

Document:-
A/CN.4/SR.2877

Compte rendu analytique de la 2877e séance

sujet:
Responsabilité des organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2006, vol. I

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

12. Quant aux contre-mesures, il est clair que, comme le Rapporteur spécial le souligne à juste titre, l'on ne pourra pas se prononcer sur la question tant que les conditions dans lesquelles une organisation internationale peut y recourir n'auront pas été examinées. Il semble toutefois qu'aucune raison ne justifie qu'on interdise à une organisation internationale de le faire dès lors que les circonstances le justifient. C'est pourquoi un article provisoire s'inspirant de la variante B suggérée par le Rapporteur spécial au paragraphe 25 de son rapport semble pour l'heure souhaitable.

13. En ce qui concerne la force majeure, M. Mansfield ne voit pas pourquoi une organisation internationale ne serait pas en mesure de l'invoquer en tant que circonstance excluant l'illicéité, en particulier si l'on songe à une catastrophe naturelle ou à un «événement de nature irrésistible», mais il lui est en revanche plus difficile d'admettre que la «détresse financière» évoquée au paragraphe 31 du rapport puisse constituer un cas de force majeure. Il est vrai que le non-paiement par des États membres de leurs contributions financières à une organisation internationale peut assurément placer celle-ci dans une situation particulièrement difficile. Cela dit, aucun État ne peut invoquer le fait de ne pas avoir reçu de paiement ni d'avoir engrangé les recettes essentielles à sa solvabilité comme un cas de force majeure excluant l'illicéité, et on voit mal pourquoi il en irait différemment pour les organisations internationales. Il paraîtrait pour le moins inacceptable qu'une organisation internationale contracte de nouvelles obligations contractuelles, sachant que ses membres n'affecteront pas les fonds nécessaires à leur exécution. Tel qu'il est libellé, le projet d'article 20 est donc acceptable.

14. Abordant la question de l'état de nécessité, M. Mansfield dit qu'il n'est toujours pas acquis à l'idée que les États puissent l'invoquer en tant que circonstance excluant l'illicéité d'un fait qui, autrement, serait considéré comme contraire au droit international, en raison des abus auxquels cela risque de mener, et il y a encore moins de raison, à son avis, de l'accepter dans le cas d'une organisation internationale. Une organisation ne saurait invoquer l'état de nécessité au nom de sa propre survie. Elle ne peut l'invoquer que pour la préserver ou protéger un intérêt justifiant son existence même, c'est-à-dire un intérêt essentiel dont la protection fait partie des fonctions qui lui ont été spécifiquement confiées. Étant donné que le projet d'article 22 reflète cette vue restrictive, exposée aux paragraphes 41 à 44 du rapport, des circonstances dans lesquelles une organisation internationale peut invoquer l'état de nécessité, M. Mansfield peut l'accepter, bien qu'il ait encore quelques doutes.

15. M. ADDO félicite chaleureusement le Rapporteur spécial pour la qualité de son quatrième rapport dont il approuve la teneur dans sa quasi-totalité. Il souscrit à l'approche du Rapporteur spécial consistant à suivre le schéma général adopté pour les projets d'article sur la responsabilité de l'État. Passant en revue les différents projets d'article relatifs aux circonstances excluant l'illicéité du fait d'une organisation internationale, il appuie notamment le projet d'article 17 (Consentement) et le projet d'article 18 (Légitime défense) qui s'inspirent des projets d'articles 20 et 21, respectivement, du texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement

illicite⁹⁸. En ce qui concerne les contre-mesures, il souscrit à l'idée de laisser en blanc le texte de l'article pertinent comme cela est envisagé au paragraphe 25 du rapport. Pour ce qui est de la force majeure, il rappelle que, selon le droit international, la responsabilité de l'État n'est pas engagée si l'inexécution de l'une de ses obligations est due à des circonstances totalement indépendantes de sa volonté et estime qu'il doit en aller de même pour les organisations internationales. C'est la raison pour laquelle il juge acceptable le projet d'article 20 qui reprend les termes de l'article 23 du texte sur la responsabilité de l'État⁹⁹.

16. À propos de la détresse, M. Addo pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il n'y a pas de raison de vouloir appliquer aux organisations internationales des règles différentes de celles qui régissent la responsabilité de l'État et juge par conséquent satisfaisant l'article 21 qui est inspiré du projet d'article 24 du texte sur la responsabilité de l'État. S'agissant de l'état de nécessité, il souscrit à l'avis du Rapporteur spécial selon lequel il ne faut pas s'écarter du modèle du projet d'article 25 du texte sur la responsabilité de l'État et appuie le libellé proposé pour l'article 22. Enfin, il approuve également le projet d'article 23 (Respect de normes impératives) et le projet d'article 24 (Conséquences de l'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité) qui reproduisent plus ou moins les projets d'articles 26 et 27, respectivement, du texte sur la responsabilité de l'État¹⁰⁰.

La séance est levée à 10 h 45.

2877^e SÉANCE

Mercredi 17 mai 2006, à 10 heures

Président: M. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Présents: M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M. Economides, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kateka, M. Kemicha, M. Kolodkin, M. Koskeniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Operti Badan, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Valencia-Ospina, M^{me} Xue, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales (suite)
[A/CN.4/560, sect. C, A/CN.4/564 et Add.1 et 2, A/CN.4/568 et Add.1, A/CN.4/L.687, Add.1 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. MOMTAZ dit qu'en établissant son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a – avec juste raison – suivi une fois de plus le schéma adopté dans le projet d'articles

⁹⁸ Ibid., p. 27.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid., p. 28.

sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Cette approche n'a toutefois pas facilité la tâche du Rapporteur spécial; les remarques d'ordre général qui figurent en introduction au rapport montrent clairement les embûches qu'il a rencontrées dans l'élaboration des projets d'article sur les circonstances excluant l'illicéité. La Commission lui est particulièrement redevable d'avoir imaginé des scénarios et des cas d'espèce concernant spécifiquement les organisations internationales pour justifier le maintien des circonstances excluant l'illicéité des actes des États dans le cadre du projet d'articles à l'examen.

2. Les projets d'articles 17, 19, 20 et 21 ne soulèvent pas de difficultés. La lecture que M. Momtaz fait du projet d'article 18 relatif à la légitime défense l'amène à la conclusion que le recours à la force par une organisation internationale dans l'exercice de son droit naturel à la légitime défense au titre de l'Article 51 de la Charte de l'ONU n'engagerait pas la responsabilité de l'organisation, même si l'attaque armée est menée par une entité non étatique. En d'autres termes, il n'est guère nécessaire que l'attaque contre une organisation internationale soit lancée par un État ou imputable à un État. Les États et les entités non étatiques sont ainsi placés sur un pied d'égalité. Si cette lecture du projet d'article 18 est correcte, et si l'on en juge d'après les paragraphes 17 et 18 du rapport, cette disposition est incontestablement fondée sur une interprétation extensive de l'Article 51. Au paragraphe 17, le Rapporteur spécial conclut que, dans la pratique, la légitime défense de la part des forces de maintien et de rétablissement de la paix des Nations Unies constitue une circonstance excluant l'illicéité, que l'auteur de l'attaque armée lancée contre elles soit un État ou une entité non étatique.

3. L'approche retenue au projet d'article 18 ne pose pas de problème en soi, car les attaques dont les installations des Nations Unies ont fait l'objet de la part d'entités non étatiques, en particulier en Iraq, confirment incontestablement la nécessité de permettre aux organisations internationales de se défendre contre de telles attaques. M. Momtaz s'inquiète toutefois du fondement juridique d'une telle approche, étant donné que la question du recours des États à la légitime défense face aux attaques armées menées par des entités non étatiques continue de faire l'objet de très vives controverses. À la suite des événements tragiques du 11 septembre 2001 et de l'adoption des résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité, en dates du 12 et du 28 septembre 2001, respectivement, certains auteurs ont estimé que le Conseil de sécurité avait élargi la possibilité d'invoquer le droit de légitime défense face à de telles attaques.

4. De l'avis de M. Momtaz, tel n'est pas le cas; premièrement, parce que lorsque le Conseil de sécurité a voulu adopter des mesures de lutte contre le terrorisme au titre du Chapitre VII de la Charte, sur la base des résolutions précitées, il a dû établir un lien entre l'Afghanistan et Al-Qaïda. En d'autres termes, les actes terroristes justifiant le recours à la légitime défense ont été imputés, non à une entité non étatique, mais à un État – l'Afghanistan.

5. En outre, la CIJ a toujours rejeté l'idée que le droit à la légitime défense pouvait être invoqué après une attaque armée menée par une entité non étatique. Par exemple,

au paragraphe 139 de son avis consultatif concernant les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, le 9 juillet 2004, la Cour a estimé que, puisqu'Israël n'avait pas prétendu que les attaques dont il était victime étaient imputables à un État étranger, il ne pouvait affirmer qu'il exerçait un droit de légitime défense au titre de l'Article 51 de la Charte. Ainsi, la Cour a estimé que pour que le droit à la légitime défense puisse être invoqué, l'attaque armée devait avoir été menée par un État, ou être imputable à un État si elle avait été menée par des entités non étatiques. Il faut reconnaître que ce raisonnement a été critiqué par certains membres de la Cour, notamment la juge Higgins, actuelle Présidente de la Cour, qui a déclaré au paragraphe 33 de son opinion individuelle «que nulle part dans l'Article 51 il n'est ainsi stipulé que la légitime défense ne peut être invoquée qu'en cas d'agression armée par un État» [p. 215 de l'avis]. La juge Higgins a donc considéré que les attaques menées contre un État par des acteurs non étatiques étaient couvertes par l'Article 51 de la Charte. Elle a en outre affirmé que le refus de la Cour d'étendre le droit naturel de légitime défense aux attaques menées par des entités non étatiques résultait de la décision prise en ce sens par la Cour en 1986 dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*. Il est intéressant de noter que, si la juge Higgins a reconnu que l'interprétation de l'Article 51 dans cette affaire devait être «considérée comme l'énoncé de l'état actuel du droit» et a accepté cette conclusion, elle a également maintenu toutes les réserves qu'elle avait émises dans une de ses publications antérieures [ibid.].

6. Au paragraphe 11 de son opinion individuelle concernant les *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, le juge Simma s'est lui aussi insurgé contre l'interprétation restrictive de l'Article 51 de la Charte. Il a affirmé que l'Article 51 concernerait également les mesures défensives prises à l'encontre de groupes terroristes et a estimé que les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité justifiaient une interprétation extensive de l'Article 51 [p. 337 de l'arrêt].

7. S'il est vrai que ces prises de position inaugurent une approche nouvelle du concept de légitime défense, il n'en demeure pas moins que la pratique étatique et la majorité de la doctrine continuent à s'en tenir à l'interprétation restrictive de l'Article 51 de la Charte. C'est pourquoi M. Momtaz se demande s'il ne serait pas opportun que le Rapporteur spécial présente des arguments supplémentaires en faveur de la thèse qu'il soutient, et ce d'autant plus qu'il se base sur le projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Il n'est pas convaincu par la référence que fait le Rapporteur spécial, au paragraphe 18 de son rapport, aux motifs de la Cour dans son arrêt sur les *Plates-formes pétrolières*. Il ne voit pas en quoi l'élargissement de la notion d'attaque armée par la CIJ pourrait justifier une interprétation extensive de l'Article 51 justifiant l'exercice du droit naturel de légitime défense par une organisation internationale à la suite d'une attaque armée menée par une entité non étatique – à moins que l'inclusion de ce droit ne soit considérée comme relevant du développement progressif du droit international. Il n'a absolument aucune objection à adopter cette interprétation large en tant qu'exercice de développement progressif.

8. M. Momtaz appuie pleinement le projet d'article 22 relatif à l'état de nécessité, mais les explications et commentaires figurant au paragraphe 37 du rapport le laissent perplexe. En particulier, il est troublé par les références faites dans ce paragraphe aux concepts de la «nécessité opérationnelle» ou de l'«impératif militaire», qui n'ont rien à voir avec l'état de nécessité intéressant la Commission dans le contexte du projet d'article 22. Il se demande si le Rapporteur spécial souhaite suggérer qu'en cas d'atteinte aux biens privés lors d'une opération militaire conduite par les forces de maintien de la paix des Nations Unies la nécessité opérationnelle exclurait l'illicéité de tels actes. Ces questions, qui relèvent plutôt du droit des conflits armés que de l'état de nécessité, ne devraient pas être examinées dans le quatrième rapport. Les forces des Nations Unies engagées dans des opérations militaires en vertu du Chapitre VII de la Charte sont soumises au droit international humanitaire, comme l'a rappelé le Secrétaire général dans sa circulaire du 6 août 1999¹⁰¹. En conséquence, bien qu'une organisation internationale – dans ce cas précis, l'ONU – ne soit pas partie à un conflit armé, elle doit respecter le droit international humanitaire et toute violation du droit par ses forces engage sa responsabilité. Cette question ne devrait pas être abordée dans les projets d'article relatifs aux circonstances excluant l'illicéité, car cela risque de créer un malentendu.

9. Par ailleurs, l'état de nécessité comme circonstance excluant l'illicéité est inapplicable à une violation du droit des conflits armés. Le commentaire de l'article 25 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite indique très clairement que l'état de nécessité ne concerne nullement les violations des règles du droit international humanitaire¹⁰².

10. En ce qui concerne le projet d'article 23 relatif au respect des normes impératives, M. Momtaz note qu'au paragraphe 47 de son rapport le Rapporteur spécial déclare qu'«en principe, les normes impératives lient les organisations internationales de la même façon que les États, mais l'application de certaines d'entre elles aux organisations internationales n'est pas sans soulever quelques difficultés». M. Momtaz souhaiterait savoir si cette remarque est fondée sur les dispositions de l'article 5 commun aux deux Conventions de Vienne de 1969 et de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, qui contient une réserve en faveur des organisations internationales en ce sens que ces conventions s'appliquent sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation. Dans l'affirmative, le Rapporteur spécial devrait tenir compte de cette réserve dans le libellé du projet d'article 23, étant donné qu'il s'agit d'une question extrêmement controversée et intensément débattue par la doctrine. Il s'agit de savoir si cette référence de l'article 5 aux règles pertinentes de l'organisation doit être considérée comme autorisant certaines organisations internationales à déroger aux règles impératives du droit international. Peut-on ainsi imaginer que l'acte constitutif d'une organisation internationale donne expressément à

un organe de cette organisation le pouvoir de déroger à des normes impératives? Cette question est particulièrement pertinente dans le cas d'un organe tel que le Conseil de sécurité, qui est censé représenter la communauté internationale des États dans son ensemble. Si tel était le cas, le Conseil de sécurité pourrait être exempté de son obligation de se conformer à des normes de *jus cogens* dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du Chapitre VII de la Charte. Par exemple, il pourrait habiliter un État à recourir à la force armée à l'encontre d'autres États en l'absence de toute attaque armée, en d'autres termes lorsque l'Article 51 de la Charte ne s'applique pas. Une telle situation pourrait se présenter lorsqu'un État commettrait des violations des droits de l'homme de ses nationaux, auquel cas le Conseil de sécurité pourrait adopter une résolution au titre du Chapitre VII de la Charte autorisant les États à recourir à la force en violation d'une norme impérative du droit international, afin d'aider la population de ce pays et de mettre fin aux violations des droits de l'homme. L'article 16 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale donne également au Conseil de sécurité la possibilité de demander à la Cour un sursis à poursuivre les personnes accusées d'avoir commis le crime de génocide. M. Momtaz pense que le fait d'empêcher le procès de personnes accusées de génocide est également une violation du *jus cogens*. Il est convaincu que la Commission devra tenir dûment compte de ces questions lorsqu'elle examinera le projet d'article 23.

11. M. GAJA (Rapporteur spécial), répondant à l'intervention de M. Momtaz, dit que celui-ci a trop interprété son rapport et a soulevé des questions que la Commission n'a pas à examiner car elles n'entrent pas dans le champ d'application du sujet. Rien dans son quatrième rapport ne suggère que la légitime défense devrait s'appliquer en ce qui concerne les entités non étatiques ou que la question devrait être abordée dans le contexte actuel. Il est simplement indiqué, au paragraphe 17, qu'en matière de légitime défense la pratique de l'ONU ne fait pas de distinction selon l'auteur de l'attaque armée. Cette pratique a été évoquée parce qu'elle semble en fait appuyer l'idée que la légitime défense peut s'appliquer aux organisations internationales.

12. Il est compréhensible que M. Momtaz ne voie pas, au paragraphe 18, la relation entre l'affaire des *Plates-formes pétrolières* et la question de la légitime défense car, dans ce paragraphe, le Rapporteur spécial n'a pas examiné l'auteur de l'attaque mais ce qui constitue une attaque armée et quand il est possible de dire qu'une attaque armée suffit pour invoquer la légitime défense. Il est impossible d'établir une distinction sur ce point entre les organisations internationales et les États. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial s'est référé à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies.

13. Le Rapporteur spécial n'a laissé entendre à aucun endroit du rapport que la disposition relative à l'état de nécessité devait permettre une quelconque dérogation aux obligations imposées par le droit international humanitaire autres que celles autorisées en raison d'un impératif militaire, lorsque ce motif était applicable. En se référant, au paragraphe 37, à la pratique concernant les cas d'impératif militaire qui pouvaient être couverts par le

¹⁰¹ «Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies» (ST/SGB/1999/13).

¹⁰² *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 85 à 90.

droit international humanitaire, le Rapporteur spécial avait pour objectif de montrer que la notion d'état de nécessité n'est pas étrangère aux organisations internationales et non que l'état de nécessité pourrait justifier le non-respect du droit international humanitaire. Rien dans son rapport ne suggère le contraire, et il n'incombe pas à la Commission de se prononcer à ce sujet.

14. Enfin, pour ce qui est des obligations en vertu de normes impératives, le rapport ne mentionne pas la possibilité d'autoriser les organisations internationales à y déroger. Ce serait une proposition étrange, qu'elle soit fondée sur l'article 5 commun aux Conventions de Vienne de 1969 et de 1986 ou sur toute autre disposition. Le problème que le Rapporteur spécial a évoqué se pose dans le contexte de la Charte de l'ONU. S'agissant de l'emploi de la force, il pourrait être difficile pour les organisations internationales d'être placées dans la même position que les États et de réagir, par exemple, au titre de la légitime défense collective. Les États peuvent à ce moment-là être fondés à employer la force à l'encontre du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, mais cela serait-il valable pour une organisation internationale? Cependant, il n'est pas nécessaire que la Commission exprime une opinion à ce sujet. Si elle doit examiner toutes les questions pertinentes à l'exclusion de l'illicéité, même celles d'ordre technique, elle ne doit pas se préoccuper de questions qui ne sont pas considérées comme telles, même par implication. Si certaines des observations figurant dans le rapport paraissent ambiguës, elles peuvent être clarifiées en temps voulu.

15. M. KOLODKIN dit que, de manière générale, il approuve les remarques du Rapporteur spécial. Nombre des questions soulevées par M. Momtaz n'ont pas de lien avec le sujet à l'examen.

16. M. CHEE, se référant à la nature des activités militaires dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU, dit que dans son avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies* la CIJ a distingué entre opérations de surveillance de la paix, d'imposition de la paix et de maintien de la paix. La nature des opérations de maintien de la paix de l'ONU veut qu'elles ne soient pas dirigées contre un État et qu'elles ne constituent pas des mesures au sens du Chapitre VII de la Charte. En raison de la distinction établie dans l'avis consultatif de 1962, les opérations de maintien de la paix sont qualifiées d'opérations «au titre du Chapitre VI et demi» par Dag Hammarskjöld.

17. M. ECONOMIDES dit que, bien qu'il ait été surpris par les remarques de M. Momtaz, il les approuve sur le fond. Il ne voit pas comment un rapport sur la responsabilité des organisations internationales peut aborder des questions cruciales telles que la portée de la légitime défense, les pouvoirs du Conseil de sécurité en ce qui concerne les normes de *jus cogens* ou les circonstances autres que les cas de légitime défense dans lesquelles la force doit être employée. Cependant, le Rapporteur spécial a dissipé ses craintes en faisant observer que le rapport n'avait rien à voir avec ces questions et que, s'il contenait une observation risquant d'être mal interprétée et de créer un malentendu, celle-ci devra être corrigée. Il salue les observations de M. Momtaz, en particulier en ce

qui concerne la légitime défense, notion qui doit toujours être interprétée de manière restrictive.

18. M. BROWNLIE dit que la question de ce qu'il préfère appeler des «justifications» est un aspect très difficile du sujet à l'examen, comme elle l'a été à propos de la responsabilité de l'État. C'est une question pertinente, parce que la Commission a pris la métaphore de la responsabilité de l'État comme point de départ pour l'examen du sujet de la responsabilité des organisations internationales, et a autorisé le Rapporteur spécial – voire, peut-être, lui a demandé – de traiter le sujet sur cette base. Rétrospectivement, il est clair que dans le contexte du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, la question des justifications n'a jamais été correctement traitée. À chaque nouvelle affaire portée devant la CIJ et à chaque nouvel arbitrage, il est de plus en plus évident que le sujet est immature, mais la Commission a nié collectivement l'évidence, de sorte qu'elle a maintenant un splendide ensemble d'articles traitant des justifications dans le contexte de la responsabilité de l'État qui sont très difficiles à appliquer. La Commission s'est ensuite attaquée à un autre sujet pour lequel il y avait beaucoup moins de pratique ou d'appui dans la doctrine et a demandé à son intrépide Rapporteur spécial de l'examiner. Aucun Rapporteur spécial ne s'aventurerait jamais à dire qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments pour appuyer quelque norme que ce soit sur n'importe quel point.

19. Malgré tout cela, la Commission s'est vu offrir un exposé des problèmes, courageux, bien organisé et clair. L'unique réserve d'ordre général de M. Brownlie est que le rapport est trop succinct. Sur la question importante de savoir s'il y a une pratique des États en matière de contre-mesures en ce qui concerne les organisations internationales, il note que le paragraphe 22 contient une référence à la monographie de Pierre Klein¹⁰³, mais qu'il n'explique pas l'appui que celle-ci représente, ni ne fournit d'information sur la pratique ou les opinions. À certains endroits, davantage d'explications concernant les éléments sur lesquels le Rapporteur spécial s'est appuyé auraient été fort bienvenues.

20. M. Brownlie n'a pas de problème en ce qui concerne le consentement, la force majeure ou les normes impératives, mais il a beaucoup de mal avec certaines des autres catégories. L'analogie avec les relations interétatiques, qui est la base des travaux de la Commission sur le sujet, est particulièrement mise à l'épreuve s'agissant des justifications. La légitime défense en est un exemple parfait: la géographie politique et stratégique de la légitime défense dans les relations interétatiques est complètement différente de sa contrepartie dans les activités des organisations internationales. La question du maintien de la paix illustre les difficultés. Au paragraphe 15 de son rapport, le Rapporteur spécial utilise la catégorie de la légitime défense en tant que telle, au sens de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, et souligne que, de toute évidence, les organisations internationales ont un tel droit. M. Brownlie ne suit pas

¹⁰³ *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1998, 673 p.

du tout ce raisonnement. Il est vrai qu'il doit y avoir une analogie, mais il ne semble pas correct de dire qu'il s'agit du même droit. Comme on peut le constater à la lecture du paragraphe 17, les opinions ont évolué, et une opération de maintien de la paix peut recourir à la force en vue de protéger une mission. M. Brownlie le conçoit. Il n'est pas opposé à l'idée d'un article couvrant le cas dans lequel une organisation internationale, dans l'exercice de son mandat, a le droit d'employer la force pour atteindre ses objectifs ou mener une opération spéciale, autorisée – qui dépasse peut-être les buts normaux de l'organisation et qui est peut-être conduite par une organisation régionale ou par le Conseil de sécurité. Un exemple typique en est l'Opération des Nations Unies au Congo, créée le 14 juillet 1960 par la résolution 143 du Conseil de sécurité: le mandat de maintien de la paix incluait le droit à la liberté de circulation et autorisait le recours à la force pour lever les barrages routiers¹⁰⁴. Il s'agissait d'un acte licite dans l'accomplissement de la mission. Ainsi, la légitime défense n'est que l'un des actes licites qu'une organisation internationale peut avoir à accomplir dans le cadre de son mandat. La Commission doit examiner plus avant cette catégorie; de l'avis de M. Brownlie, l'expression «légitime défense» ne convient guère.

21. Le Rapporteur spécial a reconnu que les contre-mesures soulevaient des difficultés particulières; en fait, dans la dernière phrase du paragraphe 23 de son rapport, il suggère qu'il peut y avoir de bonnes raisons de reporter l'examen des circonstances dans lesquelles une organisation peut recourir à des contre-mesures à l'égard d'une autre organisation. M. Brownlie souhaiterait personnellement avoir davantage de détails sur la pratique des organisations en la matière. La question des contre-mesures montre une fois de plus que l'analogie avec les relations interétatiques ne fonctionne pas bien.

22. Le projet d'article 21 relatif à la détresse semble relever davantage de l'état de nécessité. M. Brownlie ne voit pas pourquoi il serait nécessaire de rédiger un article distinct, mais s'il doit être retenu, la licéité doit être subordonnée à l'indemnisation. Il existe une tendance à traiter l'indemnisation en réservant la question, comme cela a été fait dans la clause «sans préjudice» du projet d'article 24. Cela fait penser à la responsabilité délictuelle. Selon la doctrine de l'*incomplete privilege*, dans la jurisprudence américaine, si un navire provoque un dommage dans un point de débarquement où il a été contraint de mouiller lors d'un orage, cela ne constitue pas un délit civil au sens ordinaire, mais plutôt une faute conditionnelle qui peut être effacée par le versement d'une indemnisation non pénale d'un montant raisonnable correspondant aux coûts supportés pour remédier au préjudice. Il arrive que les sources de droit interne soient utiles pour ce type de questions.

23. M. Brownlie n'a jamais été très satisfait par la catégorie de l'état de nécessité, bien que celle-ci ait été largement reconnue à l'article 25 du projet d'articles sur

la responsabilité de l'État¹⁰⁵ ainsi que par la CIJ dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, avec une certaine prudence. Si la Commission doit retenir l'état de nécessité, elle doit mettre davantage l'accent sur la question de la proportionnalité, et la question se pose une nouvelle fois de savoir si l'indemnisation doit être traitée de manière plus positive.

24. M. ECONOMIDES dit qu'il est heureux que M. Brownlie se soit demandé si les contre-mesures au niveau interétatique pouvaient être placées sur le même plan qu'au niveau des organisations internationales. Cela pose un problème de fond. Les contre-mesures ont toujours été une pratique archaïque, anachronique et quelque peu primitive, qui ne tient pas compte du droit international – et qui, en outre, est fondée sur la force et appliquée de manière unilatérale. Il se demande si une telle pratique doit être transposée au droit des organisations internationales. Quelle raison y a-t-il de recommander de recourir aux contre-mesures plutôt que d'épuiser toutes les possibilités qui existent en droit international de régler les différends de manière pacifique? Une question de principe plus vaste est en jeu et elle mérite d'être examinée attentivement.

25. M. KOSKENNIEMI dit qu'il est d'accord avec M. Brownlie au sujet de la nature complexe de la légitime défense et des contre-mesures s'agissant des organisations internationales. Il serait intéressant d'avoir une discussion approfondie sur la manière dont les notions interétatiques de contre-mesures et de légitime défense devraient être modifiées pour être applicables aux activités des organisations internationales. Cependant, la Commission se trouve face à un dilemme: si elle souhaite tenir un débat de fond sur la légitime défense, les contre-mesures et l'état de nécessité en ce qui concerne les organisations internationales, le rapport ne contient pas les informations nécessaires sur la pratique. Si elle ne souhaite pas entrer dans ce débat, il lui faudra suivre la structure du projet d'articles sur la responsabilité de l'État et simplement noter que les mêmes «justifications», comme M. Brownlie l'a dit, sont applicables *mutatis mutandis* aux organisations internationales. Sur la base des renseignements disponibles, M. Koskenniemi pense que la Commission doit adopter la deuxième approche, même si elle risque d'être insatisfaisante et inintéressante sur le plan intellectuel. C'est ce que semble préconiser le Rapporteur spécial, qui a noté que les questions soulevées par M. Momtaz, bien qu'intéressantes, n'étaient pas pertinentes. Donc, soit les membres devraient citer des problèmes concrets concernant les organisations internationales de sorte qu'il y ait matière à un débat sur la façon dont les notions de légitime défense, de contre-mesures et d'état de nécessité doivent être modifiées, soit la Commission devrait se contenter des propositions plutôt limitées que le Rapporteur spécial a formulées.

26. M. GAJA (Rapporteur spécial) dit que les sujets de l'état de nécessité et de la légitime défense doivent sans aucun doute être examinés. Il s'est efforcé de rassembler autant d'éléments de pratique que possible, a demandé aux organisations internationales de lui en fournir d'autres

¹⁰⁴ Voir notamment les résolutions 161 (1961) et 169 (1961) du 21 février et 24 novembre 1961, respectivement, dans lesquelles le Conseil autorise «le recours à la force, si besoin est, en dernier ressort».

¹⁰⁵ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 28.

et accueillera volontiers toute information pertinente provenant des membres. Certaines questions, telles que celles soulevées par M. Momtaz, ont été délibérément laissées de côté dans les travaux sur la responsabilité de l'État mais, dans le contexte actuel, elles doivent être examinées. Cependant, les contre-mesures ne devraient pas être examinées à ce stade. Elles le seront en détail dans le contexte de la mise en œuvre de la responsabilité. Le Rapporteur spécial a simplement souhaité indiquer que, s'il est établi que les contre-mesures sont autorisées, les actes accomplis en tant que contre-mesures ne seront pas illicites.

27. M. Sreenivasa RAO dit que la discussion a été utile en ce sens qu'elle a clarifié une fois pour toutes la question de savoir quelles questions le Rapporteur spécial juge non pertinentes dans le contexte actuel. La responsabilité de l'État et la responsabilité des organisations internationales sont des sujets parallèles, mais très différents. Le droit naturel des États à la légitime défense en vertu de l'Article 51 de la Charte est une chose; la légitime défense en tant que circonstance excluant l'illicéité s'agissant des organisations internationales ou d'autres acteurs non étatiques en est une autre. Sans doute, un acte d'un État ou d'une organisation internationale contre une attaque armée par un acteur non étatique est une circonstance excluant l'illicéité; mais ce droit est d'un rang inférieur à celui du droit de légitime défense en vertu de l'Article 51.

28. M. MATHESON dit que les rapports du Rapporteur spécial sur la responsabilité des organisations internationales sont complets, concis, méticuleux, tant sur le plan de la recherche que sur celui de l'analyse juridique, et perspicaces dans leur évaluation des considérations d'ordre pratique. Le quatrième rapport n'y fait pas exception. En général, il faut tenir dûment compte du fait que la compétence et les responsabilités des organisations internationales se sont considérablement étendues au cours des dernières décennies. Dans de nombreux cas, les organisations assument désormais des fonctions pleinement comparables à celles des États, en particulier en ce qui concerne la gouvernance de territoires placés sous contrôle international. En conséquence, elles doivent avoir des motifs d'exclusion de l'illicéité comparables à ceux des États: sans cela, elles risquent de ne pas être en mesure de s'acquitter efficacement des tâches qui leur sont confiées par la communauté internationale ou d'être incapables de répondre à des situations d'urgence ou des événements imprévus qui peuvent menacer leur mission ou la vie et le bien-être de personnes innocentes. Le commentaire devrait préciser, le cas échéant, que seules des circonstances limitées comparables à celles qui ont donné lieu à des dispositions similaires dans les projets d'article sur la responsabilité de l'État sont envisagées.

29. Abordant certains articles en particulier, M. Matheson dit qu'il est évident que le projet d'article 17 relatif au consentement est nécessaire, puisque le consentement peut exclure l'illicéité dans de nombreuses situations, du cas le plus anodin consistant à autoriser l'utilisation de matériel breveté à celui, plus sérieux, d'une entrée armée sur le territoire d'un État. Il est clair que le projet d'article 18 relatif à la légitime défense est également nécessaire, étant donné que les organisations internationales

sont aujourd'hui appelées à s'engager dans des situations qui supposent des risques graves pour la vie et la sécurité. M. Momtaz a soulevé des questions intéressantes concernant l'étendue du droit à la légitime défense, mais M. Matheson pense, avec le Rapporteur spécial, qu'il ne serait pas avisé que la Commission, dans le texte ou dans le commentaire, tente de définir l'étendue de ce droit ou les circonstances pouvant permettre de l'invoquer. Cette question doit être laissée à l'appréciation du Conseil de sécurité, d'un autre organe directeur dans le cas d'une opération de maintien de la paix ou, dans le cas de la défense collective, à une organisation de sécurité collective ou à ses membres. Bien entendu, le projet d'article 18 est sans préjudice du droit du Conseil de sécurité, en vertu du Chapitre VII de la Charte, d'autoriser l'emploi de la force par une organisation internationale au-delà de la légitime défense, et le commentaire devrait peut-être préciser ce point.

30. Pour ce qui est du projet d'article 19, la légitimité des contre-mesures doit être reconnue pour les organisations internationales comme elle l'est pour les États. À l'instar des États, les organisations internationales doivent avoir des possibilités licites de faire face aux actes illicites d'autres entités.

31. En ce qui concerne la force majeure, M. Matheson n'a pas d'objection au projet d'article 20 mais, comme M. Mansfield, il a du mal à accepter la suggestion, au paragraphe 31 du rapport, selon laquelle le manque de fonds peut constituer un cas de force majeure qu'une organisation internationale peut invoquer pour écarter l'illicéité du non-respect de ses obligations. Au lieu de l'être par l'organisation et ses membres, les conséquences de ces défaillances financières seraient supportées par d'autres parties qui auraient traité de bonne foi avec l'organisation. Le manque de fonds n'est ni «une force irrésistible» ni «un événement imprévu» aux fins de la force majeure, mais plutôt une situation prévisible et courante. L'organisation doit gérer ses finances et ses engagements de manière à faire face à de tels problèmes de financement, plutôt que d'être simplement exonérée de ses obligations.

32. Pour ce qui est de la détresse, il faut en effet accorder aux organisations internationales l'avantage d'une exception telle que celle prévue au projet d'article 21. Cela étant, le libellé du paragraphe 1 devrait peut-être être modifié, comme l'a suggéré M^{me} Escarameia, étant donné qu'aujourd'hui il est fréquent que les organisations internationales soient responsables de la vie et de la sécurité de nombreuses personnes dans des situations dangereuses.

33. Le projet d'article 22 relatif à l'état de nécessité est peut-être la plus controversée de toutes les dispositions. Comme M. Mansfield, M. Matheson a vraiment des doutes quant à la façon dont ce principe a été énoncé dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Néanmoins, si cette excuse a été reconnue pour les États, elle devrait probablement l'être pour les organisations internationales. Bien que ces organisations n'aient pas, pour la plupart, les mêmes intérêts que les États, elles peuvent avoir, dans certaines situations, des intérêts «essentiels» comparables qu'elles se doivent de protéger. M. Matheson n'a donc

aucune objection de principe au projet d'article 22, mais suggère de préciser que celui-ci est essentiellement conçu pour des situations où les organisations internationales exercent des fonctions comparables à celles des États, par exemple lorsqu'elles sont chargées de la gouvernance d'un territoire et de la protection de la vie et du bien-être de sa population.

34. En ce qui concerne le respect des normes impératives, M. Matheson ne voit aucune objection au projet d'article 23 mais il a du mal à accepter ce qui est dit au paragraphe 48 du rapport et qui semble suggérer que le consentement à une intervention militaire ne peut être donné que dans certains cas précis et non à l'avance pour une catégorie définie de situations. Il est convaincu que les États ont le droit souverain de donner à l'avance leur consentement à d'autres États ou à des organisations internationales pour leur permettre d'exercer des activités militaires sur leur territoire et, de fait, c'est souvent le cas. La Commission ne doit pas tenter, que ce soit dans le commentaire ou dans les projets d'article, de résoudre des questions aussi controversées et difficiles concernant le fond des normes impératives ou leur relation avec d'autres principes hiérarchiques du droit international, question qui est examinée dans le cadre du sujet de la fragmentation du droit international.

35. Enfin, M. Matheson n'a pas d'objection au projet d'article 24, qui est, en toute logique, parallèle aux clauses de sauvegarde figurant dans les articles sur la responsabilité de l'État. En conclusion, il approuve le renvoi des projets d'article au Comité de rédaction.

36. M. YAMADA salue le rapport concis et bien argumenté du Rapporteur spécial, qu'il approuve presque entièrement. Il est gratifiant de constater que les organisations internationales montrent à présent un vif intérêt pour les travaux de la Commission sur le sujet.

37. Les circonstances excluant l'illicéité sont un domaine dans lequel il n'y a aucune raison de s'écarter des principes de fond énoncés dans les projets d'article sur la responsabilité de l'État. Ces principes, qui sont en train de s'inscrire dans le droit international coutumier, seront bientôt examinés par l'Assemblée générale. La Commission ne doit pas créer une confusion en proposant de modifier ces principes de fond. C'est pourquoi M. Yamada appuie les propositions du Rapporteur spécial, qui tendent uniquement à modifier le texte lorsque c'est nécessaire ou à améliorer la rédaction.

38. Il est préférable de reporter l'examen du projet d'article 19 relatif aux contre-mesures jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur la question de savoir si les contre-mesures prises par une organisation internationale à l'encontre d'un État doivent être abordées dans le projet d'articles à l'examen. À l'exception du projet d'article 19, donc, les dispositions proposées dans le rapport devraient être renvoyées au Comité de rédaction.

La séance est levée à 11 h 30.

2878^e SÉANCE

Jeudi 18 mai 2006, à 10 h 5

Président: M. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

Présents: M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M. Economides, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kateka, M. Kemicha, M. Kolodkin, M. Koskeniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Operti Badan, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Valencia-Ospina, M^{me} Xue, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales (suite)
[A/CN.4/560, sect. C, A/CN.4/564 et Add.1 et 2; A/CN.4/568 et Add.1, A/CN.4/L.687, Add.1 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. KEMICHA félicite le Rapporteur spécial pour la qualité de son travail. Il note que dans un souci de cohérence avec le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, le Rapporteur spécial a évité, sans grande conviction, lui semble-t-il, des circonstances excluant l'illicéité qui n'y étaient pas considérées comme telles, comme l'hypothèse où l'organisation internationale agit sous la contrainte, qu'il évoque au paragraphe 8 de son rapport.

2. En ce qui concerne le consentement, l'exemple des missions d'observation d'élections est tout à fait pertinent et le projet d'article 17 ne soulève aucune difficulté. La légitime défense, en revanche, offre peut-être une occasion de mesurer les limites de la transposition, le plus souvent justifiée, des articles relatifs à la responsabilité de l'État à la responsabilité des organisations internationales. Comme l'article 21 du projet sur la responsabilité de l'État¹⁰⁶, le projet d'article 18 exige que la mesure de légitime défense soit «licite» et «prise en conformité avec la Charte des Nations Unies». M. Kemicha souscrit à la proposition de M^{me} Escarameia tendant à ce qu'il ne soit pas fait référence uniquement à la Charte des Nations Unies mais, plus généralement, au droit international. D'ailleurs, le Rapporteur spécial lui-même déclare, au paragraphe 18 de son rapport, que la possibilité d'invoquer la légitime défense ne devrait pas être limitée à l'Organisation des Nations Unies.

3. Pour ce qui est des contre-mesures, M. Kemicha note que le Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de prévoir un article inspiré de l'article 22 du projet sur la responsabilité de l'État¹⁰⁷ sans savoir si la question des contre-mesures prises par une organisation à l'égard d'un État sera ou non abordée. Lui-même préférerait prévoir à titre provisoire un article 19 en bonne et due forme plutôt que de laisser le texte en question en blanc.

¹⁰⁶ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 27.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 28.