

Document:-  
**A/CN.4/SR.2892**

**Compte rendu analytique de la 2892e 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/>)*

à juste titre, associé à un certain nombre de positions solidement fondées prises par des organismes tels que l'Institut de droit international dans sa résolution II/1995, en affirmant que, étant donné qu'une organisation internationale avait une personnalité juridique distincte et que la prise de décisions était ouverte à tous les membres, et parce qu'une fois les décisions prises, elles n'étaient imputables qu'à l'organisation et non pas aux États membres, la question d'une responsabilité subsidiaire, indépendante ou solidaire ne se posait pas. Le Rapporteur spécial a fourni des arguments de politique générale convaincants à l'appui de cette proposition au paragraphe 94 de son rapport. Néanmoins, la véritable raison politique pour laquelle la Commission examine cette question est que c'est parfois un groupe de membres d'une organisation qui réussit à faire adopter une décision illicite malgré une très vive opposition des autres membres. Ces derniers doivent-ils réellement être tenus responsables de décisions jugées ultérieurement illicites? C'est sans aucun doute cette question cruciale qui a incité la Chine à déclarer que seuls les membres qui ont voté en faveur d'une décision doivent voir leur responsabilité internationale engagée pour ses conséquences<sup>220</sup>.

65. Si la plupart des propositions formulées dans le rapport s'appliquent dans la grande majorité des cas, il faudra réfléchir très attentivement au libellé du projet d'article 29. M. Sreenivasa Rao est néanmoins d'accord pour renvoyer le texte des projets d'article contenus dans le quatrième rapport sur la responsabilité des organisations internationales au Comité de rédaction.

66. M. GAJA (Rapporteur spécial) explique que les commentaires des États à la Sixième Commission auxquels il s'est référé au paragraphe 64 de son rapport n'ont pas de liens avec la question en cours d'examen par la Commission. Ces commentaires, qui portent sur le projet d'article 15 et sont énumérés en note, seront examinés ultérieurement. Les seuls commentaires qui ont directement trait à la question en cours d'examen sont cités *in extenso* au paragraphe 65 du rapport.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 2892<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 12 juillet 2006, à 10 heures*

*Président:* M. Guillaume PAMBOU-TCHIVOUNDA

*Présents:* M. Addo, M. Brownlie, M. Candioti, M. Chee, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M. Economides, M<sup>me</sup> Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kateka, M. Kemicha, M. Kolodkin, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Momtaz, M. Niehaus, M. Operti Badan, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Valencia-Ospina, M<sup>me</sup> 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. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen de la fin du quatrième rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des organisations internationales (A/CN.4/564 et Add.1 et 2).

2. M<sup>me</sup> ESCARAMEIA dit que les projets d'articles 25, 26 et 27 proposés au paragraphe 63 du rapport soulèvent deux problèmes. Le premier, évoqué à la séance précédente par le Rapporteur spécial, concerne la relation existant entre l'État et l'organisation internationale. Le Rapporteur spécial écrit au paragraphe 62 de son rapport que l'État qui prête son aide ou son assistance à une organisation internationale ou qui dirige et contrôle ou encore contraint une telle organisation peut être ou ne pas être un État membre. Or les projets d'articles 25 à 27 ne contiennent aucune indication à cet égard. On peut se demander, en particulier pour la coercition, si le détournement des règles de l'organisation par un État membre qui entraîne une coercition est couvert ou non. Le libellé des projets d'articles 25 à 27 n'est à cet égard pas clair, et le texte pourrait être amélioré en insérant les expressions «qu'il soit ou non membre de l'organisation internationale» et «par quelque moyen que ce soit» après les mots «Un État» et «organisation internationale», respectivement, qui figurent à la première ligne des trois articles. Le deuxième problème, qui concerne essentiellement le projet d'article 27, tient à la possibilité d'un chevauchement avec le projet d'article 29: on peut en effet se demander comment distinguer les situations relevant de l'article 27 de celles relevant de l'article 29. M<sup>me</sup> Escarameia indique qu'elle reviendra sur ce problème lorsqu'elle abordera le projet d'article 29.

3. S'agissant du projet d'article 28, qui envisage une situation tout à fait possible et qui est l'inverse de celle prévue à l'article 15, il a été bien expliqué par le Rapporteur spécial et il mérite d'être approuvé.

4. Pour ce qui est de la responsabilité des membres d'une organisation internationale en cas de responsabilité de cette dernière (par. 75 à 96 du rapport), il est intéressant de relever, s'agissant de la jurisprudence citée par le Rapporteur spécial, que, dans l'affaire qui a opposé Westland Helicopters Ltd. à l'Arab Organization for Industrialization, les tribunaux se sont fondés, pour statuer, sur l'intention, sur l'équité et sur ce que croyaient les tiers. Dans l'affaire concernant le Conseil international de l'étain (par. 79), l'importance attachée à l'acte constitutif de l'organisation mérite d'être notée. Enfin, en ce qui concerne l'incident évoqué au paragraphe 83, le fait qu'il n'y avait que deux États dans l'organisation en question (l'Égypte et Israël), et peut-être les termes de l'acte constitutif, pourraient expliquer la position canadienne reflétée dans la lettre citée dans ledit paragraphe.

5. Quant aux observations que la Commission avait demandé aux États et aux organisations internationales

<sup>220</sup> Ibid., par. 53.

de lui communiquer sur la question de savoir s'il y avait des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre<sup>221</sup>, elles permettent de conclure qu'il n'y a pas de responsabilité générale mais qu'il y a plusieurs exceptions de types divers. Par exemple, le Bélarus vise les ressources limitées et le petit nombre de membres de l'organisation, ainsi que le haut niveau de contrôle exercé par certains de ces membres, l'Autriche la négligence dans la supervision, l'Italie les circonstances exceptionnelles, et la Chine le fait que l'État membre concerné a voté en faveur d'une décision illicite ou l'a appliquée (voir le paragraphe 85 du rapport). Les observations d'Interpol au sujet de l'acte constitutif de l'organisation sont également intéressantes (A/CN.4/568, sect. F), et le fait que cet acte constitutif prévoit ou non la responsabilité des États membres envers les États tiers est sans aucun doute pertinent.

6. Le Rapporteur spécial semble avoir été influencé, dans la formulation de l'article 29, par la résolution II/1995 adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Lisbonne, et il a été bien inspiré. Mais peut-être faudrait-il être un peu plus précis : à l'alinéa *a*, par exemple, on pourrait indiquer comment l'État a accepté en insérant les mots «dans l'acte constitutif ou de toute autre manière». L'alinéa *b* ne pose quant à lui aucun problème. Par ailleurs, on pourrait ajouter un nouvel alinéa *c* qui donnerait des indices de la responsabilité ou de la non-responsabilité des États membres, et permettrait de tenir compte d'arguments comme celui selon lequel il serait injuste qu'un État qui a fait tout son possible au sein d'une organisation internationale pour éviter que celle-ci ne commette un fait illicite risque, le fait ayant été commis, de voir sa responsabilité engagée. Ces indices pourraient comprendre, notamment, le nombre de membres et le niveau de contrôle exercé par certains États membres et la position de l'État concerné lors de la prise de la décision de l'organisation internationale ayant abouti au fait illicite.

7. Par ailleurs, M<sup>me</sup> Escarameia dit qu'elle n'a pas très bien compris, malgré les explications données par le Rapporteur spécial, pourquoi les mêmes règles ne s'appliqueraient pas aux organisations internationales membres. Enfin, il conviendrait de se pencher sur la question de la nature de la responsabilité des États ou organisations internationales membres.

8. M. PELLET dit, à propos des paragraphes 53 à 57 du quatrième rapport, qu'il est d'accord avec les arrangements que propose le Rapporteur spécial et, s'agissant du problème furtivement soulevé par le paragraphe 57, qu'il pense qu'il n'est pas utile d'aborder, dans le projet lui-même, la question de la responsabilité éventuelle des entités autres que les États ou organisations internationales pour le fait illicite d'une organisation internationale dont ces entités ni étatiques ni interétatiques pourraient être membres. En admettant que le problème puisse se poser concrètement, ce dont on peut douter, il suffit de l'évoquer dans le commentaire. Par contre, comme M<sup>me</sup> Escarameia, M. Pellet ne comprend pas pourquoi le Rapporteur spécial a exclu les organisations internationales dans la rédaction

des articles qu'il présente alors que l'intention contraire semble ressortir du paragraphe 57 de son rapport. Plusieurs solutions sont possibles à cet égard, par exemple modifier les articles en cause en utilisant la formule «un État ou une organisation internationale membre» ou recourir à une disposition distincte indiquant que les articles *x* à *y* s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux organisations internationales membres.

9. S'agissant des paragraphes 58 à 63, on a souvent reproché au Rapporteur spécial de copier trop étroitement les dispositions des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>222</sup>. Or, ce procédé ne peut qu'être approuvé dès lors que le problème se pose de la même manière, et tel semble être le cas s'agissant des situations que couvrent les projets d'articles 25 à 27 que propose le Rapporteur spécial. Il n'y a rien de particulier à dire au sujet de ces articles, sinon qu'il n'est pas absolument certain qu'une disposition équivalente à l'article 19 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État<sup>223</sup> doive être omise, comme le Rapporteur spécial l'affirme au paragraphe 63 de son quatrième rapport mais sans s'en expliquer, alors que le problème se pose pour les organisations internationales de la même manière que pour les États.

10. Les choses sérieuses commencent avec la section concernant l'utilisation par un État qui est membre d'une organisation internationale de la personnalité distincte de cette organisation (par. 64 à 74) et le projet d'article 28 (par. 74), qui concerne une hypothèse intéressante; la disposition proposée, tout à fait convaincante, peut se lire comme une illustration très générale de l'interdiction de l'abus de droit, et il serait peut-être bon de le préciser quelque part dans le commentaire futur de cette disposition. Au demeurant, et d'ailleurs en liaison avec cette notion d'abus de droit, on peut se demander si le Rapporteur spécial ne va pas un peu loin lorsqu'il écrit, au paragraphe 72 de son rapport, que dans les affaires qu'il mentionne, *Waite and Kennedy, Matthews* ou *Senator Lines*, «des fonctions avaient été transférées par des États à une organisation internationale dans le but de se soustraire à leurs obligations internationales». Pour M. Pellet, tel n'était pas le but poursuivi; cela a été le résultat atteint, ce qui est différent: les États en question n'avaient nullement l'intention d'échapper à leur responsabilité et il est injuste d'affirmer le contraire. Mais ceci pose un problème en ce qui concerne la rédaction du projet d'article 28: doit-on ou non faire intervenir le facteur intentionnel que la présentation du Rapporteur spécial semble privilégier? Si oui, la rédaction actuelle est convenable, mais si, comme le pense M. Pellet, le problème n'est pas de savoir si l'État avait l'intention de se soustraire à son obligation internationale mais seulement de constater le fait que sa participation à l'organisation lui permet d'échapper à sa responsabilité, alors la rédaction de l'alinéa *a* du paragraphe 1 devrait être revue car le verbe «en transférant» implique nettement l'existence de cette intention, qui est non pertinente. En fait, le plus souvent, le transfert de fonctions n'a pas pour objectif d'exonérer l'État de sa responsabilité même si dans la pratique il aboutit à le faire.

<sup>221</sup> *Annuaire...* 2005, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 13, par. 26.

<sup>222</sup> *Annuaire...* 2001, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 26, par. 76.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 27.

11. Le projet d'article 28 appelle deux observations de moindre importance: en premier lieu, on ne voit pas pourquoi ce texte ne concerne que les États. Autant il paraît raisonnable de laisser de côté les entités autres que les États, autant on ne voit pas pourquoi les organisations internationales ne sont pas mentionnées ici au même titre que les États. En second lieu, M. Pellet n'est pas sûr qu'il faille, dans le projet d'article 28, utiliser une terminologie différente de celle retenue à l'article 15 pour viser, en fait, des réalités identiques; on ne voit d'ailleurs pas ce que le mot «soustraire» peut avoir de «peu clair» comme certains l'ont dit et, même si tel était le cas, il sera toujours possible de modifier le texte en seconde lecture, mais la cohérence du projet en première lecture est plus importante que les considérations que le Rapporteur spécial fait valoir au paragraphe 73 de son rapport.

12. Il est évident que la section du rapport qui traite de la question de la responsabilité des membres d'une organisation internationale en cas de responsabilité de cette dernière et le projet d'article 29 qu'elle contient (par. 96) posent les problèmes les plus intéressants et les plus difficiles. On entre là dans le cœur du sujet car il n'est plus question de procéder par «couper/coller». On peut même aller plus loin: si le problème abordé dans cette section ne se posait pas, le sujet de la responsabilité des organisations internationales n'aurait aucun intérêt particulier, car il suffirait d'appliquer par analogie les règles de la responsabilité de l'État. C'est la question de la responsabilité des membres d'une organisation internationale en cas de responsabilité de cette dernière qui fait toute la spécificité et tout l'intérêt du sujet, et c'est pourquoi M. Pellet estime que cette section devrait être le point focal de la réflexion de la Commission. Il l'a, pour sa part, lue avec énormément d'intérêt mais aussi avec soulagement: en effet, à la lecture des précédents rapports du Rapporteur spécial, il avait craint que celui-ci penche en faveur de la «transparence» des organisations internationales et fasse fi du principe fondamental, incontestable et acquis au moins depuis l'avis consultatif rendu en 1949 par la CIJ dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, selon lequel ces organisations sont des sujets du droit international dotés d'une personnalité juridique propre qui fait écran et qui s'interpose entre les États et le fait internationalement illicite de l'organisation internationale. M. Pellet indique qu'il s'était inquiété à plusieurs reprises de la tendance doctrinale, qu'il croit erronée, du Rapporteur spécial lors de l'examen de ses rapports précédents et tout particulièrement du troisième rapport, présenté en 2005<sup>224</sup>. Or le quatrième rapport est à cet égard totalement dépourvu d'ambiguïté et M. Pellet approuve sans réserve les conclusions qui figurent aux paragraphes 90 et 96 ainsi que le principe qui est repris dans le chapeau de l'article 29, à savoir qu'«un État membre [plutôt qu'«un État qui est membre»] d'une organisation internationale n'est pas responsable à raison d'un fait internationalement illicite de cette organisation», et ceci pour les raisons à la fois logiques, doctrinales et jurisprudentielles que le Rapporteur spécial expose fort bien dans la section D et qui paraissent entièrement convaincantes. Par contre, là encore, on voit mal pourquoi ce principe fondamental est limité aux seuls

États membres puisque, comme le Rapporteur spécial l'admet expressément au paragraphe 95, ce principe n'a aucune raison de ne pas s'appliquer aux organisations internationales membres.

13. Les deux exceptions à ce principe énoncées aux alinéas *a* et *b* du projet d'article 29 ne posent pas de problème, même si M. Pellet a quelques doutes en ce qui concerne l'emploi de l'expression «à compter sur sa responsabilité» à l'alinéa *b*. Mais il appartiendra au Comité de rédaction de se prononcer sur le bien-fondé de cette expression dans la version française de cet alinéa. Quoi qu'il en soit, pour M. Pellet ces exceptions sont les seules que l'on puisse tolérer et il l'affirme avec d'autant plus de fermeté que certaines formules utilisées dans le rapport sont ambiguës. Ainsi, au début du paragraphe 93 de son rapport, le Rapporteur spécial écrit «deux des exceptions mentionnées dans les paragraphes qui précèdent», ce qui semble impliquer qu'il y aurait plus de deux exceptions au principe, mais il s'agit peut-être d'une erreur de traduction. Cela étant, M. Pellet souscrit à l'avis exprimé par M<sup>me</sup> Escarameia qui a relevé à juste titre que les organisations internationales peuvent avoir du mal à s'acquitter des conséquences concrètes de leur responsabilité. Mais cela demeure un problème de fait et il importe, au plan du droit, que ce principe soit fermement maintenu. Toutefois, si l'on considérait qu'il faut assouplir les conséquences de ce principe, le Rapporteur spécial pourrait peut-être proposer, dans le cadre du développement progressif du droit, des aménagements ou des modalités de mise en œuvre de la responsabilité dans la deuxième partie de son rapport. En tout état de cause, s'agissant de la responsabilité elle-même ou des conséquences immédiates du fait internationalement illicite, le principe énoncé à l'article 29 ne devrait pas comporter d'autres exceptions que celles qui sont mentionnées. M. Pellet relève également qu'au paragraphe 93 du rapport il est dit qu'«une distinction ne devrait pas toujours être faite entre les États ayant voté pour et les autres». Or cette distinction n'est jamais pertinente en ce qui concerne la responsabilité; elle n'a pas lieu d'être et y recourir reviendrait à nier l'existence de l'organisation. Sur ce point, M. Pellet est donc totalement opposé à la suggestion de M<sup>me</sup> Escarameia d'ajouter un alinéa *c* dans le projet d'article 29. Peu importe l'attitude des États vis-à-vis d'une question précise car en intégrant une organisation internationale ils ont accepté son existence et sont donc liés par ses actes. M. Pellet est fermement opposé à ce que le Comité de rédaction envisage une solution qui ressemble de près ou de loin à ce qui a été suggéré.

14. Quant à la très délicate question de la nature subsidiaire, solidaire ou conjointe de la responsabilité des États, que le Rapporteur spécial a évoquée la veille en présentant son rapport sans vraiment y répondre, M. Pellet rappelle que les États et les organisations internationales membres ne peuvent être responsables que s'ils l'ont accepté expressément ou implicitement par leur comportement. Il semble que tout dépende de ce que les États ont effectivement accepté et que la responsabilité aura l'un ou l'autre de ces caractères, selon le contenu et selon les circonstances de l'acceptation, la présomption étant que si rien de clair ne ressort de ce qui est dit ou du comportement de l'État, cette responsabilité ne devrait être que subsidiaire. M. Pellet suggère que cela soit expressément

<sup>224</sup> *Annuaire...* 2005, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/553.

indiqué, soit dans le projet d'article 29 soit plutôt dans la deuxième partie du projet sur la mise en œuvre de la responsabilité; mais il appartiendra au Rapporteur spécial d'en décider. Le problème de la nature de la responsabilité éventuelle des États en liaison avec un fait internationalement illicite d'une organisation internationale se pose également en ce qui concerne le projet d'article 28 et même des projets d'articles 25, 26, 27 et 27 *bis* manquant, ce dernier projet de texte correspondant à l'article 19 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Le Rapporteur spécial devrait pouvoir trouver dans la pratique des arguments en faveur du principe de la responsabilité subsidiaire sauf si l'État lui-même admet une responsabilité conjointe ou une responsabilité solidaire.

15. M. GAJA (Rapporteur spécial) signale deux problèmes de traduction à l'intention des membres de la Commission qui utilisent la version française de son rapport. Le premier concerne le paragraphe 72 où l'avant-dernière phrase n'est pas tout à fait conforme à l'original anglais, l'accent étant trop mis, notamment, par l'emploi de l'expression «dans le but», sur l'intention. En outre, dans la première phrase du paragraphe 93 le membre de phrase «Deux des exceptions mentionnées» devrait se lire «Les deux exceptions mentionnées».

16. M. BROWNLIE dit qu'il n'est pas en mesure d'appuyer le projet d'article 29 et qu'il ne partage pas les arguments avancés par M. Pellet pour justifier le principe qui y est énoncé, à savoir le principe général de non-responsabilité des États membres d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation. En outre, les deux exceptions prévues aux alinéas *a* et *b* de cet article ne sont pas de véritables exceptions car elles sont en fait susceptibles de s'appliquer dans tous les cas de figure. Pour M. Brownlie, cet article énonce donc un principe non seulement inexact mais contraire au droit international général existant et à l'ensemble des principes du droit des traités et du droit de la responsabilité des États car son application pourrait permettre à des États de se soustraire à leurs obligations en concluant un traité multilatéral instituant une organisation internationale.

17. M. PELLET estime tout d'abord que dans son raisonnement, M. Brownlie mêle la responsabilité pour fait internationalement illicite et la responsabilité sans manquement. Or, même en cas de responsabilité sans manquement, les États prévoient expressément que leur responsabilité se substituera à celle des organisations internationales ou la complètera, ce qui montre, *a contrario*, que ce serait l'organisation internationale qui en l'absence de dispositions contraires serait *a priori* responsable. Deuxièmement, M. Brownlie invoque le droit des traités pour affirmer que l'État ne saurait invoquer la conclusion d'un traité pour échapper à sa responsabilité. Or, il ne faut pas oublier que le projet d'article 28 énonce que s'il s'agit pour les États d'échapper à des obligations existantes qui leur incombent, ils sont responsables. L'article 29 ne doit pas être lu de façon isolée, et la combinaison de cet article avec l'article 28 permet selon lui de répondre à l'inquiétude exprimée par M. Brownlie. Enfin, M. Pellet dit que le principal argument à l'appui du projet d'article 29 proposé par le Rapporteur spécial est un argument de logique juridique. Les organisations

internationales existent, elles ont une personnalité juridique propre et elles ne peuvent pas se défausser de leur responsabilité sur leurs États membres.

18. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en sa qualité de membre de la Commission, dit que le Comité de rédaction devrait se pencher sur le projet d'article 29 afin d'assurer la cohérence entre le titre de ce projet d'article et le contenu de ses dispositions. En outre, le Comité de rédaction devrait se pencher sur le libellé de l'alinéa *a* du paragraphe premier du projet d'article 28 afin de préciser les types de comportements visés par le membre de phrase «évite de se conformer à une obligation internationale». Toujours à propos de cet alinéa, le Président se demande si les mots «certaines fonctions» visent les fonctions spécifiques de l'État membre ou les fonctions de l'organisation internationale et souhaiterait des éclaircissements à ce sujet. En ce qui concerne les projets d'articles 25, 26 et 27, il souscrit pleinement aux observations de M. Pellet et demande au Rapporteur spécial et au Comité de rédaction de prévoir de traiter de façon équitable les États qui aident ou assistent une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite et les organisations internationales qui agiraient de la même manière.

19. M. CANDIOTI demande au Rapporteur spécial s'il ne conviendrait pas que dans les exceptions au principe énoncées au projet d'article 29 il soit fait mention des règles de l'organisation car il se peut que celles-ci établissent la responsabilité de l'État à raison du fait d'une organisation internationale.

20. M. ECONOMIDES dit que la question posée par M. Candiotti est très importante et ce d'autant plus que ce principe est consacré dans la résolution II/1995 de l'Institut de droit international<sup>225</sup>. Cela peut être appliqué par la voie de la *lex specialis*. Les actes constitutifs des organisations peuvent prévoir différents systèmes de responsabilité conjointe, subsidiaire ou supplétive. La question à l'étude relève de la responsabilité d'un État membre d'une responsabilité supplétive et si le Rapporteur spécial ne la conçoit pas ainsi, il conviendrait alors d'insérer le plus rapidement possible dans le texte du projet d'article 29 l'exception proposée par M. Candiotti.

21. M. GAJA (Rapporteur spécial) dit que certaines questions posées par les membres de la Commission mériteraient d'être examinées plus avant et c'est pourquoi il préfère attendre pour y répondre. Il rappelle toutefois, à propos de la question de la *lex specialis*, que la Commission a dû énoncer une règle générale. Il reconnaît que l'on peut avoir différents points de vue quant à son contenu. La proposition visant à inclure une référence aux règles de l'organisation internationale dans le projet d'article 29 serait pertinente, si ces règles prévoient l'acceptation de la responsabilité à l'égard des États tiers. Enfin, l'emplacement des projets d'articles 28 et 29 dans le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales reste à déterminer. À cet égard, plusieurs solutions s'offrent à la Commission mais M. Gaja estime, comme il l'a déjà laissé entendre dans le rapport, que cette question pourrait être réglée par le Comité de rédaction.

<sup>225</sup> *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 66, t. 2, session de Lisbonne (1995), Paris, Pedone, 2000, p. 444.

22. M. BROWNLIE répète qu'étant donné que les alinéas *a* et *b* du projet d'article 29 n'énoncent pas véritablement des exceptions, mais des éléments du droit qui s'appliqueraient de toute façon, ce projet d'article est à la fois redondant et choquant. En revanche, le projet d'article 27, qui illustre parfaitement l'application des principes généraux du droit international de la responsabilité à des situations concrètes, étaye son point de vue selon lequel une organisation internationale ne peut bénéficier d'aucune immunité vis-à-vis des principes généraux du droit international. Il se demande si le Rapporteur spécial irait jusqu'à étendre cette idée de non-responsabilité aux crimes internationaux. Selon le droit conventionnel, on ne peut lier un État tiers contre son gré. On ne peut demander à un État qu'il supporte un dommage causé par une organisation sans avoir aucune possibilité de recours contre les États membres de l'organisation au cas où celle-ci n'aurait pas pris les dispositions nécessaires.

23. M. Sreenivasa RAO dit qu'il ressort clairement du projet d'article 29 que les organisations internationales sont responsables de toutes leurs décisions et que les États membres n'engagent leur responsabilité que s'ils ont explicitement accepté cette responsabilité ou s'ils ont conduit le tiers lésé à compter sur celle-ci. Il peut cependant arriver qu'une organisation internationale ne puisse pas s'acquitter de ses propres responsabilités, par exemple parce qu'elle n'en a pas les moyens ou parce qu'elle est en cessation de paiements. Dans ce cas, la responsabilité retombe inévitablement sur les États membres.

24. Le principe général du projet d'articles est qu'une organisation est responsable de ses propres actes dès lors que les décisions sont prises selon les règles et en toute légitimité. Sur ce point, le projet d'articles est clair et ne suscite pas de controverse. Ce qui préoccupe certains, c'est que des situations particulières sont passées sous silence. Par exemple, les grandes organisations internationales, comme l'ONU, sont souvent appelées à prendre des décisions qui ont d'importantes répercussions, et sur lesquelles les États membres peuvent avoir des vues très divergentes. Une décision de ce genre peut être prise même si des États membres en contestent la licéité. On peut se demander alors qui sera responsable si cette décision a pour effet de causer un dommage. Dans une petite organisation, l'État qui désapprouve une décision peut partir; mais on ne peut pas quitter une organisation comme l'ONU. Dans les grandes organisations, l'État n'a d'autre choix que de rester et d'assumer la responsabilité de tout ce qui s'y passe.

25. Pour conclure, M. Sreenivasa Rao dit que la Commission doit être consciente que toutes les situations ne sont pas couvertes par le projet d'articles et que certains problèmes n'ont pas été abordés.

26. M. GAJA (Rapporteur spécial), répondant à la question de savoir si la responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale est de nature supplétive ou autre, dit qu'il aurait précisé cela dans le projet d'article 29 s'il l'avait rédigé du point de vue de M. Brownlie, qui semble penser que les États sont toujours responsables. Tel n'est pas le cas, c'est pourquoi le projet d'article ne dit rien à ce sujet: tout

dépend des circonstances. Quant à la préoccupation de M. Sreenivasa Rao à propos des conséquences qu'un État minoritaire pourrait avoir à assumer du fait d'une décision prise par l'organisation sous l'impulsion des États majoritaires, elle n'est pertinente que si l'on se place du point de vue de M. Brownlie. Du point de vue du Rapporteur spécial, elle n'a pas lieu d'être puisque les États ne sont pas responsables.

27. M. BROWNLIE précise qu'il n'a pas dit que les États étaient toujours responsables. Ce qui le gêne, c'est que le projet d'article 29 parle de l'absence de responsabilité des États comme s'il s'agissait d'un principe général.

28. Le PRÉSIDENT a le sentiment que M. Brownlie et M. Gaja disent la même chose différemment.

29. M. PELLET ne pense pas qu'ils disent la même chose du tout. La position de M. Brownlie tend vers la transparence de l'organisation internationale tandis que celle de M. Gaja, qui est aussi la sienne, tend vers l'opacité de l'organisation et l'écran que constitue sa personnalité juridique.

30. M. Pellet souscrit aux dernières observations du Rapporteur spécial. Répondant à M. Brownlie, il souligne qu'il n'est nullement question de dire que les organisations internationales sont à l'abri des principes du droit international général, mais plutôt que leur responsabilité peut, dans certains cas, être combinée avec celle des États. Il n'est pas certain d'avoir bien compris ce qui préoccupe M. Sreenivasa Rao, mais le fait qu'un État membre d'une organisation internationale puisse s'exonérer de toute participation à la responsabilité de celle-ci en disant qu'il désapprouve la décision en cause est inimaginable. Sur ce point, M. Sreenivasa Rao a tort, non seulement sur le plan des principes, mais aussi sur le plan pratique. Cela dit, il peut se rassurer, car ce que dit le projet d'article 29, c'est que les États ne sont pas responsables.

31. M. Pellet pense que le problème qui sous-tend le débat entre M. Candioti et M. Economides est déjà résolu par les deux exceptions prévues au projet d'article 29. L'État peut avoir accepté d'être tenu responsable vis-à-vis du tiers lésé dans l'acte constitutif (al. *a*) ou dans les règles internes de l'organisation (al. *b*). Cela dit, il est vrai que les actes constitutifs peuvent poser des règles spéciales, et le principe de *lex specialis* que la Commission adoptera sans doute *in fine* y pourvoira.

32. M. DUGARD, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour la qualité de son travail, dit qu'il pense lui aussi que les projets d'article à l'examen apporteront un complément nécessaire au chapitre IV (Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale). Certains États, en particulier des États puissants, tendent effectivement à manipuler les organisations internationales et la Commission doit en tenir compte. Il croit comprendre que l'expression «fait internationalement illicite» désigne les faits illicites au regard du droit international général et ceux qui constituent une violation grave de l'acte constitutif de l'organisation. S'agissant des projets d'articles 25 à 27, le paragraphe 62 du quatrième rapport énonce le principe directeur selon lequel l'influence pouvant être

qualifiée d'aide ou assistance, de direction et contrôle ou de coercition doit être exercée par l'État membre en tant qu'entité juridique distincte de l'organisation, et l'État membre ne peut être tenu responsable simplement pour avoir participé au processus de prise de décision de l'organisation. M. Dugard approuve les projets d'articles 25, 26 et 27, mais l'alinéa *b* des articles 25 et 26, où il est dit que l'État ne serait internationalement responsable que si le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cet État, lui pose problème. Il peut y avoir des circonstances dans lesquelles l'acte commis par l'organisation internationale avec l'aide ou l'assistance ou sous la direction et le contrôle d'un État est un fait internationalement illicite, sans que l'État en question n'ait commis lui-même de fait internationalement illicite. Par exemple, si un État auquel on pourrait donner le nom d'Utopia aide l'ONU à employer la force, que l'emploi de la force est illicite et qu'Utopia le sait, Utopia serait internationalement responsable car le fait serait internationalement illicite s'il était commis par Utopia lui-même. Dans ce cas, les alinéas *a* et *b* s'appliqueraient. Mais si Utopia aide l'ONU à exercer une pression économique contre un autre État et que l'ONU y procède de manière illicite, par exemple sans respecter les dispositions pertinentes de la Charte, l'ONU commet un fait internationalement illicite, mais pas Utopia. C'est pourquoi M. Dugard suggère au Rapporteur spécial d'envisager de supprimer l'alinéa *b* des projets d'articles 25 et 26.

33. S'agissant du projet d'article 29, chacun sait, comme l'indique clairement l'Article 34 de son Statut, que la CIJ n'a pas compétence vis-à-vis des organisations internationales s'agissant des procédures contentieuses. Lorsqu'une organisation internationale souhaite engager une action contre un État pour non-respect d'une décision de l'organisation, elle peut en revanche désigner un État qui sera chargé d'engager une procédure devant la Cour. C'est ce qui est arrivé, par exemple, en 1960 dans les affaires du *Sud-Ouest africain*, lorsque l'Éthiopie et le Libéria ont déposé une requête devant la Cour contre l'Afrique du Sud à propos de la Namibie. Il est vrai que cette tentative a échoué, car la Cour a estimé que ces deux États n'avaient pas établi l'existence d'un intérêt juridique au regard de l'objet de leur demande [par. 99 de l'arrêt], mais il est clair que cette décision n'était pas fondée, et l'article 48 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite l'a clairement rejetée<sup>226</sup>. En outre, l'évolution du droit s'agissant des obligations *erga omnes* fait qu'à l'heure actuelle les États seraient considérés comme étant en droit d'engager ce type de procédure. En d'autres termes, une organisation internationale peut à présent désigner un État membre et le charger d'intenter une action devant la CIJ. Mais il s'agit de savoir si l'inverse est vrai, c'est-à-dire si un État lésé peut engager une action contre une organisation internationale devant la Cour. Il est évident que la réponse est non. Peut-il alors intenter une action contre un État membre de l'organisation pour exprimer son mécontentement vis-à-vis d'une action de l'organisation, par exemple parce que celle-ci lui a imposé des sanctions économiques de manière illicite et qu'il souhaite demander réparation?

Il semble que le projet d'article 29 n'autorise pas une telle démarche, puisqu'il pose comme condition de la responsabilité de l'État membre son comportement et non son appartenance à l'organisation. Il est vrai qu'il est très difficile d'associer la responsabilité à l'appartenance en pareil cas, mais si l'organisation internationale a commis un fait internationalement illicite à l'égard d'un État, celui-ci doit pouvoir disposer d'un recours contre l'organisation ou contre ses États membres. La question est alors de savoir comment identifier les États responsables. La Chine a suggéré d'examiner la manière dont un État donné a voté au sein de l'organisation, mais M. Dugard ne juge pas cette solution satisfaisante. On pourrait peut-être tenter de déterminer quel État a été à l'origine de l'acte illicite de l'organisation ou l'a appuyé constamment. M. Dugard pense que le Rapporteur spécial s'est laissé trop influencer par la résolution II/1995 adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Lisbonne et mentionnée au paragraphe 89 du son rapport. Or, l'Institut avait à l'esprit la décision de la Chambre des lords dans les affaires concernant le Conseil international de l'étain et il n'a pas examiné la question dans la perspective plus large de la manipulation d'une organisation internationale par des États. Quoiqu'il en soit, sa résolution va plus loin que la proposition du Rapporteur spécial puisqu'elle dit à l'alinéa *b* de l'article 5 que dans des circonstances particulières, les membres d'une organisation internationale peuvent être responsables à raison des obligations de l'organisation en application d'un principe général pertinent du droit international tel que l'acquiescement ou l'abus de droit. M. Dugard suggère d'ajouter au projet d'article 29 une disposition semblable à cet alinéa *b*, voire de dire qu'un État qui est à l'origine du fait illicite de l'organisation et qui l'a appuyé constamment alors qu'il en connaissait les conséquences peut en être tenu responsable. D'autres membres de la Commission ont déjà suggéré au Rapporteur spécial d'élargir la portée du projet d'article 29 pour couvrir davantage de situations.

34. M. PELLET dit que le problème soulevé par M. Dugard est important mais non pertinent en l'espèce. Le fait que les organisations internationales n'ont pas de *jus standi* devant la CIJ n'a aucune pertinence en ce qui concerne leur responsabilité. Si l'on veut changer quelque chose, c'est le Statut de la Cour qu'il faudrait changer, un statut effectivement dépassé face à la montée en puissance des organisations internationales. Mais on ne voit pas en quoi cela devrait amener la Commission à changer sa position sur la responsabilité des organisations internationales. Il ne faut pas confondre les problèmes de procédure et de recours d'une part, et les problèmes de fond et de responsabilité de l'autre.

35. M. MATHESON dit que les projets d'articles 25 à 27 n'appellent aucune remarque, puisqu'ils sont une adaptation directe des dispositions équivalentes du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite; de fait, une clause unique appliquant ces dispositions *mutatis mutandis* aux organisations internationales suffirait, mais le choix du Rapporteur spécial de traiter la question plus en détail est également acceptable. Il importe toutefois de souligner clairement, par exemple dans le commentaire, que l'État, comme il est dit au paragraphe 62 du rapport,

<sup>226</sup> *Annuaire...* 2001, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 30; voir également les paragraphes 11 et 12 du commentaire, *ibid.*, p. 136 et 137.

n'engage pas sa responsabilité s'il participe simplement au processus de prise de décisions de l'organisation internationale, mais seulement s'il agit en tant qu'entité juridique distincte de celle-ci. Autrement, les organisations internationales pourraient voir leur processus décisionnel interne gravement entravé et les États pourraient être réticents à régler des problèmes internationaux par leur intermédiaire.

36. Le projet d'article 28, en revanche, n'a pas d'équivalent dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Il est utile car un État engagerait incontestablement sa responsabilité s'il tentait délibérément de se soustraire à ses obligations internationales en agissant par l'intermédiaire d'une organisation qu'il contrôle. Cependant, tel qu'il est actuellement formulé, cet article pourrait être interprété comme imposant aux États la responsabilité de faits qui ne sont pas illicites ou qui seraient davantage imputables à l'organisation. Si un État transfère certaines fonctions à une organisation, il n'est pas nécessairement responsable de la manière dont l'organisation exerce ces fonctions. Cela serait incompatible avec la personnalité juridique indépendante de l'organisation. En outre, un État peut très bien transférer à une organisation internationale des fonctions qui, dans certaines circonstances, seraient illicites s'il les exerçait lui-même. C'est ce que font les États Membres de l'ONU lorsqu'ils demandent au Conseil de sécurité de recourir à la force, ou les États membres d'une organisation régionale lorsqu'ils demandent à celle-ci d'imposer à l'un des leurs des sanctions qu'ils ne pourraient lui imposer individuellement. Il serait fâcheux de laisser entendre que de tels arrangements «impliquent le non-respect» des obligations internationales individuelles de ces États. L'article 28, s'il est conservé, devrait donc être modifié de façon à ne s'appliquer que dans le cas où un ou plusieurs États utilisent une organisation internationale comme façade pour se soustraire à leurs propres obligations. À ce propos, M. Matheson pense que le verbe «se soustraire», bien que controversé, reste approprié – s'il est bien expliqué – pour faire la distinction entre une délégation de pouvoirs normale et le contournement délibéré d'obligations. Il appartiendra de toute façon au Comité de rédaction de régler le problème.

37. Quant au projet d'article 29, il dispose judicieusement qu'un État membre d'une organisation n'est responsable d'un fait internationalement illicite de cette organisation que dans des circonstances très restreintes, à savoir lorsqu'il a accepté sa responsabilité vis-à-vis du tiers lésé et lorsqu'il a conduit le tiers lésé à compter sur sa responsabilité. Dans ce dernier cas, M. Matheson suggère de préciser clairement que le tiers ne peut compter sur la responsabilité de l'État que dans des limites raisonnables en toutes circonstances.

38. M. MANSFIELD dit qu'il approuve le choix du Rapporteur spécial de transposer, plutôt que d'y faire simplement référence, les dispositions du projet d'articles sur la responsabilité de l'État qui couvrent les cas où un État aide un autre État à commettre un fait internationalement illicite<sup>227</sup>. Il va de soi que si un État peut prêter à un autre État aide ou assistance dans

la commission d'un fait internationalement illicite, ou le diriger ou le contrôler dans la commission d'un tel fait, il peut faire de même à l'égard d'une organisation internationale, et il serait étrange de ne pas aborder cette question dans un chapitre consacré à la responsabilité des États à raison du fait d'une organisation internationale. Les projets d'articles 25 à 27 sont donc satisfaisants et peuvent être renvoyés au Comité de rédaction. Celui-ci pourra examiner, comme l'a suggéré M. Dugard, si les alinéas *b* des articles 25 et 26 sont vraiment nécessaires, mais de l'avis de M. Mansfield la question mérite une réflexion plus approfondie.

39. L'utilisation par un État qui est membre d'une organisation internationale de la personnalité distincte de cette organisation est une question plus complexe mais qui conduit à une conclusion tout aussi claire. Si une organisation internationale ne doit pas avoir la possibilité d'esquiver une obligation internationale en profitant de la personnalité juridique distincte de ses membres et en leur faisant commettre un acte qui serait illicite si elle le faisait elle-même, l'inverse vaut également. L'exemple des États qui achèteraient ou mettraient au point des armes nucléaires par l'intermédiaire d'une organisation pour se soustraire aux obligations que leur impose le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est particulièrement convaincant, même s'il est probable que ces actes, compte tenu des termes du Traité, constitueraient en fait une violation directe de leurs obligations.

40. Le projet d'article 28 offre une bonne base de travail et pourrait donc lui aussi être renvoyé au Comité de rédaction, qui devrait cependant se demander, comme l'a suggéré le Rapporteur spécial, s'il convient de préciser que l'organisation internationale n'est pas liée par l'obligation en question. Le Comité devrait examiner également s'il est possible, sans avoir recours à un critère subjectif, de souligner que ce qui est inacceptable, c'est qu'un État utilise une organisation internationale comme artifice pour se soustraire à ses propres obligations internationales.

41. La question couverte par le projet d'article 29 soulève incontestablement une controverse, mais il semble qu'elle conduise inévitablement à la conclusion que les États, normalement, ne sont pas responsables des faits illicites de l'organisation internationale dont ils sont membres. Autrement, il y aurait contradiction avec le principe établi qui veut qu'une organisation internationale ait une personnalité juridique distincte de celle de ses membres, ce qui aurait à son tour de graves conséquences pour la gestion et le processus décisionnel de l'organisation, et surtout pour sa capacité de rendre des comptes de manière transparente, ce qui est essentiel. En même temps, il existe évidemment des circonstances dans lesquelles l'État devrait être tenu pour responsable: ce sont celles couvertes par les alinéas *a* et *b*. Le projet d'article 29 énonce avec beaucoup de précision les principaux points soulevés, qui eux-mêmes correspondent raisonnablement à la pratique. M. Mansfield recommande donc de le renvoyer au Comité de rédaction.

*La séance est levée à 12 h 30.*

<sup>227</sup> *Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 27, articles 16 à 19.