

Document:-  
**A/CN.4/SR.2842**

**Compte rendu analytique de la 2842e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

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/>)*

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<sup>e</sup> 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. Candiotti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M. Economides, M<sup>me</sup> 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

fonder son troisième rapport sur les articles relatifs à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>1</sup>, articles que le projet sur la responsabilité des organisations internationales devrait suivre aussi étroitement que possible.

2. S'agissant de la question soulevée par le Conseiller juridique du FMI, au paragraphe 8 du rapport, de savoir si l'organisation peut être tenue responsable de n'avoir pas engagé d'action, si cette inaction résulte de l'exercice légal de leur pouvoir par les États membres, M. Economides est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial, pour qui «à l'évidence, les omissions sont illicites lorsque l'organisation internationale est tenue d'agir et ne le fait pas». En ce qui concerne le point de savoir si l'Organisation des Nations Unies peut être tenue responsable si, en cas d'agression armée, le Conseil de sécurité ne prend pas les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales, conformément à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, M. Economides estime que, même si le Conseil de sécurité est empêché d'agir parce qu'un de ses membres permanents a exercé son droit de veto, l'ONU sera néanmoins responsable à l'égard de l'État ou des États victimes de l'agression armée, le droit de veto ne constituant pas une circonstance excluant l'illicéité au sens du chapitre V des articles sur la responsabilité de l'État et du droit international général. À cet égard, M. Economides appuie les observations de M. Kateka au sujet de l'exemple concernant le génocide au Rwanda, figurant au paragraphe 10 du rapport (voir la 2841<sup>e</sup> séance, *supra*, par. 30).

3. La Commission devrait étudier de manière plus approfondie la question de savoir si la responsabilité découlant d'une décision obligatoire d'une organisation, en particulier d'une organisation d'intégration régionale telle que la Communauté européenne, incombe exclusivement à l'organisation plutôt qu'aux membres tenus de la mettre en œuvre. Selon M. Economides, l'avis exprimé par l'Union européenne, reproduit au paragraphe 12 du rapport, est raisonnable et juridiquement cohérent. Lorsqu'il s'agit d'une obligation d'exécuter une décision contraignante de l'organisation, l'action de l'État doit être directement attribuée à l'organisation moyennant une clause spéciale d'attribution de responsabilité, qui pourrait être ajoutée au projet d'article 4.

4. En ce qui concerne les règles de l'organisation, M. Economides partage entièrement l'avis exprimé par M. Pellet (voir la 2840<sup>e</sup> séance, *supra*, par. 43 à 53). Ces règles, même si elles concernent la vie interne de l'organisation, font automatiquement partie du droit international puisqu'elles dépendent du traité international, portant constitution de l'organisation. M. Economides est donc opposé à l'idée qu'il puisse exister des règles d'organisation, y compris celles de l'Union européenne, qui pourraient être considérées comme ne faisant pas partie du droit international: il n'existe pas encore de droit intermédiaire entre le droit international et le droit interne des États, du moins tel qu'on le connaît habituellement.

5. Le paragraphe 2 du projet d'article 8, avec l'expression «en principe», est difficilement acceptable. Selon M. Economides, le membre de phrase «quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci», au paragraphe 1 de cet article, couvre toutes les obligations internationales, y compris celles découlant des règles de l'organisation. En l'état actuel du droit, le paragraphe 2 du projet d'article 8 est donc superflu et devrait être supprimé.

6. M. Economides fait observer que le projet d'article 15, relatif à l'effet des articles précédents, ne semble pas correspondre à l'article 19 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, qui a une portée plus large<sup>2</sup>.

7. Il convient avec le Rapporteur spécial que les projets d'articles déjà adoptés à titre provisoire devraient être examinés avant la fin de la première lecture. À cet égard, le paragraphe 1 du projet d'article 16, portant sur les décisions contraignantes illicites, devrait être traité dans le cadre du projet d'article 4, relatif à la règle générale d'attribution du comportement à une organisation internationale. Au paragraphe 2 du projet d'article 16, il conviendrait de faire une distinction entre une autorisation qui implique une compétence de l'organisation et une recommandation qui laisse à l'État une certaine latitude, voire une totale liberté d'action. Dans le cas d'une autorisation, la responsabilité devrait être partagée entre l'organisation internationale et l'État qui agit, alors que dans le cas d'une recommandation, l'État qui commet le fait devrait assumer la responsabilité principale, voire toute la responsabilité.

8. En conclusion, M. Economides estime que tous les projets d'articles à l'examen, à l'exception du paragraphe 2 de l'article 8 qui devrait être supprimé, et du projet d'article 16 qui doit être remanié, peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

9. M. FOMBA dit qu'en matière de responsabilité des organisations internationales la question centrale est de savoir comment interpréter les relations entre les États et les organisations internationales en tant que sujets primaires et dérivés de droit international. Au cœur de cette problématique se trouve la question du lien entre la personnalité juridique internationale et la responsabilité internationale qui en découle. Alors que la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite a déjà été traitée par la Commission, les notions même d'«organisation internationale» et de «responsabilité» de celle-ci font l'objet de controverses doctrinales et ne bénéficient pas d'un éclairage suffisant de la pratique. Il est donc nécessaire de procéder à une comparaison de l'État et de l'organisation internationale de la façon la plus claire et approfondie possible, dans le but essentiel de cerner les spécificités de cette dernière. La première étape consiste à déterminer si l'organisation internationale dispose d'une personnalité juridique et d'une volonté propres et, dans l'affirmative, en quoi elles sont distinctes de celles de leurs États membres. À cet égard, M. Fomba appelle l'attention sur la résolution de 1995 de l'Institut de droit international sur les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers, dont l'article

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

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 27.

premier dispose que la résolution « traite des questions qui se posent dans le cas des organisations internationales qui ont une personnalité juridique internationale distincte de celle de leurs membres »<sup>3</sup>. L'étape suivante consiste à tirer les conséquences pratiques de la responsabilité des organisations internationales. Les différents cas de figure pourraient être envisagés selon qu'ils concernent l'organisation internationale elle-même, l'organisation internationale et ses membres, l'organisation internationale et les États tiers, l'organisation internationale et d'autres organisations internationales, les États membres eux-mêmes, les États membres et les États tiers, ou les États membres et d'autres organisations internationales. Cette analyse met en évidence l'existence de deux grandes catégories de responsabilité: la responsabilité exclusive et la responsabilité « partagée ». À cet égard, il convient d'observer que des termes connexes tels que « commun », « conjoint et solidaire » ou « solidaire » sont tirés de systèmes juridiques nationaux et doivent donc être utilisés avec prudence en droit international, comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la responsabilité de l'État, M. Crawford, dans son deuxième rapport<sup>4</sup>. Une fois le cadre théorique établi, il convient d'étudier la pratique des organisations internationales et des États, afin de déterminer s'il est nécessaire ou possible de proposer de nouvelles règles juridiques en la matière. À ce moment-là, et sur la base des propositions du Rapporteur spécial, la Commission sera en mesure de s'assurer que le projet d'articles est à la fois pertinent et approprié.

10. M. Fomba est d'accord avec la proposition figurant au paragraphe 1 du rapport visant à ce que les projets d'articles provisoirement adoptés en 2003 et en 2004 soient réexaminés à la lumière des observations faites par les États et les organisations internationales avant la fin de la première lecture, compte tenu en particulier du fait que la pratique est limitée et qu'il existe peu de nouveaux matériaux pour guider la Commission. Il convient également que le rapport doit suivre l'ordre général du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, méthode qui n'empêche pas de reproduire ces articles *mutatis mutandis*.

11. M. Fomba félicite le Rapporteur spécial pour la méthode suivie au sujet de la question de la violation d'une obligation internationale par une organisation internationale, qui consiste, à partir du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, à l'examiner afin de déterminer s'il est possible de l'appliquer aux organisations internationales et de quelle manière il peut être adapté, et à passer en revue les principales questions soulevées, notamment le fait illicite consistant en une omission, les difficultés d'exécution des obligations liées au processus politique de prise de décisions, et les violations d'obligations mises à la charge d'une organisation internationale en application d'une règle de droit international général. M. Fomba est particulièrement intéressé par ce dernier point, au sujet duquel le Rapporteur spécial a cité comme exemple au paragraphe 10 de son rapport l'incapacité de l'ONU d'empêcher le génocide au Rwanda. En tant que membre de la Commission d'enquête créée conformément

à la résolution 935 (1994) du Conseil de sécurité, en date du 1<sup>er</sup> juillet 1994, en vue d'examiner les violations du droit international humanitaire commises au Rwanda, il a été indirectement interpellé par des citoyens rwandais et burundais sur la question de la responsabilité éventuelle de la France et de l'ONU. Il a appelé leur attention sur le fait que les parties contractantes à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ont l'obligation de prévenir le génocide (art. I<sup>er</sup>), qu'elles peuvent saisir les organes compétents de l'ONU afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention des actes de génocide (art. VIII), et qu'elles ont l'obligation de soumettre les différends relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la Convention, y compris ceux relatifs à la responsabilité d'un État en matière de génocide, à la CIJ, à la requête d'une partie au différend (art. IX). M. Fomba est parvenu à la conclusion que, si toutes les conditions nécessaires étaient remplies, il était possible d'engager une action judiciaire, sous une forme ou sous une autre.

12. En ce qui concerne des organisations telles que l'Union européenne, qui sont habilitées à conclure avec des États non membres des traités dont l'application est laissée aux autorités des États membres, ces organisations sont régies par deux types de règles. Il s'agit, d'une part, du droit primaire, qui fait partie du droit international traditionnel et, d'autre part, du droit dérivé qui n'en fait pas partie, puisqu'il est fondé sur la primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres et qu'il est directement applicable dans leurs systèmes juridiques internes. Il n'est toutefois pas précisé si, et dans l'affirmative, dans quelle mesure, l'attribution du comportement et la responsabilité devraient être les mêmes pour les deux types de règles.

13. S'agissant de la question de la définition et de la nature juridique des règles de l'organisation, M. Fomba partage l'avis du Rapporteur spécial pour qui il faut distinguer entre celles qui ont le caractère de règles de droit international, et celles qui ne l'ont pas; au-delà de ce distinguo, le projet d'articles devrait comporter une disposition particulière concernant l'existence de règles spéciales, ou plutôt une disposition finale générale.

14. Dans l'ensemble, le Rapporteur spécial pose bien les problèmes de fond, même si ses arguments ne sont pas toujours très clairs pour le lecteur. M. Fomba n'a pas, à ce stade, de position bien tranchée sur les principaux points qui divisent la doctrine.

15. Les projets d'articles 8 à 11 suivent étroitement les articles sur la responsabilité de l'État et ne posent pas de problème particulier, à l'exception du paragraphe 2 du projet d'article 8, qui traite d'une question qui ne se pose pas dans le cas des États. Le paragraphe soulève deux questions: la première est de savoir s'il est nécessaire d'adopter une position formelle en ce qui concerne la nature d'une règle de l'organisation par rapport au droit international; la seconde est celle de savoir si la violation d'une obligation internationale et celle d'une règle de l'organisation doivent être traitées de la même manière. Si on maintient l'expression « en principe », cela laisse apparaître une présomption d'assimilation d'égalité entre

<sup>3</sup> *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 66-II, session de Lisbonne, 1995, p. 445.

<sup>4</sup> *Annuaire... 1999*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/498 et Add.1 à 4, par. 161 a), p. 50.

les deux types de règles et l'obligation en découlant. À partir de là, trois options sont donc possibles: soit, on défend la thèse de l'égalité de nature, de régime et de traitement entre les deux catégories d'obligation, et il convient simplement de supprimer l'expression «en principe»; soit, on ne soutient pas cette thèse, auquel cas on supprime purement et simplement le paragraphe 2; soit, on fait une lecture combinée de ces deux paragraphes, en acceptant qu'il n'y a pas lieu de traiter séparément une obligation découlant d'une règle de l'organisation et en indiquant dans le commentaire que cette obligation était déjà prise en compte par le membre de phrase «en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci» au paragraphe 1. Bien qu'il n'ait pas de préférence nette à l'égard de ces trois options, M. Fomba serait a priori favorable au maintien du paragraphe 2, à condition de le remanier, ou, si cela devait soulever des difficultés insurmontables, il serait partisan de fournir une explication dans le commentaire, auquel cas le paragraphe 2 pourrait être supprimé.

16. En ce qui concerne la responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale, il est d'accord pour que le schéma conçu pour les États soit transposé aux organisations internationales (par. 26 du rapport). Il approuve également l'idée de distinguer entre le cas des décisions obligatoires et celui des autorisations ou recommandations, comme cela est évoqué aux paragraphes 30 et suivants. À propos de la question de l'ampleur de l'assistance et du degré de responsabilité correspondant (par. 43), il convient que le degré de responsabilité renvoie au contenu de la responsabilité mais non à son existence, et que cette question sera étudiée à un stade ultérieur. Il partage également la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle, outre les quatre articles 12 à 15 qui correspondent aux articles 16 à 19 du texte sur la responsabilité de l'État, il convient de rédiger un nouvel article sur les cas dans lesquels la responsabilité d'une organisation internationale est engagée parce qu'elle pourrait, si tel n'était pas le cas, se soustraire à une obligation internationale en demandant à ses États membres d'adopter un certain comportement qu'il lui est interdit d'adopter directement.

17. Les projets d'articles 12 à 15 ne posent pas de problème particulier. En revanche, le projet d'article 16 a fait l'objet de débats intéressants et stimulants et semble donc devoir être examiné plus en profondeur. En effet, s'il semble y avoir un accord général sur la distinction entre des décisions obligatoires, d'une part, et des recommandations ou autorisations, d'autre part, tel ne semble pas être le cas en ce qui concerne le mécanisme général à proposer pour la formulation et le fonctionnement de la responsabilité de l'organisation internationale au titre de ces deux catégories d'actes. Par exemple, on ne sait pas très bien s'il doit y avoir responsabilité exclusive de l'organisation ou responsabilité partagée entre celle-ci et ses membres; par ailleurs, il n'y a pas d'accord sur la conception même du fait illicite. Le cas cité par M. Pellet peut servir d'illustration: le seul fait pour un État d'adopter une loi contraire au droit international suffit-il pour engager sa responsabilité, ou bien faut-il que cette loi entre en vigueur et soit effectivement appliquée? (Voir la 2840<sup>e</sup> séance, *supra*, par. 54 à 56.)

18. Par conséquent, les options concrètes qui s'offrent à la Commission sont les suivantes: soit, ne pas renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction; soit, demander au Rapporteur spécial de remanier l'article 16 à la lumière des débats; soit, créer un groupe de travail chargé d'élucider les questions de fond concernant cet article. Sous réserve de l'approbation du Rapporteur spécial, M. Fomba est favorable à la troisième solution. Toutefois, il considère que les projets d'articles 8 à 11 et 12 à 15 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

19. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en tant que membre de la Commission, dit qu'un certain nombre de membres ont soulevé une question qui le préoccupe, celle des obligations du Conseil de sécurité en matière de menaces contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression. La Charte ne définit aucune de ces trois situations, mais la pratique du Conseil de sécurité ces dernières décennies a montré qu'il disposait de pouvoirs discrétionnaires extrêmement étendus en la matière. Pour que le Conseil de sécurité ait des obligations dans de telles situations, il doit exister une règle particulière. En l'absence d'une définition, l'obligation existe-t-elle? Si tel n'est pas le cas, peut-on dire que le Conseil de sécurité est responsable de ne pas s'être acquitté de ses obligations, et que cette omission engage la responsabilité de l'ONU?

20. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA dit que le Président n'est pas le seul à être troublé par cette question. Compte tenu de l'absence de définition des trois notions générales mentionnées, il se demande si le fait de porter un litige devant la CIJ pourrait contribuer à éclairer la question.

21. Le PRÉSIDENT fait observer que M. Pambou-Tchivounda a soulevé une autre question préoccupante, à savoir celle du contrôle juridictionnel par la CIJ des actes du Conseil de sécurité.

22. M. CHEE rappelle que le 14 décembre 1974 l'Assemblée générale a adopté la résolution 3314 (XXIX), concernant la définition de l'agression. Cette définition n'a toutefois jamais été effectivement utilisée. Pour les États et le Conseil de sécurité, la meilleure solution consiste à traiter les situations au cas par cas.

23. M. GAJA (Rapporteur spécial) dit que la question est de savoir si une obligation peut être mise à la charge d'une organisation internationale telle que l'ONU, et si le fait de ne pas s'en acquitter engagerait sa responsabilité. Le fait que les règles d'une organisation ne prévoient pas les moyens de s'acquitter d'une obligation n'est pas un élément décisif. La Commission n'a pas encore traité des circonstances excluant l'illicéité, question qui sera examinée à sa prochaine session. Toutefois, le Rapporteur spécial a du mal à imaginer qu'une organisation puisse invoquer ses propres règles pour justifier un manquement à une obligation. La Commission n'est pas véritablement concernée par les mécanismes internes de l'ONU ou par la question de savoir si, en vertu des Articles 39 et suivants de la Charte, le Conseil de sécurité a l'obligation de répondre à un acte d'agression. La Commission est partie de l'hypothèse que l'organisation avait une obligation et si le respect de celle-ci peut soulever des difficultés, le simple fait qu'il existe des règles qui ne facilitent pas le

respect de l'obligation n'est pas pertinent à ce stade du débat.

24. M. ECONOMIDES approuve les observations du Rapporteur spécial. Le Conseil de sécurité est un organe de l'ONU et, comme tous les organes de ce type, il est lié par son instrument constitutif. La Charte est un traité international, et la principale responsabilité du Conseil de sécurité est donc de respecter les obligations qui y sont énoncées. Si celles-ci sont violées, la responsabilité de l'ONU est engagée pour tout acte d'omission.

25. Abordant la question soulevée par le Président, M. Economides indique que, bien que les termes essentiels de la Charte ne soient pas définis, un élément fondamental est que l'agression doit toujours prendre la forme d'une agression armée. On dispose également de la résolution 3314 (XXIX) extrêmement utile de l'Assemblée générale relative à la définition de l'agression. Les caractéristiques d'un conflit armé sont donc relativement bien connues. Il en va de même de la légitime défense, puisqu'elle est diamétralement opposée à l'agression. La seule chose qui n'a pas été réglée est de savoir ce qui constitue une menace contre la paix, notion qui a récemment été étendue, en général dans la bonne direction, par la pratique du Conseil de sécurité. La sécurité collective est devenue une question tellement fondamentale du droit international que M. Economides a une fois proposé que la Commission s'intéresse au droit de la sécurité collective. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue<sup>5</sup>. Quoi qu'il en soit, la Charte est déjà suffisamment étoffée pour que les situations particulières soient examinées au cas par cas, comme M. Chee l'a indiqué.

26. M. GALICKI dit que le problème soulevé par le Président est mis en évidence au paragraphe 3 du projet d'article 10, sur la violation d'une obligation internationale requérant d'une organisation internationale qu'elle prévienne un événement donné. La Charte a mis à la charge du Conseil de sécurité l'obligation de prendre des mesures destinées à empêcher que ne se produise un événement qui constitue une menace contre la paix. En théorie, il s'agit d'une question très simple, mais il n'existe pas de définition contraignante ou de description dans la Charte de la notion de menace contre la paix. Dans la pratique, le Conseil de sécurité lui-même a dû tout d'abord déterminer si une situation pouvait être ainsi qualifiée. S'il conclut à l'existence d'une menace contre la paix, il est alors dans l'obligation de réagir. Toutefois, on ne voit pas clairement dans quelle mesure le Conseil de sécurité a l'obligation effective d'établir l'existence d'une menace contre la paix. Cela est-il lié à son obligation principale de réagir à une menace contre la paix, ou bien s'agit-il d'une obligation distincte, qui ne lui incombe pas directement? Les dispositions de la Charte ne sont pas exhaustives et elles ne précisent pas de quelle manière le Conseil de sécurité doit agir. Dans les situations où celui-ci s'est abstenu de réagir, d'autres solutions ont été recherchées, comme ce fut le cas de la résolution 377 (V) de l'Assemblée générale, en date du 3 novembre 1950, intitulée « Union pour le maintien de la paix ». La Commission devrait examiner dans quelle mesure une organisation est

liée par une obligation internationale lorsque la description de l'obligation n'est pas exhaustive ou n'indique pas clairement que l'organisation devrait réagir. Il convient d'accorder une attention particulière au cas visé par le paragraphe 3 du projet d'article 10, d'une obligation de prévenir la survenue d'un événement, dans la mesure où le fondement juridique de cette obligation de prévention demeure obscur, en particulier lorsqu'elle s'applique au Conseil de sécurité.

27. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en sa qualité de membre de la Commission, dit que, bien qu'il ait la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité a parfois fait valoir que le fait de désigner un État comme agresseur ne facilitait pas l'exécution de cette responsabilité principale, et pouvait même être contre-productif.

28. M. PELLET dit que la question quelque peu émo-tive soulevée par le Président a circonscrit le débat au problème plutôt étroit de savoir si le Conseil de sécurité peut engager la responsabilité de l'ONU, compte tenu du fait que les notions d'agression et de menace contre la paix ne sont pas clairement définies. Une question générale beaucoup plus intéressante est de savoir ce qui se passe lorsqu'il n'y a pas d'accord général quant à la portée des obligations internationales. Les travaux de la Commission en matière de responsabilité de l'État et de responsabilité des organisations internationales ont montré que de telles obligations internationales existaient effectivement, sans toutefois préciser dans quelles circonstances ces obligations étaient violées. Celles-ci doivent être précisées au cas par cas.

29. La CIJ peut-elle être saisie d'un problème de ce type? Cela pourrait et devrait certainement être le cas, bien que les États saisissent rarement la Cour de telles questions. Une organisation a également la possibilité de solliciter un avis consultatif. Dans ce dernier cas, la Cour peut très bien dire que, compte tenu du manque de précision de la notion d'agression, elle n'est pas en mesure de se prononcer sur la question. Une telle conclusion n'est pas très glorieuse, mais elle a déjà été tirée, par exemple dans les affaires relatives à la *Licéité de l'emploi de la force*; dans le contexte d'un avis consultatif, elle ne semble pas déraisonnable. D'un autre côté, il est également parfaitement possible qu'une affaire contentieuse soit portée devant la Cour. La Bosnie-Herzégovine a envisagé d'engager une action contre le Royaume-Uni parce qu'il n'a pas opposé son veto à la résolution imposant un embargo sur les armes aux États issus de l'ex-Yougoslavie. Si elle l'avait fait, la Cour aurait dû se prononcer sur la question de savoir si la responsabilité incombait à l'ONU ou à ses Membres, en particulier ceux qui auraient pu empêcher l'adoption de la résolution en utilisant leur droit de veto. En sa qualité de conseil de la Bosnie-Herzégovine, M. Pellet a dissuadé ce pays de s'engager dans un exercice académique certes fascinant, mais peu susceptible d'aboutir à des résultats pratiques. Cependant, dans une telle situation, la Cour n'aurait pas pu se soustraire à ses obligations et elle aurait dû se prononcer en fonction des circonstances de l'affaire.

30. Quelle forme aurait pu prendre cette réponse? Certainement pas une définition abstraite de l'agression, mais plutôt la constatation que, dans le cas d'espèce, l'ONU

<sup>5</sup> Voir *Annuaire... 1999*, vol. I, 2575<sup>e</sup> séance, p. 59, par. 3, et 2610<sup>e</sup> séance, p. 332, par. 61.

s'est ou ne s'est pas acquittée de ses obligations, par omission ou par commission. Il semble clair que, le Conseil de sécurité étant un organe d'une organisation internationale, il ne représente pas réellement un cas spécial. En dehors du plaisir intellectuel que certains semblent ressentir à dénigrer le Conseil de sécurité, il n'y a pas grand-chose à tirer d'un débat sur la question de savoir si des obligations existent en l'absence de règles. Il est plus intéressant de préciser ce qui se passe lorsqu'une règle est vague. La résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale ne donne pas une définition opérationnelle de l'agression, en tout état de cause, elle n'apporte rien, puisqu'elle se termine en disant que le Conseil de sécurité peut définir l'agression comme bon lui semble.

31. En ce qui concerne le fond de la question soulevée par le Président, M. Pellet a le sentiment que le Conseil de sécurité a probablement une obligation de comportement, bien que l'Article 24 de la Charte soit relativement vague, puisqu'il évoque l'«accomplissement» des devoirs (par. 2). On peut donc en conclure que la responsabilité principale du Conseil de sécurité est d'accomplir son devoir. Cependant, le terme «devoir», distinct de celui d'«obligation», a des connotations davantage politiques que juridiques. Pourrait-on dire que le Conseil de sécurité a une «obligation» d'agir au sens juridique du terme, même dans une situation qui constitue de toute évidence une agression? Les Articles 41 et 42 de la Charte ont été rédigés dans un langage juridique très peu contraignant, puisqu'ils prévoient que le Conseil de sécurité «peut décider», s'il «estime que...» Les pouvoirs discrétionnaires du Conseil de sécurité semblent donc assez vastes du point de vue juridique. M. Pellet n'est donc pas convaincu que l'on puisse dire que le Conseil de sécurité a une obligation juridique d'agir en cas de menaces contre la paix et de rupture de la paix ou d'acte d'agression. En revanche, il ne fait selon lui aucun doute qu'il a la responsabilité politique de le faire. Les travaux préparatoires de la Charte montrent clairement que les cinq membres permanents, en particulier les États-Unis et l'Union soviétique, ont voulu préserver la possibilité d'empêcher le Conseil de sécurité d'agir, et ils ont estimé qu'il n'y avait pas d'obligation juridique dans de telles situations. Ainsi, avant de s'atteler à définir l'agression, les menaces à la paix et les violations de la paix, la Commission doit d'abord déterminer si le Conseil de sécurité a une obligation d'agir, ce que M. Pellet est très loin de reconnaître.

32. En ce qui concerne le Rwanda, il estime que la responsabilité de l'ONU était engagée dans une certaine mesure, laquelle reste à déterminer, tout comme celle de quelques États, en particulier la Belgique et la France, mais non en raison de l'inaction du Conseil de sécurité – après tout, il n'était soumis à aucune obligation absolue d'agir. En tout état de cause, il n'est pas établi qu'il y ait eu une menace contre la paix au sens strict de l'expression au Rwanda. La responsabilité de l'ONU était néanmoins engagée pour d'autres raisons, qui tenaient davantage au retrait hâtif de la modeste force de maintien de la paix et à d'autres actions similaires.

33. M. Sreenivasa RAO dit que l'approche suivie par le Rapporteur spécial a consisté à traiter le sujet dans un cadre circonscrit, qui ne pouvait pas être étendu à d'autres questions, aussi urgentes et importantes soient-elles, et

aussi tentant que cela ait été. Cela étant, il partage l'avis de M. Pellet selon lequel le Conseil de sécurité est un organe politique; et la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, sur la définition de l'agression, ne constitue qu'une aide, même si certains Membres ont considéré qu'elle devait être plus que cela. Le Conseil de sécurité peut estimer qu'un acte d'agression s'est produit, ou il peut rester silencieux s'il le juge bon. Ainsi, l'usage du veto peut forcer les parties à ne pas recourir à la force armée, mais à employer la persuasion et d'autres moyens pour faire face à un acte d'agression. L'utilisation du veto ne signifie pas qu'une crise particulière peut tout simplement être ignorée, mais qu'il n'y a pas de consensus au sein du Conseil de sécurité pour la traiter par la force armée, et que tout État qui décide d'engager une action unilatérale le fait à ses propres risques.

34. M. CHEE dit que M. Pellet semble arguer que le Conseil de sécurité agit de manière isolée; toutefois, les Articles 24 et 25 de la Charte montrent clairement qu'il ne peut pas agir à sa guise. Le paragraphe 2 de l'Article 24 limite ses pouvoirs. La Commission ne devrait pas condamner les actes d'omission du Conseil de sécurité: conformément au paragraphe 1 de l'Article 24, les États Membres «... reconnaissent qu'en s'acquittant [de ses] devoirs, le Conseil de sécurité agit en leur nom» et, en vertu de l'Article 25, ils «conviennent d'accepter et d'appliquer [ses] décisions».

35. S'agissant de l'observation de M. Galicki au sujet de la menace contre la paix, M. Chee rappelle que le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, tel qu'adopté en première lecture, incluait le crime de «menace d'agression»<sup>6</sup>. En seconde lecture, celui-ci a été abandonné, apparemment parce que la notion était trop vague<sup>7</sup>, bien qu'il faille reconnaître qu'il n'y a rien de vague dans le fait de masser 700 000 soldats aux frontières d'un pays et de pointer des milliers de pièces d'artillerie dans sa direction. Dans la quatrième édition de son ouvrage, *International Law*, Malcolm Shaw fait valoir que l'évolution de la technologie moderne permet de déceler et d'identifier facilement les menaces à la paix<sup>8</sup>.

36. M. ECONOMIDES dit que le Rapporteur spécial a plus ou moins réglé le problème en disant que les omissions sont illégales lorsque l'organisation internationale est tenue d'agir et qu'elle ne le fait pas. Cela s'applique à toutes les organisations internationales, y compris l'ONU. Dès lors qu'il existe une obligation et que celle-ci n'est pas respectée, l'omission est illégale et l'organisation est responsable.

37. Au sujet des observations de M. Pellet, M. Economides dit que, selon lui, les termes «devoir» et «obligation» sont synonymes. Même si l'on accepte – ce qu'il ne fait pas – que le terme «devoir» a une connotation légèrement plus faible que celui d'«obligation», le devoir

<sup>6</sup> Voir *Annuaire... 1991*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), chap. IV, p. 100, art. 16. Pour la première variante de texte, voir *Annuaire... 1989*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), chap. III, p. 75, art. 13.

<sup>7</sup> Voir *Annuaire... 1995*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 22, par. 74; *ibid.*, vol. I, les 2380<sup>e</sup> à 2382<sup>e</sup> séances, p. 11 à 28, *passim*. Pour le projet d'articles et les commentaires y relatifs adoptés par la Commission, voir *Annuaire... 1996*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), par. 50, p. 17 à 60.

<sup>8</sup> Cambridge University Press, 1997.

dénote néanmoins une obligation. M. Economides ne saurait accepter l'idée que le mot «devoir» est un terme politique sans connotation juridique. Bien que la Charte confère des pouvoirs discrétionnaires au Conseil de sécurité dans de nombreux domaines, en vertu de certaines de ses dispositions le Conseil de sécurité est tenu d'engager une action immédiate, par exemple en ce qui concerne le droit de légitime défense, au sujet duquel il est tenu, clairement et sans ambiguïté, de prendre les mesures nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ainsi, dans certains cas, le Conseil de sécurité dispose d'une très grande latitude, alors que dans d'autres il a une compétence liée. M. Economides ne souscrit donc pas à l'affirmation selon laquelle la Charte n'énonce pas d'obligations juridiques que les organes auxquels elles incombent sont tenus d'appliquer.

38. M. MANSFIELD dit que le débat semble s'être éloigné du sujet. Il n'a entendu personne affirmer qu'une organisation internationale peut méconnaître une obligation clairement établie en droit international de suivre une certaine ligne de conduite. En d'autres termes, l'omission peut engager sa responsabilité, et les difficultés propres au processus de prise de décisions ne sauraient excuser l'inaction. Tel est le point essentiel, et il s'applique à toutes les organisations internationales, y compris le Conseil de sécurité. Toutefois, la tâche de la Commission n'est pas de déterminer si toutes les organisations ont une obligation clairement établie en droit international de prendre des mesures en toutes circonstances quelles qu'elles soient. En ce qui concerne le Conseil de sécurité, et, de fait, toute autre organisation internationale, cela dépendrait dans une large mesure de la situation particulière et de l'interprétation des faits, compte tenu du rôle de l'organe en question. Dans le cas du Conseil de sécurité, ses importantes responsabilités politiques doivent être prises en considération. Globalement, la proposition est donc claire et, s'il aurait été certainement intéressant d'étudier la question dans l'optique de certaines organisations internationales en particulier, la Commission n'ira pas très loin en suivant une telle méthode.

39. M. PELLET dit qu'il est surpris par les positions catégoriques prises par certains membres, en particulier M. Economides. Il est clair que le Conseil de sécurité a des obligations, qui doivent être considérées à la lumière des moyens dont il dispose. Les membres permanents du Conseil de sécurité ont un droit de veto, et il n'est pas raisonnable d'interpréter ses obligations juridiques sans en tenir compte. M. Economides a affirmé d'une manière péremptoire qu'il y a au moins un cas dans lequel le Conseil de sécurité a l'obligation d'agir, mais il a choisi l'exemple le plus mauvais qui soit, à savoir l'Article 51, en vertu duquel les États ont un droit de légitime défense «jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales». L'Article 51 prévoit donc clairement le cas dans lequel le Conseil de sécurité n'adopte pas de mesure, et M. Pellet ne voit pas comment on peut soutenir que cette disposition est la preuve que le Conseil de sécurité est tenu d'agir. En fait, la dernière phrase de l'Article 51 accorde au Conseil de sécurité d'importants pouvoirs discrétionnaires, dans la mesure où elle prévoit que les mesures prises par les Membres dans l'exercice de leur droit de légitime défense doivent être immédiatement

portées à la connaissance du Conseil de sécurité, qui est autorisé à «agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales».

40. À propos d'une observation de M. Chee et du problème plus général de l'Article 24, M. Pellet constate qu'à plusieurs reprises la CIJ a fait observer que le Conseil de sécurité n'a qu'une responsabilité principale, et elle n'a pas exclu que des mesures puissent être prises par d'autres organes, en particulier l'Assemblée générale. *A contrario*, M. Pellet conclut que l'inaction du Conseil de sécurité n'engage pas automatiquement sa responsabilité juridique, et ce quelles que soient les circonstances. Il n'est pas certain que la notion de responsabilité principale soit une notion juridique, mais, en tout état de cause, l'Organisation a une responsabilité globale. Si l'objectif est d'engager la responsabilité de l'Organisation, la Commission doit alors décider si l'Assemblée générale est tenue d'agir lorsque le Conseil de sécurité ne s'acquitte pas de son obligation principale: s'il en va autrement, le terme «principale» n'a pas de sens. Bien que M. Pellet n'ait pas d'affection particulière pour le Conseil de sécurité, celui-ci représente, selon lui, une cible facile pour ceux qui sont enclins à une indignation vertueuse; malheureusement, les relations internationales sont plus compliquées que cela.

*M. Pambou-Tchivounda (Vice-Président) prend la présidence.*

41. M. KABATSI félicite le Rapporteur spécial pour son troisième rapport, grâce auquel la Commission peut continuer à faire des progrès significatifs et rapides sur la question. Les articles 8 à 11 s'inspirent largement des quatre dispositions similaires dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, méthode que M. Kabatsi appuie pleinement. Il est en effet inutile de réinventer la roue si celle dont on dispose fait l'affaire. Ces articles peuvent donc être renvoyés au Comité de rédaction.

42. Le Rapporteur spécial a raison de dire que l'acte illicite d'une organisation internationale peut consister en une action ou une omission, que des omissions sont illicites lorsqu'une organisation internationale est tenue d'agir et ne le fait pas (par. 8 du rapport), et que les contraintes internes d'une organisation internationale, qui peuvent l'amener à violer ses obligations internationales, ne sauraient l'exonérer de sa responsabilité de ce fait. Comme un certain nombre de membres l'ont souligné, les États peuvent parfois être tentés d'échapper à leur responsabilité en transférant leurs obligations à des organisations internationales qu'ils ont créées à cette fin. Il serait regrettable que ces dernières soient autorisées à se dérober à leurs responsabilités en faisant valoir qu'elles n'ont pas pu s'acquitter de leurs obligations internationales en raison de difficultés liées à leur processus interne de prise de décisions. On ne devrait pas laisser subsister de lacunes aussi dangereuses, même comme sujet de politique publique internationale positive. S'agissant de la question du Conseiller juridique du FMI, citée au paragraphe 8 du rapport, portant sur le point de savoir si une organisation serait responsable de n'avoir pas engagé d'action, si cette inaction résulte de l'exercice légal de



leur pouvoir par les États membres, la réponse est un oui catégorique.

43. Étant donné que l'Organisation a été créée afin de préserver les générations futures du fléau de la guerre qui a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances, qu'elle a un caractère universel et que ses Membres ont proclamé leur foi dans la dignité et la valeur de la personne humaine, il ne fait aucun doute que l'ONU a l'obligation, en tant que principe du droit international général, et en fonction des éléments de preuve disponibles, de prévenir le génocide. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide n'a pas introduit cette obligation, elle l'a codifiée en tant que règle du droit international général qui existait déjà en tant que telle. L'incapacité de mettre un terme au génocide au Rwanda ne saurait être attribuée au fait que l'on ignorait qu'il était en train de se produire. Comme l'ont montré les événements récents au Rwanda et dans les Balkans, les omissions peuvent être aussi funestes, voire plus funestes encore, que les actes de commission eu égard à leurs conséquences négatives. C'est pourquoi M. Kabatsi aurait été favorable à ce que l'expression «d'omission» soit ajoutée après le terme «fait», au paragraphe 1 de l'article 8, si cette expression avait figuré dans la disposition correspondante du projet d'article sur la responsabilité de l'État. Il espère que le commentaire de cet article approfondira cette question. Il est également en faveur de la suppression des termes «en principe», au paragraphe 2 de l'article 8.

44. Les projets d'articles 12 à 16 ne présentent aucune difficulté et peuvent également être renvoyés au Comité de rédaction, qui devrait être en mesure de prendre en considération toutes les observations qui ont été faites au sujet de l'article 16, et le rendre plus compatible avec l'article 13.

45. M. CHEE, se référant aux omissions illicites de la part d'une organisation internationale et d'un État, estime qu'une organisation internationale, bien que sujet de droit international, n'agit pas sur le même plan qu'un État au regard du droit international, comme la CIJ l'a fait observer en 1949 dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*. L'expression «en principe», au paragraphe 2 du projet d'article 8, doit être précisée plus avant. Les projets d'articles 9 à 11 ne posent pas de problème. Les projets d'articles 12 et 13 traitent respectivement des cas d'une organisation internationale qui apporte une aide ou une assistance dans la commission d'un fait internationalement illicite, ou qui exerce des directives et un contrôle dans la commission du fait internationalement illicite. Il semble cependant que la pratique des États dans ce domaine est assez maigre. La position adoptée par le Rapporteur spécial au sujet de ces articles aux paragraphes 27 et 28 de son rapport n'est pas suffisamment étayée par les notes de bas de page. M. Chee appuie néanmoins les deux projets d'articles, qui traitent de situations susceptibles de se produire à l'avenir. La réserve figurant au projet d'article 15 ne semble cependant pas nécessaire.

46. S'agissant du paragraphe 2 du projet d'article 16, M. Chee convient que les États membres d'une organisation internationale ont tendance à agir sur la base d'autorisations et de recommandations de cette organisation

internationale. La pratique des États en la matière ne doit donc pas être ignorée. L'avis consultatif de 1962 de la CIJ, dans l'affaire *Certaines dépenses des Nations Unies*, est également pertinent.

47. S'agissant de l'incapacité du Conseil de sécurité d'empêcher le génocide au Rwanda, il est possible d'établir des parallèles intéressants entre cette situation et la situation au Kosovo et dans les Balkans, où l'OTAN est intervenue pour empêcher une escalade ou une extension du conflit. Quant à savoir quelles conclusions il convient de tirer d'une comparaison entre ces deux situations, ce point demeure controversé.

48. En conclusion, M. Chee recommande que tous les projets d'articles, à l'exception du paragraphe 2 de l'article 16, soient renvoyés au Comité de rédaction.

49. Le PRÉSIDENT invite les membres qui souhaitent participer aux travaux du Comité de rédaction sur la responsabilité des organisations internationales à en informer le Président du Comité de rédaction.

#### **Les réserves aux traités<sup>9</sup> (A/CN.4/549, sect. D, A/CN.4/558 et Add.1 et 2<sup>10</sup>, et A/CN.4/L.665)**

[Point 6 de l'ordre du jour]

#### **RAPPORT DU COMITÉ DE RÉDACTION**

50. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter le rapport du Comité pour la session en cours, sur le thème des réserves aux traités (A/CN.4/L.665).

51. M. MANSFIELD (Président du Comité de rédaction) présente le rapport du Comité de rédaction sur le sujet. Le Comité a tenu deux séances sur ce thème, les 9 et 10 mai 2005, au cours desquelles il a examiné deux projets de directives qui lui avaient été soumis par la Commission à sa cinquante-sixième session. Ces deux projets de directives traitent de la définition des objections. Le projet de directive 2.6.1 porte sur la définition des objections en tant que telles, et le projet de directive 2.6.2 traite d'une catégorie particulière d'objections, à savoir les objections à la formulation tardive d'une réserve ou à son aggravation.

52. Le nouveau texte du projet de directive 2.6.1 se lit comme suit:

#### **« Définition des objections aux réserves**

«L'expression "objection" s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale, en réaction à une réserve à un traité formulée par un autre État ou une autre organisation internationale, par laquelle l'État ou l'organisation vise à exclure ou à modifier les effets juridiques de la réserve ou à exclure l'application du traité dans son ensemble, dans ses relations avec l'auteur de la réserve.»

<sup>9</sup> Pour le texte des projets de directive adoptés provisoirement à ce jour par la Commission, voir *Annuaire... 2004*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), chap. X, par. 294.

<sup>10</sup> Reproduit dans *Annuaire... 2005*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

53. Le nouveau texte du projet de directive 2.6.2 se lit comme suit:

**«Objections à la formulation ou à l'aggravation tardives d'une réserve**

«L'expression "objection" peut également s'entendre de la déclaration unilatérale par laquelle un État ou une organisation internationale s'oppose à la formulation tardive d'une réserve ou à son aggravation.»

54. Le projet de directive 2.6.1 a été présenté pour la première fois par le Rapporteur spécial dans son huitième rapport en 2003<sup>11</sup>. Le Rapporteur spécial en a proposé d'autres versions dans son neuvième rapport en 2004<sup>12</sup>, et dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa cinquante-sixième session, tenant compte des avis exprimés en session plénière<sup>13</sup>. Le Comité de rédaction a travaillé sur la dernière version de la directive, telle qu'elle figure au paragraphe 293 e) du rapport de la Commission.

55. Le Comité de rédaction a longuement débattu de la question de savoir si la définition des objections devait mettre l'accent sur les effets des objections, comme dans le texte proposé par le Rapporteur spécial, ou si une objection devait constituer une déclaration de fait par laquelle l'État ou l'organisation internationale auteur de l'objection indique qu'il n'accepte pas la réserve ou qu'il la considère illicite. Divers arguments ont été avancés pour appuyer ces deux approches ou s'y opposer. On a souligné qu'une définition strictement factuelle serait incomplète ou qu'elle risquait d'inclure de simples déclarations politiques qui ne sont pas censées être des «objections» produisant des effets juridiques; certains membres ont estimé qu'une telle définition serait tautologique. Le Comité de rédaction s'est efforcé de concilier les deux approches en une définition unique, mais il est apparu qu'une telle définition serait excessivement longue et difficile à utiliser.

56. Le Comité est finalement convenu que les termes «à exclure ou à modifier» sont des éléments clés de toute objection visant à produire des effets juridiques et que, sans nécessairement énumérer tous les effets possibles d'une objection, la définition devrait en donner une description très générale. Cette description suit celle que l'on trouve au paragraphe 4 b) de l'article 20 et au paragraphe 3 de l'article 21 de la Convention de Vienne de 1969. Cette définition devrait prévoir la possibilité d'exclure l'application du traité dans son ensemble, ce qui refléterait le paragraphe 3 de l'article 21 de la Convention de Vienne.

57. Le Comité a également estimé que la définition ne devrait pas être exagérément compliquée, puisque des projets de directive futurs traiteront d'autres aspects des objections. La rédaction actuelle suit de près celle du projet de directive proposé en 2004. Le terme «formulée» a été retenu parce qu'il a semblé plus approprié que le terme «faite», étant donné qu'en vertu de la Convention de Vienne de 1969, une réserve est réputée être «formulée» tant qu'aucune objection n'a été faite. L'expression

française «auteur de la réserve» a été traduite en anglais par «*the reserving State or organization*». La définition est sans incidence sur la capacité des États de faire des déclarations ou des commentaires au sujet de réserves fondées sur des motifs politiques, ce point devant être développé dans le commentaire. Le commentaire devra également préciser que la définition est sans préjudice de la validité ou des effets juridiques des objections. Le projet de directive 1.6 (Portée des définitions) est particulièrement pertinent dans ce contexte.

58. Le projet de directive 2.6.2 suit de près le texte initialement proposé par le Rapporteur spécial. Le Comité avait envisagé de le remanier afin de le mettre en harmonie avec le projet de directive 2.6.1, en employant les termes «vise à s'opposer» plutôt que «s'oppose», mais il a renoncé à cette idée car il s'est rendu compte que les deux projets de directives concernaient des cas différents. L'objet du projet de directive 2.6.2 est de souligner que le terme «objection» peut également être utilisé pour désigner l'opposition à la formulation tardive d'une réserve ou à son aggravation.

59. Le Comité de rédaction a estimé que le projet de directive 2.6.2, qui suit actuellement le projet de directive 2.6.1, serait mieux placé s'il était situé entre les directives 2.3.2 (Acceptation de la formulation tardive d'une réserve) et 2.3.3 (Objection à la formulation tardive d'une réserve). La numérotation actuelle a toutefois été conservée, afin de ne pas bouleverser l'organisation déjà complexe des projets de directive, étant entendu qu'en seconde lecture le projet de directive sera placé dans la partie relative à la formulation tardive des réserves.

60. Le Comité de rédaction a recommandé à la Commission d'adopter les deux projets de directives.

61. M. Sreenivasa RAO dit que la définition des objections aux réserves est une question importante, dans la mesure où il est arrivé que des États fassent des déclarations qui ont été interprétées comme des objections par le depositaire, comme ce fut le cas de la déclaration de l'Inde relative à l'instrument constitutif de l'Organisation maritime internationale. M. Rao aurait préféré que les objections visant à exclure l'application du traité dans son ensemble et les objections visant à exclure ou à modifier les effets juridiques de la réserve soient traitées séparément. Le Comité de rédaction ayant toutefois choisi de traiter ces deux points dans la même directive, il était disposé à se conformer à cette décision.

62. Le PRÉSIDENT dit que s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite adopter l'intitulé et le texte des projets de directives 2.6.1 et 2.6.2, figurant dans le document A/CN.4/L.665.

*Il en est ainsi décidé.*

*Les directives 2.6.1 et 2.6.2 sont adoptées.*

63. M. PELLET (Rapporteur spécial) se félicite que les directives 2.6.1 et 2.6.2, qui sont l'aboutissement de deux années d'un travail ardu, aient été adoptées. Répondant aux observations de M. Sreenivasa Rao, il fait observer que les difficultés de l'Inde au sujet de l'instrument constitutif

<sup>11</sup> *Annuaire... 2003*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/535 et Add.1.

<sup>12</sup> *Annuaire... 2004*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/544.

<sup>13</sup> *Ibid.*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), chap. IX, sect. B, par. 275 à 293.

de l'Organisation maritime internationale avaient trait aux réserves et non aux objections. Cela étant, il est vrai que des divergences d'opinion peuvent surgir entre des États et des organes dépositaires ou des juridictions internationales en ce qui concerne la nature des communications faites par les États. Qu'il suffise de penser à l'affaire *Belilos c. Suisse* du 29 avril 1988, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ce qui était censé être une déclaration constituait en réalité une réserve. D'où l'importance des deux directives.

64. M. Pellet rappelle également que dans son huitième rapport il a exprimé l'intention de proposer tout d'abord une définition générale, avant d'aborder les définitions spécifiques des différents types d'objections, y compris le refus d'un État d'être lié par un traité avec l'État auteur de la réserve<sup>14</sup>. Tout comme M. Sreenivasa Rao, M. Pellet aurait préféré que les objections visant à exclure ou à modifier les effets juridiques de la réserve et celles visant à exclure l'application du traité dans son ensemble soient traitées séparément. Il accepte néanmoins le projet de directive 2.6.1 tel qu'il a été formulé par le Comité de rédaction.

*La séance est levée à 12 h 55.*

<sup>14</sup> *Annuaire... 2003*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/535 et Add.1, par. 98 à 106.

## 2843<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 24 mai 2005, à 10 heures*

*Président: M. Djamchid MOMTAZ*

*Présents: M. Addo, M. Al-Baharna, M. Al-Marri, M. Baena Soares, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M. Economides, M<sup>me</sup> Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kolodkin, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Niehaus, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M<sup>me</sup> Xue, 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 (*fin*)

1. M. RODRÍGUEZ CEDEÑO approuve l'idée de s'inspirer des articles sur la responsabilité internationale de l'État pour fait internationalement illicite<sup>1</sup> pour élaborer

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

le présent projet d'articles, tout en considérant qu'il faut faire preuve d'une grande prudence en la matière. Le fait qu'il existe différents types d'organisations internationales (de coopération, de financement, d'intégration) pose la question de la nature et de la portée des recommandations ou des décisions que leurs organes peuvent adopter. Selon lui, ces distinctions sont importantes, et pas seulement théoriques, dans la mesure où elles ont des effets pratiques. Le droit international des organisations internationales ne constitue pas un corps unique de normes juridiques, chaque organisation ayant son droit propre, même s'il existe des principes généraux communs à toutes les organisations. Il en résulte que les obligations qui découlent des actes des organisations ne sont pas toujours de même nature. Certaines constituent des obligations de moyen, d'autres des obligations de résultat; certaines se traduisent par des recommandations ou autorisations, d'autres par des décisions qui lient les États membres. La nature des obligations est donc fondamentale pour déterminer le fait qui peut être attribué à une organisation internationale. Il convient donc de distinguer les normes de l'organisation de ses actes, même si dans les deux cas il n'est pas aisé de déterminer l'obligation, comme on l'a vu lors du débat relatif aux pouvoirs du Conseil de sécurité. M. Rodríguez Cedeño rappelle à ce sujet que, conformément à l'Article 24 de la Charte, le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. En vertu du Chapitre VII de la Charte, il peut, en cas de menace contre la paix, recommander ou ordonner aux États Membres de prendre certaines mesures. Or cet aspect est important, dans la mesure où le Conseil de sécurité peut commettre un fait internationalement illicite par omission, et donc engager la responsabilité de l'ONU.

2. Il ne faut pas oublier par ailleurs que la personnalité juridique d'une organisation internationale est distincte de celle des États qui la composent, question liée à celle de la détermination de la responsabilité de l'organisation en tant que telle, et de la responsabilité résiduelle de ses États membres, le cas échéant. La définition de l'organisation internationale adoptée par la Commission en 2003 est très claire à cet égard<sup>2</sup>. Une organisation a la capacité d'agir, d'acquiescer des droits et de contracter des obligations, et elle peut donc engager sa responsabilité. Elle serait donc seule responsable, selon les conditions définies dans le projet d'articles, de la commission d'un fait internationalement illicite. La question de la responsabilité des États membres est quant à elle beaucoup plus complexe.

3. Passant aux projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial, M. Rodríguez Cedeño relève que le principe de l'existence d'une violation d'une obligation internationale par une organisation internationale, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci, énoncé dans le projet d'article 8, pourrait également s'appliquer aux obligations extraconventionnelles, c'est-à-dire, par exemple, aux obligations à caractère unilatéral que l'organisation aurait pu contracter par voie d'un acte unilatéral ou d'une résolution. Il faudrait alors s'interroger sur les actes que le secrétaire général d'une organisation adopte dans le cadre de ses compétences, dans la mesure où celles-ci

<sup>2</sup> Voir *Annuaire... 2003*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), chap. IV, sect. C.1, projet d'article 2.