicite, est des plus discutables, même si M. Matheson convient que ces autorisations ou recommandations pourraient, dans certaines situations, relever les comportements visés aux articles 12 à 14 (aide ou assistance; directives et contrôle; et contrainte). On pourrait, le cas échéant, le préciser dans le texte ou dans le commentaire. Mais ce serait aller trop loin que de prétendre que les autorisations et les recommandations d'une organisation internationale engagent sa responsabilité internationale dans d'autres cas car, comme il est indiqué dans le rapport, les États ne sont pas obligés de donner suite à de telles décisions et sont d'ailleurs les mieux placés pour déterminer s'il leur est possible de le faire en toute légalité. De l'avis de M. Matheson, il serait donc exagéré d'affirmer que la responsabilité de l'organisation internationale serait automatiquement engagée dans pareil cas.

5. M. Matheson reconnaît que la formulation de l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 16 vise à limiter la portée de la disposition, mais il considère que le critère retenu ne convient pas. Il serait en effet très difficile de déterminer si un fait donné «sert un intérêt de ladite organisation». On peut supposer, en effet, qu'il est extrêmement rare qu'une organisation autorise ou recommande telle ou telle mesure si elle n'est pas convaincue que, ce faisant, elle sert ses intérêts. On peut craindre par ailleurs que si la responsabilité des organisations internationales peut être engagée à raison d'une autorisation ou d'une recommandation dans des circonstances autres que celles visées aux projets d'articles 12 à 14, un de leurs rôles essentiels, qui consiste à émettre recommandations et autorisations, ne s'en trouve indûment inhibé. Il ne serait pas juste d'imposer à l'organisation l'obligation de déterminer si ses recommandations peuvent être appliquées légalement dans tous les cas et de la considérer comme responsable si un État agit illégalement en y donnant suite. C'est pourquoi M. Matheson pense qu'il faudrait revoir ce paragraphe.

6. Le paragraphe 3 de l'article 16 devrait être aussi reformulé, ou explicité car on ne comprend pas bien si la responsabilité d'une organisation internationale serait engagée si elle demandait à un État de commettre un acte qui ne viole pas les obligations internationales de cet État. Le projet d'article 16 met en jeu des questions de fond qui doivent absolument être réglées avant qu'il puisse être renvoyé au Comité de rédaction.

7. Pour conclure, M. Matheson soulève une question qui n'est pas directement traitée dans le projet d'articles mais qui est mentionnée dans le corps du rapport (par. 19, note 25) et sur laquelle la Commission a sollicité l'avis des États en 2004, celle de savoir si elle devrait examiner, dans le cadre du sujet à l'étude, les violations des obligations d'une organisation envers ses États membres (voir A/CN.4/556). Pour M. Matheson, la réponse est négative, car ce sont là des questions qui sont régies par les actes constitutifs d'une organisation, les règles et les décisions qui en découlent et la pratique propre à cette organisation et à ses membres. Il serait donc difficile d'élaborer des règles générales qui s'appliquent à toutes les organisations; de plus, il ne faudrait pas qu'un ensemble de règles générales l'emporte sur les obligations imposées ou les décisions prises par les organes compétents de

l'organisation. Ainsi, si l'Assemblée générale prend une décision concernant la répartition de la responsabilité entre l'ONU et ses États Membres, dans le cadre des opérations de maintien de la paix ou si le Conseil de sécurité prend une décision au titre du Chapitre VII concernant la répartition de la responsabilité entre un État Membre et l'Organisation, il ne faudrait pas que ces décisions puissent être remises en cause en raison de dispositions générales incluses dans le projet d'articles. De ce fait, il faudrait, le moment venu, envisager d'adopter un article précisant que le projet d'articles ne régit pas les relations d'une organisation avec ses États membres. Il faudrait à tout le moins préciser qu'il ne prend pas le pas sur les décisions et la pratique des organisations. M. Matheson suggère que la Commission commence à réfléchir à la question et encourage les États à lui faire part de leurs vues.

8. M. PELLET dit qu'il juge fort intéressantes les observations de M. Matheson et souscrit à la plupart d'entre elles, notamment à celles qui concernent le paragraphe 1 de l'article 16. En revanche, il n'est pas convaincu, malgré l'intérêt des arguments qu'il a fait valoir, par sa dernière remarque. Il est essentiel que le projet d'articles traite des responsabilités des organisations internationales vis-à-vis de leurs États membres. Éliminer purement et simplement cet aspect de l'étude reviendrait à vider l'exercice de tout son sens.

9. M. MATHESON dit qu'il faudrait peut-être remettre ce débat à plus tard, mais fait observer que les relations des organisations avec les États tiers sont couvertes par le projet d'articles, ce qui peut être important pour les organisations qui ne sont pas universelles.

10. M. BROWNLIE, appuyant la position de M. Pellet, dit que si la Commission décidait de ne pas s'occuper de cette question cruciale, à savoir comment les États essaient parfois d'échapper à leurs responsabilités en se cachant derrière une organisation internationale, le sujet perdrait beaucoup de son intérêt.

11. M. GAJA (Rapporteur spécial) fait observer que l'un des aspects de la question de la relation des organisations internationales avec leurs États membres est traité au paragraphe 2 de l'article 8 et dans le commentaire. Ce n'est pas cet aspect de l'étude mais l'examen de la responsabilité des États membres à raison d'un fait internationalement illicite de l'organisation qui a été reporté. La Commission doit s'occuper pour l'heure de la responsabilité d'une organisation internationale envers ses membres ou envers des États tiers ou d'autres organisations internationales.

12. M. ECONOMIDES soutient la position de M. Pellet. La responsabilité des organisations internationales est certes engagée vis-à-vis d'États tiers mais aussi par des actes commis par leurs États membres, sauf s'il existe un régime spécial de responsabilité dans les relations de l'organisation en question avec ses États membres. Il faudrait donc prévoir, à la fin du projet d'articles, une disposition générale précisant que les articles ne s'appliquent pas quand un régime spécial de responsabilité est déjà en place.

13. M. Sreenivasa RAO dit que la méthode adoptée par le Rapporteur spécial, consistant à suivre la structure générale des articles sur la responsabilité de l'État, a permis à la Commission de bien progresser dans ses travaux. Il reste que, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même reconnu, les rapports et les débats consacrés à ce sujet ont été extrêmement théoriques et il est difficile pour les membres de la Commission qui n'ont pas participé aux tumultueuses délibérations sur la responsabilité de l'État d'analyser en profondeur et de manière critique les projets d'articles proposés. Abstraction faite de cette difficulté, M. Sreenivasa Rao dit qu'il ressent un certain malaise du fait de l'orientation générale du projet d'articles. Il existe dans le monde de 200 à 300 organisations internationales créées par des traités internationaux ou d'autres instruments de droit international, qui comptent parmi leurs membres non seulement des États mais aussi d'autres entités. Les instruments constitutifs de ces organisations ainsi que leurs mandats sont des plus divers, de même que les procédures par lesquelles elles prennent leurs décisions. La plupart des organisations internationales émettent des recommandations et établissent des normes, laissant à leurs États membres la latitude de les appliquer selon leurs moyens et leur situation particulière. Chacun sait que les recommandations d'organisations internationales ont joué un rôle plus important dans l'application du droit international que leurs décisions contraignantes. Par ailleurs, dans bon nombre d'organisations internationales, et en particulier les institutions financières, les politiques sont arrêtées par les États membres mais leur exécution incombe à l'organisation. Les activités des organisations internationales sont principalement régies par les règles de l'organisation, c'est-à-dire les actes constitutifs, les résolutions, les décisions et la pratique établie. On peut dès lors se demander si, pour déterminer la base juridique du comportement d'une organisation, on peut se fonder uniquement sur les règles de l'organisation en question, sans tenir compte de la responsabilité collective des États membres qui en ont arrêté la politique générale.

14. Il serait également souhaitable d'examiner de plus près le rôle des recommandations ou des autorisations d'une organisation à ses États membres concernant l'adoption d'un comportement qui pourrait par la suite être considéré comme illicite pour établir sa responsabilité. Dans le cas de la responsabilité de l'État, il n'y a pas grande différence entre les recommandations et les autorisations dans la mesure où les États disposent d'une certaine latitude pour y donner suite. La responsabilité des organisations internationales pourrait toutefois être légèrement plus élevée dans le cas d'une autorisation. De l'avis de M. Sreenivasa Rao, ces questions sont plus importantes pour déterminer les mesures correctives à prendre en conséquence de la responsabilité que pour établir la responsabilité des organisations internationales et de leurs États membres.

15. La diversité des organisations internationales et de leurs mandats impose à la Commission d'adopter une approche plus nuancée s'agissant de l'attribution des responsabilités à une organisation internationale. Les débats ont déjà fait apparaître certaines différences, selon qu'on s'intéresse au travail de l'ONU ou à la situation de l'Union européenne. La situation serait encore différente dans le cas du FMI ou de la Banque mondiale.

Ainsi, au paragraphe 28 du rapport, il est indiqué que «la responsabilité d'une organisation internationale peut être engagée parce qu'elle a assisté un État, en lui fournissant un appui financier ou autrement, dans un projet impliquant une atteinte aux droits de l'homme de certains individus». Il faut réfléchir plus avant à cet exemple et à d'autres avant de conclure que la responsabilité des organisations concernées est engagée. Un élément important pour déterminer cette responsabilité est le fait que l'organisation internationale avait ou non connaissance des circonstances dans lesquelles le fait internationalement illicite serait commis. Un autre élément important est la question de savoir si l'État membre qui a reçu l'aide ou l'assistance avait le choix d'accepter ou non l'aide et les contraintes auxquelles elle était assujettie. Il faut aussi se demander si plusieurs options s'offraient à l'État concerné et si certaines d'entre elles auraient été compatibles avec ses obligations internationales, y compris en matière de droits de l'homme.

16. Quant aux décisions du Conseil de sécurité de l'ONU ou de l'OTAN, elles sont à n'en pas douter obligatoires et contraignantes pour les États membres de ces organisations et pourraient, dans une certaine mesure, être considérées comme des ordres mais elles sont toujours prises suivant une procédure bien déterminée. Par conséquent, les États membres qui approuvent les décisions prises conformément à cette procédure ne peuvent pas ensuite dire qu'elles leur ont été imposées, et qu'ils sont donc exonérés de toute responsabilité s'ils les suivent ou les exécutent. Dans chaque cas, il y a la responsabilité conjointe et solidaire de l'organisation et de tous ses États membres. Après tout, une organisation internationale constitue la somme de ses membres. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas aisé d'attribuer une responsabilité directe à l'ONU pour ne pas avoir empêché le génocide au Rwanda. En effet, toute action qui doit être entreprise par l'ONU ne peut l'être que conformément à la procédure de prise de décisions applicable dans laquelle les États Membres et, en particulier, les membres permanents du Conseil de sécurité jouent un rôle essentiel, de sorte qu'ils engagent leur responsabilité. M. Sreenivasa Rao partage l'avis de M. Kolodkin, selon lequel le simple fait que le Secrétaire général ait reconnu que l'ONU aurait pu jouer un rôle ne suffit pas à établir la responsabilité de l'Organisation.

17. S'agissant de la responsabilité d'une organisation internationale dans les cas où, délibérément et volontairement, elle aide ou assiste, dirige et contrôle une autre organisation ou un État dans la commission d'un fait internationalement illicite ou les contraint à le commettre, les exemples tirés de la pratique dans ce domaine sont assez limités comme le Rapporteur spécial lui-même le reconnaît. M. Sreenivasa Rao estime qu'il faudrait peut-être réserver un traitement spécial à la Communauté européenne et à ses institutions, qui sont à maints égards *sui generis*. La responsabilité de l'ONU en cas de fait illicite commis par des forces de maintien de la paix agissant sous sa direction et son contrôle généraux devra sans doute aussi être traitée à part, à la lumière des accords spécifiques pertinents relatifs au statut de ces forces conclus entre l'Organisation et les États Membres qui fournissent des troupes.

18. Sous réserve de ces observations générales, M. Sreenivasa Rao dit qu'il n'a pas d'objection particulière à formuler à l'égard de l'orientation générale des projets d'articles présentés dans le troisième rapport, mais il est convaincu que ceux-ci devront être révisés, ou formulés ou agencés différemment, à la lumière des nouvelles observations que formuleront les différentes organisations internationales spécialisées et des réflexions de la Commission elle-même.

19. Il espère pour sa part que les mots «l'origine ou la nature», qui figurent au paragraphe 1 de l'article 8, seront expliqués dans le commentaire, et qu'ils couvriront non seulement les faits mais aussi les omissions. Bien que l'emploi de l'expression «en principe» au paragraphe 2 de l'article 8 ne lui pose pas de problème particulier, il pense qu'il conviendrait de tenir compte des observations de M. Pellet et de M. Yamada avant de parachever ce paragraphe.

20. Le projet d'article 16 est particulièrement compliqué, et bien qu'il juge intéressants les arguments avancés par M. Pellet, qui a recommandé de reformuler l'alinéa *b* du paragraphe 1 et de supprimer purement et simplement l'alinéa *b* du paragraphe 2, se demandant même si la question traitée au paragraphe 2 ne pourrait pas être mise sur le même plan qu'une violation constituée par un fait composite, M. Sreenivasa Rao ne partage pas pleinement ces vues (voir les paragraphes 4 à 6 *supra*). Selon lui, l'article 16 signifie qu'une simple décision de l'organisation ne suffit pas pour que le fait envisagé soit considéré comme accompli tant qu'il n'a pas été commis par l'État ou l'autre organisation concernée. Dans le cas d'un fait composite, dans lequel la violation peut être constituée par une série d'actions, la première des actions de la série est déjà un fait accompli aux fins de l'établissement de la responsabilité, alors que dans le cas envisagé à l'article 16, on pourrait considérer qu'il s'agit d'un acte incomplet dans la mesure où il a été conçu et préparé mais n'a pas été effectivement commis. En conclusion, M. Sreenivasa Rao exprime l'espoir que les organisations internationales apporteront un appui au Rapporteur spécial en lui faisant part de leurs observations et en lui fournissant des informations sur leur pratique.

21. M. BROWNLIE dit que la Commission ne s'est pas penchée jusqu'à présent sur la question de la création du risque, et sur le fait que les sommes qu'une organisation pourrait avoir à verser à titre de dommages-intérêts ne sont pas nécessairement inscrites à son budget. Ainsi, il est presque certain que le budget des organisations qui produisent et placent en orbite des engins spatiaux ne prévoit pas de crédits pour tenir compte des dommages éventuels que de tels engins peuvent causer. Cela pose donc, selon M. Brownlie, la question préliminaire de savoir si une organisation internationale est susceptible de créer des risques, si elle l'admet, et si elle est préparée, tant sur le plan juridique que pratique, à verser des indemnités importantes en cas de dommages. Dans le cas des organisations qui ne créent pas de risques, ce seraient les États membres qui seraient responsables à titre résiduel. M. Brownlie estime que cette question mérite d'être approfondie, compte tenu par exemple des dommages-intérêts conséquents qui devraient être versés en cas de manquement des forces de maintien de la paix à leurs devoirs.

22. M. ECONOMIDES dit que l'argument de M. Sreenivasa Rao, selon lequel les États qui approuvent une décision d'une organisation internationale ne peuvent pas ensuite dégager leur responsabilité éventuelle vis-à-vis de cette organisation, va à l'encontre de l'ensemble du droit des organisations internationales. L'on sait que les actes des organisations internationales sont des actes autonomes, qui ne sont pas considérés comme des accords des États qui participent à l'organe qui prend la décision. Donc, en théorie, il peut exister une responsabilité même vis-à-vis des États membres de l'organisation. Selon M. Economides, si l'on accepte ce point de vue, on ne peut plus parler de responsabilité à l'égard, éventuellement, des États qui n'ont pas participé au vote, et qui ont subi des dommages par suite d'un fait internationalement illicite.

23. M. GAJA (Rapporteur spécial), répondant aux observations de certains membres, dit que la question de la responsabilité des États membres d'une organisation internationale sera examinée dans son quatrième rapport. Ce n'est pas la question de la responsabilité résiduelle des États membres qu'il s'agit d'examiner à présent, étant donné qu'il faut d'abord établir les règles régissant la responsabilité des organisations internationales avant d'examiner les relations que celles-ci entretiennent avec leurs États membres.

24. M. Sreenivasa RAO dit que la responsabilité des organisations internationales et la responsabilité de l'État sont les deux faces d'une même médaille. Cela étant, certaines déclarations citées dans le rapport, selon lesquelles les organisations seraient seules responsables dans certains cas et non les États, sont discutables.

25. Se référant à l'observation de M. Economides, M. Sreenivasa Rao précise qu'il n'a jamais suggéré qu'une organisation n'encourt pas une part de responsabilité en tant qu'organisation. Il distinguait simplement les États qui ne pouvaient dégager leur responsabilité à l'égard de décisions qu'ils avaient amené l'organisation à prendre, qu'ils avaient encouragées et mises en œuvre, de ceux qui ont pu contester ces décisions, qui ont voté contre ou se sont abstenus. Cependant, une organisation étant la somme des États qui la composent, la responsabilité de ces derniers est également engagée pour les actes de l'organisation en tant que telle, même s'ils n'étaient pas d'accord avec la décision en question. Le problème posé est donc bien celui de la responsabilité des organisations internationales. M. Sreenivasa Rao estime, comme le Rapporteur spécial, que la procédure de prise de décisions et la participation des États membres à une décision ne diminuent en rien le caractère solennel des obligations souscrites par une organisation en tant que telle.

26. M. BROWNLIE, précisant sa pensée, dit qu'il faut admettre que certaines organisations n'ont pas été conçues pour assumer certains risques. Cette question constitue un problème préliminaire, qui doit être examiné quel que soit l'ordre dans lequel on aborde le sujet. En effet, les objectifs ou les budgets de certaines organisations ne leur permettent pas de faire face au problème de la responsabilité délictuelle. Il s'agit en quelque sorte d'un problème de statut des organisations internationales.

27. M. GAJA (Rapporteur spécial) demande à M. Brownlie si cela signifie que, selon son statut, une organisation internationale pourrait être exonérée de toute responsabilité en cas de violation d'une obligation internationale.

28. M. BROWNLIE dit que son intention n'est pas de promouvoir l'absence de droit, mais que la Commission risque de traiter les organisations internationales comme si elles étaient une personne morale comme une autre, alors que certaines d'entre elles peuvent avoir une spécificité. Il existe selon lui un lien étroit entre la nature d'une organisation et la responsabilité résiduelle éventuelle de ses États membres pour les risques effectivement créés par le truchement de cette organisation. Mais ses fondateurs n'ont sans doute jamais envisagé, en termes budgétaires, la question de la responsabilité. En somme, M. Brownlie considère que le statut de certaines organisations internationales ne leur permet pas d'assumer la responsabilité de dommages importants, même si elles en sont à l'origine.

29. M. MANSFIELD estime qu'il faut s'en tenir à la définition des organisations internationales et au champ d'application du projet d'articles tels qu'ils ont été adoptés. Cette approche est tout à fait valable sur le plan méthodologique, même s'il est nécessaire de la confronter à la réalité par la suite.

30. M. KATEKA, évoquant le génocide au Rwanda dont il est question au paragraphe 10 du rapport et que certains membres ont mentionné, dit qu'il serait regrettable que la Commission donne l'impression, dans ses commentaires, de se situer dans le domaine de l'abstraction, alors que des événements de ce type se sont réellement produits. Sans se prononcer sur la responsabilité des organisations internationales dans de tels cas, la Commission ne doit pas laisser penser qu'elle minimise le fait que des crimes graves puissent être commis et que l'organisation concernée, par omission ou pour toute autre raison, n'intervienne pas et qu'elle trouve cela normal.

31. M. CHEE rappelle qu'une organisation internationale est composée d'États et qu'il est donc possible qu'elle soit responsable d'un crime qui a été en réalité commis par des individus, ou qu'elle commette des actes délictueux au nom d'un État.

32. M. Sreenivasa RAO partage totalement l'avis de M. Kateka et se félicite qu'il ait abordé ce point. En effet, il ne s'agit nullement d'exonérer l'ONU de sa responsabilité morale pour ne pas être intervenue lors du génocide au Rwanda et, donc, pour ne pas avoir été capable de remplir la mission pour laquelle elle avait été créée. En particulier, le fait de laisser commettre un génocide constitue un échec grave pour une organisation qui a notamment pour but de promouvoir et de défendre les droits de l'homme. Il s'agit simplement de distinguer entre l'aspect moral et l'aspect juridique.

33. M. MATHESON, clarifiant son intervention précédente, dit que le Conseil de sécurité aurait dû prendre des mesures plus énergiques concernant le Rwanda mais que, s'il est moralement responsable, il n'avait aucune obligation juridique à cet égard.

34. M. KOSKENNIEMI fait remarquer que les deux séries de questions examinées dans le rapport, à savoir l'élément objectif que constitue la violation d'une obligation internationale et la violation d'une obligation dans un contexte où interviennent plusieurs acteurs, présentent de nombreux aspects suscitant peu de divergences. S'agissant de la première série, c'est-à-dire des projets d'articles 8 à 11, il ne voit aucune objection à ce que l'on prenne pour modèle le projet d'articles sur la responsabilité de l'État, l'analogie entre les deux sujets étant tout à fait évidente. Son unique réserve porte sur les mots « en principe » au paragraphe 2 du projet d'article 8, qu'il faudrait supprimer. En revanche, les paragraphes 18 à 22 du rapport posent un problème. La Commission n'est pas censée se prononcer sur la question de la nature des règles d'une organisation. Ce qui l'intéresse, c'est la relation entre ces règles, quelle que soit leur nature, et la responsabilité de l'organisation au regard du droit international général, question clairement et étroitement liée à celle de l'articulation entre la *lex specialis* et la *lex generalis*. La plupart des grandes organisations internationales ont des règles spéciales relatives à la violation d'une règle interne, dont il est évident qu'elles doivent l'emporter sur les règles générales que la Commission est en train d'élaborer. Cela ne signifie aucunement que le droit général est laissé de côté. Il ne faudrait donc pas insinuer que les règles spéciales constituent un régime autonome ou totalement distinct. La Commission ne devrait pas accepter la proposition de M. Matheson tendant à inclure un article général qui spécifierait que le projet d'articles ne couvre pas les relations entre une organisation et ses États membres. Outre qu'il amoindrirait considérablement l'utilité de l'entreprise, comme M. Pellet l'a fait remarquer, un tel article serait véritablement dangereux car il réintroduirait avec force la notion de régime autonome.

35. À propos de la deuxième série de questions, et des trois situations que le Rapporteur spécial a dégagées, à savoir celles où l'organisation aide ou assiste (projet d'article 12), donne des directives ou exerce un contrôle (projet d'article 13) et exerce une contrainte (projet d'article 14), M. Koskenniemi approuve l'idée de retenir comme critère d'attribution de la responsabilité le fait que l'organisation agit en connaissance de cause. En revanche, il juge superflu d'ajouter que le fait devrait être internationalement illicite s'il était commis par l'organisation. Il y a là une analogie inconsciente avec le mode de pensée propre au droit pénal qui risque de mettre excessivement l'accent sur le comportement.

36. M. Koskenniemi se félicite que le Rapporteur spécial ait l'intention d'approfondir dans son quatrième rapport les relations entre les différents acteurs dont la responsabilité est susceptible d'être engagée.

37. S'agissant du projet d'article 16, M. Koskenniemi approuve le contenu du paragraphe 1, selon lequel une organisation doit être tenue pour responsable lorsqu'elle a adopté une décision obligatoire et qu'un État ou une organisation membre commet un fait illicite en se conformant à cette décision, mais il n'est pas d'accord avec l'idée exprimée au paragraphe 2 selon laquelle la responsabilité de l'organisation doit être traitée différemment si l'entité commettant le fait illicite agit sur sa recommandation ou avec son autorisation. En effet, s'il est vrai que le comportement n'est pas la base de la responsabilité, il

n'est pas pertinent d'exonérer l'organisation dans de tels cas. On devrait prendre les organisations au sérieux et considérer que si elles autorisent ou recommandent certains faits illicites, elles en sont responsables. Contrairement à M. Matheson, M. Koskenniemi ne craint pas que cela empêche les organisations d'avoir des positions tranchées et de prendre des décisions claires.

38. M. Koskenniemi pense que tous les projets d'articles peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

39. M. DUGARD reconnaît que la tâche du Rapporteur spécial est très difficile, en grande partie parce qu'il doit examiner la pratique d'organisations internationales très différentes les unes des autres. Il regrette toutefois qu'il se soit appuyé aussi largement sur la jurisprudence de l'Union européenne au détriment d'autres instances moins intégrées telles que l'Union africaine ou l'Organisation des États américains, et espère qu'il rétablira l'équilibre dans son prochain rapport.

40. M. Dugard juge très pertinent de calquer les projets d'articles sur ceux consacrés à la responsabilité internationale de l'État, dont le contenu est souvent entièrement transposable à la responsabilité des organisations internationales. Cela signifie notamment qu'il approuve l'opinion du Rapporteur spécial sur la responsabilité d'une organisation pour omission, et désapprouve celle du Conseiller général du FMI. En effet, de même qu'un État ne peut s'abriter derrière son droit interne, une organisation ne peut invoquer ses propres règles pour échapper à ses responsabilités internationales. À ce propos, il serait peut-être utile d'inclure une disposition s'inspirant de celle qui figure au projet d'article 3 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, selon lequel «la qualification du fait d'un État comme internationalement illicite relève du droit international et n'est pas affectée par la qualification du même fait comme licite par le droit interne»².

41. À propos de l'exemple très dérangeant cité au paragraphe 10 du rapport, M. Dugard pense comme M. Kateka que l'on ne peut pas dire qu'une organisation internationale n'a aucune responsabilité pour ne pas être intervenue dans des situations comme celle du génocide au Rwanda et qu'il est clair qu'elle est moralement responsable, mais que la question est de savoir si elle l'est juridiquement. Il approuve par ailleurs le paragraphe 2 du projet d'article 8 mais comme M. Pellet, qui a déjà formulé tous les commentaires pertinents à ce sujet (2840^e séance, *supra*, par. 43 à 53), il préférerait que les mots «en principe» soient supprimés. Il pense que les projets d'articles 8 à 11 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction, de même que les projets d'articles 12 à 15, qui sont fondés sur les mêmes dispositions que les articles sur la responsabilité de l'État.

42. En ce qui concerne le projet d'article 16, M. Dugard pense que les organisations internationales doivent être tenues responsables des décisions qu'elles ont prises ou des actes qu'elles ont autorisés. Comme l'a noté le Rapporteur spécial, le paragraphe 1 *b* est nécessaire car il faut

qu'un fait illicite ait été commis en sus de la décision prise. S'agissant de la responsabilité des États, si un État adopte une loi qui viole le droit international, aucun fait internationalement illicite n'est commis tant qu'il n'est pas donné effet à cette loi. C'est le cas de la très controversée loi Helms-Burton permettant aux tribunaux des États-Unis de condamner des entreprises qui investissent dans des biens ayant été nationalisés à Cuba, qui a été adoptée par le Congrès américain mais n'est pas entrée en vigueur³. La responsabilité des États-Unis ne peut donc être engagée tant qu'il n'est pas donné effet à ce texte de loi. De même, la responsabilité d'une organisation internationale ne peut être engagée avant que ses décisions aient pris effet. M. Dugard est donc favorable au maintien de l'alinéa *b* du paragraphe 1 du projet d'article 16. Le paragraphe 2 du projet d'article 16 évoque le pouvoir de faire des recommandations des organisations internationales, en particulier de l'ONU, qui émet plus d'autorisations et de recommandations qu'elle ne prend de décisions contraignantes. Lorsqu'une organisation internationale agit par l'intermédiaire de recommandations, elle s'engage souvent sur la voie de la «licéité suspecte». Ainsi, l'ONU peut recommander à un État d'intervenir pour garantir les droits de l'homme dans un domaine, et pour cela lui demander de violer un traité, par exemple un accord aérien. Ce type de situation est fréquent et il incombe aux juristes de veiller à ce que ces recommandations soient licites, étant entendu qu'elles n'ont certainement pas le même poids que les décisions que prend le Conseil de sécurité en vertu de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies. L'Assemblée générale et, dans une certaine mesure, le Conseil de sécurité ont souvent un comportement «illicite» et on aurait tort de tenter de les en dissuader. En même temps, il ne faut pas faire porter aux seuls États la responsabilité des actions entreprises en application de ce type de recommandations, sous peine de les décourager d'y donner suite à l'avenir. Dans de telles situations, les organisations internationales devraient donc être tenues responsables et les États devraient assumer une responsabilité secondaire ou résiduelle.

43. Enfin, en ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 2 du projet d'article 16, M. Dugard tend à penser, comme M. Matheson, qu'il est difficile d'imaginer qu'une organisation internationale puisse adopter une recommandation allant à l'encontre de son intérêt. Si l'Assemblée générale recommande la mise en place d'un embargo commercial qui entraîne la violation d'obligations découlant d'un traité, cela sert néanmoins l'intérêt général de l'ONU qui est de maintenir la paix et la sécurité internationales, de promouvoir les droits de l'homme ou de protéger l'environnement. On peut donc estimer que cet alinéa est superflu, bien qu'on ne distingue pas clairement si l'intention du Rapporteur spécial à cet égard est d'exiger que l'acte commis par l'organisation soit un acte *intra vires*; ce qui, pour M. Dugard, n'est pas la bonne approche et ne découle pas nécessairement de cet alinéa. Une attention particulière devra donc être accordée à ce membre de phrase. Cela étant, M. Dugard approuve le renvoi au Comité de

² Pour le commentaire du projet d'article 3, voir *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, par. 77, p. 37 et suiv.

³ «Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act» (Helms-Burton Act), *International Legal Materials*, vol. XXXV, n° 2 (mars 1996), p. 359. Pour la traduction française de la loi pour la liberté et la solidarité démocratique à Cuba («loi Helms-Burton»), voir *Documents d'actualité internationale*, Paris, Ministère des affaires étrangères, n° 16, 15 août 1996, p. 674.

rédaction du projet d'article 16 ainsi que de l'ensemble des projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial.

44. M^{me} ESCARAMEIA, notant que le Rapporteur spécial envisage deux questions, à savoir la violation d'une obligation internationale par une organisation internationale et la responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État membre ou d'une autre organisation internationale, pense, comme M. Yamada, qu'il serait judicieux d'établir deux documents distincts, sur le modèle des rapports sur la responsabilité des États. En ce qui concerne la violation du droit international par une organisation internationale, traitée aux projets d'articles 8 à 11, et la responsabilité des États, traitée aux projets d'articles 12 à 15, elle distingue les trois questions suivantes: a) la question des omissions et du respect de la légalité; b) la question de l'Union européenne quand l'application des traités qu'elle conclut avec des États tiers est laissée à ses États membres, ce qui est fréquent; et c) la question des règles de l'organisation, qu'elle estime étroitement liée à la précédente et source d'une confusion que le Rapporteur spécial saura sans doute dissiper. S'agissant de la première question, pour laquelle le Rapporteur spécial pense, malgré les objections soulevées par certaines organisations internationales, que le processus interne d'un État est le même que celui d'une organisation internationale et qu'il n'y a donc pas lieu de faire une distinction, il lui semble qu'il y a matière à réflexion car dans une organisation internationale normale, les États ne sont pas les organes de cette organisation; en outre, dans le cadre interne, les États ont souvent bien plus de pouvoirs sur leurs organes que l'organisation internationale n'en a sur ses États membres. Or, ceux-ci ne doivent pas pouvoir échapper à leur responsabilité en renvoyant à l'organisation internationale. Ils relèvent aussi du droit international et il ne saurait être question de leur permettre de violer des obligations et de laisser l'organisation internationale en assumer la responsabilité à leur place.

45. En ce qui concerne l'Union européenne et l'application des traités par ses États membres, l'hypothèse de travail la plus pertinente serait de considérer les États membres comme des organes nécessaires qui sont en permanence à la disposition de l'Union européenne pour appliquer les traités. Celle-ci ne peut donc en aucun cas l'éviter, ni contrôler entièrement ces États membres. Peut-être faudrait-il consacrer aux organisations d'intégration un article particulier. En tout état de cause, les paragraphes 1 et 3 du projet d'article 4, qui a déjà été adopté à titre provisoire par la Commission en 2004⁴, devraient s'appliquer car ils concernent les organes d'une organisation qui appliquent la politique ou assument les obligations de cette organisation. Il faudrait donc, en établissant un parallèle, prévoir un article disposant que l'article 4 s'applique dans le cas des organisations d'intégration.

46. Quant aux règles de l'organisation, les débats visant à déterminer si elles relèvent du droit interne ou du droit international, voire d'un autre droit, semblent avoir un rapport étroit avec le droit européen, mais M^{me} Escarameia ne parvient pas à considérer que l'énorme corpus du droit communautaire représente les règles de l'organisation et doute même que cela corresponde à la définition

qui figure au paragraphe 1 j de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1986, et pense que l'Union européenne ne constitue pas un bon exemple de ce que veut probablement dire le paragraphe 2 du projet d'article 8. Bien que d'autres opinions aient déjà été exprimées sur cette question, elle pense que, dès lors qu'une organisation a une obligation à l'égard d'un État tiers, cette obligation est régie par le droit international et non par les règles de l'organisation, à moins que celles-ci soient si importantes que l'organisation ne contrôle plus la manière dont ses obligations internationales sont respectées. Elle souhaiterait donc que le Rapporteur spécial lui apporte des éclaircissements sur ce point. Par ailleurs, l'expression «en principe» au paragraphe 2 du projet d'article 8 lui pose un problème, et elle estime qu'il faudrait reformuler ce paragraphe, voire le supprimer.

47. En ce qui concerne la responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation, M^{me} Escarameia ne voit toujours pas pourquoi le projet d'article 13 est intitulé «Directives et contrôle dans la commission du fait internationalement illicite» plutôt que «Directives ou contrôle», car l'un ou l'autre suffit. Ainsi, dans l'exemple donné par le Rapporteur spécial, au paragraphe 28 de son rapport, le fait que ni l'OTAN ni l'ONU n'aient eu à la fois la direction et le contrôle de la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR) ne signifie pas qu'elles n'étaient ni l'une ni l'autre responsables. De même, il faudrait préciser si la responsabilité naît au moment de l'acte de direction ou de contrôle ou au moment de la commission du fait illicite et s'il faut que ce dernier ait été effectivement commis, ce qui, de l'avis de M^{me} Escarameia, ne semble pas nécessaire.

48. S'agissant du projet d'article 15, peut-être faudrait-il exclure de la clause «sans préjudice» l'article 14 relatif à la contrainte et réfléchir aux différents types de responsabilité, à savoir la responsabilité conjointe, séparée, proportionnelle ou résiduelle.

49. Passant au projet d'article 16, M^{me} Escarameia dit que les décisions, les recommandations et les autorisations ne sont pas équivalentes, les premières étant plus contraignantes, et qu'il faudrait sans doute établir une distinction entre ces termes. Le paragraphe 1 semble faire double emploi avec le projet d'article 13, qui envisage la même situation sans exiger que le fait soit effectivement commis. Il semble suffisant, pour engager la responsabilité, qu'une décision contraignante pour un État ait été prise, même si aucun fait n'est commis. Quant au paragraphe 2, une organisation internationale doit être responsable lorsqu'elle autorise ou recommande la commission d'un fait illicite, même si celui-ci ne sert pas directement un de ses intérêts, car elle est d'une certaine façon co-auteur de ce fait. Comme beaucoup d'autres membres de la Commission, M^{me} Escarameia ne peut approuver le libellé actuel car tout pouvant être dans l'intérêt d'une organisation, il faudrait au moins préciser qu'il s'agit d'un intérêt direct. D'une manière générale, l'organisation internationale devrait être tenue responsable de ce qu'elle fait. M^{me} Escarameia conclut en se déclarant favorable au renvoi de tous les projets d'articles au Comité de rédaction.

⁴ *Annuaire... 2004*, vol. II (2^e partie), chap. V, sect. C, par. 71 et 72.

50. M. MANSFIELD approuve l'approche générale du sujet qu'a adoptée le Rapporteur spécial, et en particulier l'idée de suivre les articles sur la responsabilité de l'État lorsqu'il n'y a pas lieu de s'en écarter. S'agissant de la question générale des omissions examinée aux paragraphes 8 à 10 du rapport, il partage l'analyse du Rapporteur spécial selon laquelle, si une organisation internationale a l'obligation, en vertu du droit international, d'agir, elle ne peut faire valoir des difficultés tenant au processus de prise de décisions pour justifier son inaction, car les États peuvent eux aussi connaître parfois des difficultés comparables au sein de leurs organes législatifs et autres. Il pense également qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer dans le projet d'articles les différents types d'obligations examinés aux paragraphes 13 et 14 du rapport. Quant à la question de savoir si les règles d'une organisation internationale font partie du droit international, il faut assurément y répondre par l'affirmative, même si tel n'est pas le cas de certaines règles dans certaines organisations, mais il n'est pas pour autant nécessaire d'évoquer directement cette question dans le projet d'articles. En effet, outre qu'il semble superflu, comme le Rapporteur spécial l'a noté au paragraphe 22, d'indiquer que «la violation d'une obligation internationale peut concerner une obligation énoncée par les règles de l'organisation», le paragraphe 1 du projet d'article 8 ne vise que la violation d'une obligation internationale par une organisation internationale. Dès lors que l'obligation découlant des règles de l'organisation n'est pas une règle de droit international, elle n'est pas visée. On peut donc se demander si le paragraphe 2 de ce projet d'article est utile et si cette question ne pourrait pas être traitée dans le commentaire; sinon, il faudra reformuler le paragraphe 2 pour en clarifier le sens. De toute façon, comme l'expression «en principe» lui pose, comme à d'autres, de réelles difficultés, M. Matheson préférerait que ce paragraphe soit supprimé.

51. En ce qui concerne la question de la responsabilité d'une organisation internationale qui aide, donne des directives, exerce un contrôle ou contraint un État ou une autre organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite (projets d'articles 12 à 15), le Rapporteur spécial a clairement montré que dans ces domaines complexes, la nature de la décision prise par l'organisation internationale concernée, à savoir qu'elle est contraignante pour les États membres ou que ceux-ci disposent d'une marge de manœuvre leur permettant de ne pas violer une obligation internationale, est déterminante. Dans de nombreux cas, le critère mentionné au paragraphe 31, soit le fait que la décision de l'organisation, en sus d'être obligatoire, «requiert effectivement la commission du fait illicite», semble fondamental. Cela étant, ce critère sera difficile à appliquer dans certaines situations et, en tout état de cause, ne règle pas un problème potentiellement grave sur lequel le Rapporteur spécial appelle l'attention, c'est-à-dire la situation dans laquelle une organisation internationale qui est liée par une obligation particulière utilise son pouvoir pour contraindre des États membres qui ne sont pas liés par cette obligation à lui permettre de contourner ladite obligation. Les arguments présentés en faveur de l'inclusion du projet d'article 16 pour traiter ce cas emportent la conviction (par. 32 et 33 du rapport). En revanche, le libellé actuel de ce projet d'article n'est pas pleinement satisfaisant. Si comme l'a suggéré M. Pellet, l'alinéa *b* du paragraphe 1 était supprimé,

le projet d'article 13 deviendrait redondant car le projet d'article 16 aurait le même effet que ce dernier, sans exiger que l'organisation concernée agisse en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite.

52. Le cas envisagé au paragraphe 2 du projet d'article 16 est bien plus complexe d'une manière générale, mais l'exigence énoncée à l'alinéa *b*, à savoir que la responsabilité n'est engagée que lorsque le fait est commis, semble encore plus difficile à justifier dans cette situation. En effet, si la responsabilité doit être engagée, c'est parce que l'organisation internationale cherche à se soustraire à son obligation en autorisant (mais non en contraignant) un État membre à commettre le fait en question. En l'espèce, on peine à comprendre pourquoi la responsabilité de l'organisation internationale devrait dépendre du fait que l'État membre exerce ou non son libre-arbitre et commette ou non le fait. Par contre, l'alinéa *a* est nécessaire, mais il faudrait peut-être en revoir la formulation. Il est certainement intéressant de faire apparaître, dans les projets d'articles, que les organisations internationales doivent avoir conscience que leurs États membres peuvent avoir des obligations internationales très larges et qu'elles doivent veiller à ne pas les encourager à agir en violation de ces obligations, voire d'obligations voisines, ni exiger qu'elles le fassent.

53. M. Mansfield souhaiterait donc que le Rapporteur spécial apporte des éclaircissements sur le raisonnement qu'il a suivi pour rédiger ce projet d'article et se demande s'il ne faudrait pas solliciter le concours d'un conseiller juridique d'une organisation internationale afin d'examiner les différents libellés possibles pour ces dispositions.

La séance est levée à 12 h 48.

2842^e SÉANCE

Vendredi 20 mai 2005, à 10 h 5

Président: M. Djamchid MOMTAZ

Puis: M. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Présents: M. Addo, M. Al-Marri, M. Baena Soares, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M. Economides, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kolodkin, M. Mansfield, M. Niehaus, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/549 et Add.1, sect. A, A/CN.4/547 et A/CN.4/553, A/CN.4/556, A/CN.4/L.666/Rev.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

TROISIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. ECONOMIDES dit qu'il soutient la ligne de conduite adoptée par le Rapporteur spécial, consistant à