

Document:-  
**A/CN.4/SR.2893**

**Compte rendu analytique de la 2893e 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/>)*

2893<sup>e</sup> SÉANCE

Jeudi 13 juillet 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<sup>me</sup> Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kateka, M. Kemicha, M. Kolodkin, M. Koskenniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Melescanu, M. Momtaz, M. Niehaus, M. Opertti Badan, 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. M. KOSKENNIEMI remercie le Rapporteur spécial pour son analyse soigneusement nuancée mais claire des principaux problèmes que pose la relation entre les organisations internationales et leurs États membres. Les projets d'articles 25 à 29 soulèvent la question de l'image des organisations internationales sur la scène mondiale, et l'échange de vues qui a eu lieu auparavant entre M. Brownlie et M. Pellet illustre à quel point les perceptions peuvent diverger. M. Brownlie, qui voit les organisations internationales comme des organes transparents, a écarté toute analogie avec les sociétés nationales à responsabilité limitée. Dans cette optique, les États qui sont en position de force vis-à-vis de l'organisation internationale dont ils sont membres ne peuvent s'abriter derrière un écran social. Cela contraste avec l'avis de M. Pellet, selon lequel on s'efforce depuis plusieurs décennies d'élaborer un droit des organisations internationales qui permettrait aux États d'unir leurs forces dans des organisations possédant une personnalité juridique distincte et qui conférerait à ces organisations le statut de sujet de droit leur permettant d'assumer des obligations et la responsabilité correspondante. L'attitude de la Commission à l'égard des projets d'articles 25 à 29 sera fonction du choix qu'elle fera entre ces images des organisations internationales.

2. Les projets d'articles 25 à 28 forment un tout. Lorsqu'un État aide ou assiste, dirige et contrôle, ou contraint une organisation internationale, ou lorsqu'il tente d'utiliser cette organisation comme une façade pour atteindre ses propres objectifs et que, ce faisant, il enfreint ses obligations, cela correspond à l'image suggérée par M. Brownlie, où les principaux acteurs sont des États qui manipulent en quelque sorte l'organisation. Bien que, sur le plan de la forme, les moyens et procédures d'une organisation internationale aient été mis en œuvre, la responsabilité doit être attribuée aux États en question et non à l'organisation. M. Koskenniemi partage cet avis, mais il pense que les paragraphes 62 et 67 du rapport mettent excessivement l'accent sur l'idée qu'il est relativement

aisé de distinguer entre les cas où un État participe à la prise de décisions dans l'organisation de bonne foi, en tant que membre de l'organisation et conformément aux règles de celle-ci, et ceux dans lesquels un État dirige et contrôle, ou contraint l'organisation. En fait, il est difficile d'établir une telle distinction, car lorsqu'un État prétend agir de bonne foi en tant que membre de l'organisation et se conformer aux règles de celle-ci, il peut paraître évident à n'importe quel observateur extérieur qu'il est plutôt en train de la diriger et de la contrôler, ou de la contraindre.

3. La Commission se trouve donc face à deux visions contrastées: celle évoquée par le Rapporteur spécial dans les projets d'articles 25 à 28 qui décrivent le comportement pour lequel les États membres, plutôt que l'organisation, devraient voir leur responsabilité engagée, et la situation dans laquelle un État agit de bonne foi en tant que membre d'une organisation conformément au processus de prise de décisions de celle-ci. Cependant, il est très fréquent qu'un État soupçonné d'avoir dirigé et contrôlé, ou contraint l'organisation nie l'avoir fait, faisant valoir qu'il n'a fait que suivre le règlement. Il n'existe pas de règle générale permettant de déterminer laquelle des deux situations prévaut véritablement. Toutefois, M. Koskenniemi aurait souhaité que le Rapporteur spécial examine de plus près les critères permettant d'évaluer à quel moment un État n'agit plus de bonne foi en tant que membre d'une organisation, mais tire plutôt parti de son exceptionnelle position de force et détourne le règlement de manière à diriger, contrôler ou contraindre l'organisation.

4. M. Koskenniemi n'a pas d'objection spécifique au projet d'article 29. Les projets d'articles 25 à 28 correspondent à la conception réaliste qu'a M. Brownlie d'un monde où les États contrôlent véritablement les organisations internationales, tandis que le projet d'article 29 reflète l'image qu'a M. Pellet d'une organisation internationale capable d'action indépendante, qui pourrait être considérée sous le même angle qu'une société nationale à responsabilité limitée. De ce dernier point de vue, la responsabilité des États membres est nécessairement considérée comme devant être strictement limitée. M. Koskenniemi admire la façon dont le Rapporteur spécial a su énoncer des exceptions à cette responsabilité, dans les cas où un État membre accepte d'être responsable pour le fait d'une organisation ou lorsqu'un État tiers a compté sur cette responsabilité. Il n'en reste pas moins que les arguments avancés par M. Sreenivasa Rao et M<sup>me</sup> Escarameia sont persuasifs, et que certaines des considérations qui sous-tendent les projets d'articles 25 à 28, et qui amènent à attribuer la responsabilité aux États, pourraient également s'appliquer au projet d'article 29. Il peut y avoir des situations où les disparités entre les pouvoirs des États membres sont si grandes qu'il ne serait pas équitable de les tenir tous pour responsables d'un résultat qui est dû aux efforts d'un seul État puissant.

5. Bien qu'il soit très difficile de trouver un libellé qui couvre les situations susmentionnées, M. Koskenniemi a tenté de rédiger un alinéa *c* au projet d'article 29, qui permettrait aux États membres de dégager leur responsabilité s'ils se sont expressément opposés au comportement qui a abouti au fait illicite. Cette formulation exonérerait les États membres qui n'ont pas de pouvoir au sein de l'organisation de toute responsabilité à raison

d'un acte illicite imposé par les membres dominants. M. Koskenniemi n'est pas entièrement satisfait du libellé qu'il a proposé, mais quelque chose d'approchant pourrait répondre aux préoccupations exprimées par M. Sreenivasa Rao.

6. M. Koskenniemi se demande si la Commission parviendra à établir une distinction claire entre ce qui constitue un acte accompli de bonne foi par un État membre dans le cadre d'une organisation internationale et les situations dans lesquelles un État agit pour son propre compte en s'abritant derrière la personnalité indépendante de l'organisation.

7. M<sup>me</sup> XUE dit que le quatrième rapport sur la responsabilité des organisations internationales contient une analyse succincte d'un sujet complexe à propos duquel la pratique établie des États est relativement rare. Il eut été difficile de ne pas accepter en principe les projets d'articles 25 à 29 présentés dans le quatrième rapport et de rejeter l'analogie que le Rapporteur spécial a établie, pour ce qui est des règles régissant l'aide ou l'assistance, la direction et le contrôle, ou la contrainte de la part d'un État, entre la responsabilité des États pour des faits internationalement illicites et la responsabilité des organisations internationales pour de tels faits. M<sup>me</sup> Xue approuve le Rapporteur spécial lorsqu'il affirme, au paragraphe 58 de son rapport, qu'il serait difficile de poser comme principe que des règles différentes devraient s'appliquer lorsque, par exemple, d'une part un État aide un autre État à commettre un fait internationalement illicite et, d'autre part un État aide une organisation internationale à faire de même. Elle souhaiterait toutefois poser certaines questions concernant les commentaires, ainsi que les analyses théoriques qui sous-tendent les projets d'article.

8. M<sup>me</sup> Xue conteste l'affirmation figurant au paragraphe 62 du rapport, selon laquelle l'influence pouvant être qualifiée d'aide ou assistance, de direction et contrôle, ou de contrainte doit être exercée par l'État en tant qu'entité juridique distincte de l'organisation. En théorie, il semble logique de rédiger une section sur l'aide ou l'assistance, la direction et le contrôle, ou la contrainte de la part d'un État en s'inspirant des dispositions relatives à cette question figurant dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>228</sup>, puisqu'un État peut exercer une influence similaire sur une organisation internationale. Certains membres ont considéré que la participation d'un État membre aux activités de l'organisation internationale, en particulier au processus de prise de décisions, ne devait pas le conduire à être montré du doigt quelle que soit sa position lors du vote, et que l'acte d'une organisation internationale devait être considéré comme étant celui de l'organisation dans son ensemble. Cela pourrait bien être vrai: les États ne devraient pas voir leur responsabilité engagée simplement parce qu'ils sont membres de l'organisation.

9. Cependant, le critère de l'entité juridique distincte est plutôt faible et difficile à appliquer dans la pratique, compte

tenu en particulier des termes du projet d'article 15, au chapitre IV. En fait, à moins que les règles et la pratique de l'organisation internationale ne soient claires sur ce point, la ligne de démarcation entre l'acte d'une organisation internationale et celui d'un État membre tend souvent à être floue. Lorsqu'elle a commenté le projet d'article 15 à la Sixième Commission, la délégation chinoise a fait observer que, dans la mesure où les décisions et les actes d'une organisation internationale étaient sous le contrôle des États membres ou subordonnés à leur appui, les États membres qui jouaient un rôle actif dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale devaient voir leur responsabilité internationale engagée en conséquence<sup>229</sup>. Cela est peut-être vrai en théorie, mais il ne serait pas avisé de tenir compte de la position de chaque État membre lors du vote, sous peine de décourager les membres de participer à la prise de décisions. En outre, les décisions sont souvent fondées sur des considérations politiques plutôt que juridiques.

10. Le rapport ne propose pas de critère qui permettrait de trancher la question de l'entité distincte. Supposons, par exemple, que certains États Membres de l'ONU imposent au Conseil de sécurité la décision de lancer des opérations aériennes dans une partie d'un pays en vue de renforcer la sécurité régionale, en dépit de la forte opposition d'autres États Membres selon lesquels de telles opérations n'auraient pas l'effet souhaité. Si, dans le cadre de ces opérations, la population civile et des hôpitaux se trouvant à l'extérieur des zones cibles sont bombardés accidentellement, les articles 15, 25 et 26, ou encore l'article 29, s'appliquent-ils?

11. Si le projet d'article 15 s'applique, il peut être avancé que, même si la décision était contraignante pour les États Membres, elle ne les autorisait pas à larguer des bombes en dehors de la zone cible ou sur des civils puisque, même si les termes de la décision étaient très généraux, il est clair que l'ONU n'aurait jamais eu l'intention de se soustraire à ses obligations en vertu du droit international humanitaire. (Les questions de l'excès de pouvoir ou d'un comportement contraire aux instructions abordées dans le projet d'article 6 doivent être laissées de côté aux fins du raisonnement.)

12. Si l'on maintient que le projet d'article 25 ou 26 s'applique, peut-on dire avec certitude que les États Membres agissaient avec une capacité juridique distincte de celle de l'ONU? À ce propos, M<sup>me</sup> Xue cite un article de M. Brownlie sur la responsabilité des États pour les actes d'organisations internationales, selon lequel «[p]our aborder la question de l'incidence de la responsabilité des États membres vis-à-vis d'États tiers, l'existence ou non d'une personnalité juridique distincte ne semble pas concluante ou, d'un autre point de vue, pertinente» (*In approaching the question of the incidence of the responsibility of member States in relation to third States, the existence or not of separate legal personality would appear to be inconclusive or, on another view,*

<sup>228</sup> *Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 27, articles 16 à 18.

<sup>229</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixantième session, Compte rendu analytique de la 11<sup>e</sup> séance (A/C.6/60/SR.11)*, par. 51 et 52.

*irrelevant*)<sup>230</sup>. Les opérations militaires étaient peut-être placées sous le contrôle direct des États Membres, mais elles avaient été autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Est-il vraiment possible d'établir une distinction entre ces deux situations au motif que les États Membres et l'Organisation ont des personnalités juridiques distinctes?

13. On pourrait également avancer que l'intention des États Membres qui ont effectué l'opération est tellement claire pour les parties lésées que celles-ci sont certainement amenées à penser que les États en question doivent être tenus pour responsables. Donc, en vertu du projet d'article 29, ces États Membres doivent être tenus pour responsables des préjudices causés. Si de tels arguments pouvaient être maintenus, ils contribueraient à régler des questions pratiques. Ce qui reste à déterminer est la manière d'appliquer ces règles à différentes situations. Le Comité de rédaction devrait examiner ces considérations en détail et proposer une formulation plus précise.

14. Pour M<sup>me</sup> Xue, la deuxième difficulté réside dans l'affirmation qu'un État ne peut se soustraire à sa responsabilité en transférant certaines fonctions à une organisation internationale. Elle n'est toujours pas convaincue par les arguments exposés dans les paragraphes 64 à 74 du rapport. Il est exact de dire qu'une organisation internationale peut encourir une responsabilité internationale à raison de ce qu'elle fait faire à ses États membres. Il est également vrai que certains actes d'un État membre, s'ils sont accomplis au nom d'une organisation internationale, n'engageraient pas la responsabilité internationale de cet État, l'exemple typique étant l'emploi de la force; mais dans la pratique, il serait difficile, voire impossible, de prouver que le transfert visait précisément à éviter la responsabilité de l'État membre.

15. De manière générale, un transfert de fonctions peut aboutir à deux types de situations. Premièrement, si les obligations conventionnelles en question sont intégrées dans les règles générales de l'organisation, elles lient non seulement celle-ci, mais aussi ses membres. En pareil cas, les États membres sont liés par les dispositions conventionnelles et par les règles de l'organisation, mais les dispositions et les règles demeurent séparées, et il n'y a pas nécessairement transfert.

16. Deuxièmement, si les obligations conventionnelles ne sont pas intégrées aux règles de l'organisation, le fonctionnement du traité demeure en l'état et les États restent liés par leurs obligations conventionnelles indépendamment du fait qu'ils sont membres de l'organisation. Dans ces circonstances, il serait difficile d'avancer qu'il y a eu transfert d'obligations. Les trois affaires européennes mentionnées aux paragraphes 69 à 71 du rapport reflètent largement le processus d'intégration de la Communauté européenne dans lequel certaines fonctions gouvernementales s'exercent à deux niveaux, et par conséquent elles ne représentent pas nécessairement la pratique habituelle des organisations

internationales. En fait, elles tendent simplement à confirmer que les obligations conventionnelles et les obligations des organisations internationales sont deux questions tout à fait distinctes. L'expression «transfert de fonctions», qui convient à la situation dans la Communauté européenne, peut prêter à confusion lorsqu'elle est appliquée d'une manière générale à la responsabilité des organisations internationales. C'est pourquoi il faudrait remanier le projet d'article 28 pour couvrir le cas dans lequel un État enfreint ses obligations internationales en vertu d'un traité à travers un acte accompli conformément aux règles de l'organisation internationale dont il est membre. Comme le Rapporteur spécial l'a expliqué au paragraphe 73 de son rapport, «l'existence d'une intention délibérée de se soustraire à une obligation» n'est pas nécessaire et il n'y a donc pas lieu d'inclure un élément subjectif.

17. L'affaire *Westland Helicopters* et les affaires concernant le Conseil international de l'étain, citées en exemples dans le rapport, ont trait à des questions économiques liées à l'obligation de réparer (*liability*) plutôt qu'à la responsabilité (*responsibility*). Les circonstances particulières de chaque affaire ont été cruciales pour déterminer l'obligation de réparer. L'extrait de la lettre du Gouvernement canadien concernant sa demande d'indemnisation pour les dommages causés par un hélicoptère qui s'était écrasé est une clause type de règlement définitif de réclamation en dommages-intérêts; il s'agit d'une clause de sauvegarde visant à écarter toute possibilité de réclamation ultérieure devant les tribunaux nationaux ou internationaux; elle ne signifie pas nécessairement que toutes les parties mentionnées puissent être responsables en vertu du droit international. La plainte de l'Allemagne évoquée au paragraphe 84 n'est pas probante; au contraire, les États-Unis ont répondu du bombardement de l'ambassade de Chine en République fédérale de Yougoslavie, alors que l'opération avait été entreprise au nom de l'OTAN.

18. M<sup>me</sup> Xue espère que ces considérations de principe seront examinées par le Comité de rédaction.

19. M. MOMTAZ, répondant aux observations de M<sup>me</sup> Xue concernant l'emploi de la force par les États membres d'une organisation internationale, dit qu'il faut distinguer entre les cas dans lesquels les opérations militaires sont effectuées après que l'organisation internationale a donné son autorisation, et ceux dans lesquels l'emploi de la force est fondé sur une décision contraignante de l'organisation. À ce jour, chaque fois que les États Membres de l'ONU ont employé la force, ils y avaient été autorisés par le Conseil de sécurité; en d'autres termes, les États Membres étaient libres d'employer la force en réponse à la résolution pertinente contenant l'autorisation. Dans ces circonstances, si une violation du droit international ou du droit international humanitaire est commise, la pleine responsabilité en incombe à l'État qui, sur la base de l'autorisation du Conseil, a employé la force. Telle est la pratique qui a été suivie dans la première guerre du Golfe entre l'Iraq et les États-Unis, lorsque des violations du droit international découlant de l'inspection de navires ont été imputées aux États qui avaient employé la force sur la base de l'autorisation susmentionnée.

<sup>230</sup> I. Brownlie, «The Responsibility of States for the Acts of International Organizations», dans M. Ragazzi (éd.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leyde/Boston, Martinus Nijhoff, 2005, p. 357.

20. En revanche, si l'emploi de la force est fondé sur une décision contraignante du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte, et s'il y a violation du droit international humanitaire ou du droit international, la responsabilité en incombe à l'Organisation elle-même, parce qu'elle a pris une décision que les États Membres étaient obligés d'exécuter.

21. M<sup>me</sup> XUE dit que, si elle approuve pleinement la distinction que M. Momtaz a établie entre les deux types de cas concernant l'emploi de la force, la question est de savoir quel projet d'article doit s'appliquer. Presque tous les types de situations peuvent être couverts par les projets d'article lus conjointement. M<sup>me</sup> Xue se demande toutefois quels critères doivent être employés pour déterminer si un État membre et l'organisation internationale sont des entités juridiques distinctes. Il est nécessaire d'identifier ces critères pour savoir quel article doit s'appliquer. M. Momtaz a distingué entre l'emploi de la force fondé sur une décision contraignante et celui qui repose sur une autorisation, mais c'est précisément la difficulté que soulève le projet d'article 15.

22. M. GAJA (Rapporteur spécial) dit que certains des problèmes évoqués par M<sup>me</sup> Xue et M. Momtaz ont trait à l'attribution. Il s'agit de savoir si un acte accompli sur la base d'une décision ou d'une autorisation est imputable à l'État ou à l'organisation internationale. M. Gaja approuve sans aucune hésitation la manière dont M. Momtaz a évalué l'importance d'une telle distinction. Dans le cas de l'autorisation, c'est un État qui agit, l'unique problème étant de décider si l'organisation internationale peut également engager sa responsabilité. La question est abordée dans le projet d'article 15, que la Commission a examiné à la session précédente.

23. L'une des difficultés réside dans le fait que la Commission n'examine pas une situation particulière dans laquelle une autorisation a été donnée ou une décision prise, mais plutôt la question de savoir comment attribuer la responsabilité à une organisation internationale. L'attribution aux États a déjà été analysée dans le cadre de la responsabilité de l'État. C'est sur ce point que M. Gaja et M. Pellet sont en désaccord, puisque M. Pellet tend à transférer aux organisations internationales ce qui devrait être attribué en fait aux États, ou aux États et aux organisations internationales.

24. Le PRÉSIDENT, intervenant en tant que membre de la Commission, note une distinction entre, d'une part, la pratique des organisations internationales de coopération dont les fonctions sont déterminées par leurs actes constitutifs, de sorte que la souveraineté des États membres est préservée et, d'autre part, celle des organisations internationales d'intégration dont les États membres semblent disposés à transférer certaines de leurs fonctions à l'organisation. La différence entre la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la Communauté européenne illustre cette distinction et les conséquences qui en découlent pour la responsabilité des États membres. Le Rapporteur spécial devrait étudier la possibilité, mentionnée au paragraphe 72 du rapport, de rédiger un projet d'article traitant du fait de se soustraire à des obligations internationales, en tenant compte de la différence de fonctionnement entre les organisations

internationales de coopération et les organisations internationales d'intégration.

25. M. GAJA (Rapporteur spécial) dit que le paragraphe 69 ne concerne pas la Communauté européenne mais l'Agence spatiale européenne, exemple typique d'organisation à laquelle les États attribuent des fonctions. L'expression «transfert de fonctions» n'est peut-être pas tout à fait exacte et pourrait être améliorée, soit en plénière, soit par le Comité de rédaction. L'affaire la plus éclairante est *Waite et Kennedy c. Allemagne*, et la pratique existante ne se limite pas à la Communauté européenne.

26. M. KOLODKIN, se référant aux exemples examinés par M<sup>me</sup> Xue et M. Momtaz, dit que s'il est utile d'établir une distinction entre une décision et une autorisation, cela ne contribue pas toujours à régler la question de la responsabilité. Les deux peuvent être de nature très générale, et le problème est de pouvoir les interpréter. Une décision peut être licite et les moyens par lesquels elle est exécutée illicites. D'où la nécessité de déterminer ce qui est illicite: la décision ou l'autorisation, la manière dont elle est mise en œuvre, ou les deux. La question de l'attribution doit également être abordée. Alors seulement il sera possible de déterminer la situation en ce qui concerne la responsabilité.

27. M. FOMBA félicite le Rapporteur spécial pour la partie de son rapport traitant de la responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale. Les remarques générales sur le champ d'application de l'étude et la méthode à employer (par. 53 à 56) sont, dans l'ensemble, acceptables. Au paragraphe 57, le Rapporteur spécial soulève à juste titre la question de savoir si le projet d'articles doit également couvrir des entités autres que les États ou les organisations internationales et, dans l'affirmative, comment. Cependant, son raisonnement est, sinon contradictoire, tout au moins savamment subtil et, en fin de compte, le sort qui doit être réservé aux entités autres que les États ou les organisations internationales n'est pas précisé. Or, si la responsabilité de ces entités ne doit pas être considérée comme une pure construction théorique, il faut bien le mentionner quelque part dans le projet.

28. En ce qui concerne les paragraphes 58 à 63, M. Fomba approuve l'argument énoncé au paragraphe 58, à savoir que les mêmes règles doivent s'appliquer lorsqu'un État aide une organisation internationale à commettre un fait internationalement illicite et lorsqu'un État aide un autre État à commettre un tel fait. Il en va de même en cas de coercition exercée par un État sur une organisation internationale. C'est pourquoi M. Fomba approuve la conclusion du Rapporteur spécial, au paragraphe 63, selon laquelle les projets d'article à l'examen devraient suivre de près le texte des projets d'articles 16 à 18 sur la responsabilité de l'État<sup>231</sup>. Pour lui, les projets d'articles 25 à 27 ne posent donc aucun problème.

29. Les paragraphes 64 à 74 du rapport traitent de la question de savoir si, et dans quelle mesure, un État peut engager sa responsabilité internationale lorsqu'il

<sup>231</sup> *Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 27.

demande à une organisation internationale d'agir à sa place afin de se soustraire à l'une de ses obligations internationales. Il est clair que le lien fonctionnel et dialectique entre la personnalité juridique d'une organisation internationale et celle de ses États membres est le fond du problème. Il n'est nullement aisé de saisir le fonctionnement de cette relation complexe, mais le Rapporteur spécial a analysé exhaustivement les vues exprimées par les États à la Sixième Commission, ainsi que la doctrine et la jurisprudence internationales. Les conclusions formulées par le Rapporteur spécial aux paragraphes 64 à 72 du rapport sont cohérentes et pertinentes. Au paragraphe 73, tenant compte du fait que l'expression «se soustraire», dans le projet d'article 15, a été critiquée, le Rapporteur spécial suggère qu'il serait préférable d'utiliser une formule différente. Pour M. Fomba, ce n'est pas nécessaire, car la signification en est suffisamment claire.

30. Le libellé du projet d'article 28 ne soulève pas de véritables difficultés, et son paragraphe 2 ajoute une nuance importante. M. Pellet a appelé l'attention, à juste titre, sur le fait que l'intention, qui était au cœur du débat, n'était pas toujours manifeste dans le comportement des États. M. Fomba lui-même n'a pas d'avis tranché sur ce point, bien qu'il pense que la portée du texte devrait être étendue aux organisations internationales qui sont membres d'autres organisations internationales.

31. Abordant les paragraphes 75 à 88 du rapport, M. Fomba salue l'exposé qui y est fait de la jurisprudence nationale et internationale, des réactions des États à la Sixième Commission, des positions adoptées par les organisations internationales et de la doctrine. D'une manière générale, il approuve les conclusions du Rapporteur spécial. Au paragraphe 87, par exemple, celui-ci indique qu'il serait difficile de suggérer une conclusion en vue du règlement de la question de la responsabilité des États membres en raison de la diversité des dispositions conventionnelles envisageant, limitant ou excluant une telle responsabilité. S'appuyant sur son analyse de la doctrine, le Rapporteur spécial indique, au paragraphe 88, que les États membres d'une organisation internationale peuvent être responsables dans des cas exceptionnels. C'est donc avec juste raison qu'il souligne l'opinion qu'a exprimée l'Institut de droit international dans sa résolution II/1995 qu'il a adoptée à Lisbonne<sup>232</sup>. Les articles 5, alinéa *b*, et 6, alinéa *a*, de cette résolution, qui sont cités au paragraphe 89 du rapport, contiennent des idées intéressantes.

32. M. Fomba approuve les conclusions énoncées au paragraphe 94 et qui ont amené le Rapporteur spécial à proposer le projet d'article 29, disposition qui soulève toutefois un certain nombre de questions importantes. Deux exceptions y sont envisagées, mais il faudrait peut-être en inclure d'autres. Faut-il considérer ce projet d'article comme une illustration de l'abus de droit? Quel type de responsabilité de l'État doit être engagée: subsidiaire, ou conjointe et solidaire? M. Pellet a fait à ce sujet des remarques stimulantes dont il faut certainement tenir compte. Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 95,

il pourrait être souhaitable d'inclure une référence à la responsabilité d'une organisation internationale qui est membre d'une autre organisation internationale.

33. En conclusion, M. Fomba dit qu'il appuie le renvoi des projets d'articles 25 à 29 au Comité de rédaction.

34. M. MOMTAZ dit que, dans les paragraphes 53 à 96 de son quatrième rapport, le Rapporteur spécial aborde certaines questions de la plus haute actualité pour les organisations internationales. Comme le débat tenu jusque-là l'a montré, il n'y a pas de solutions faciles et la controverse persiste. Les solutions préconisées par le Rapporteur spécial, que M. Momtaz lui-même approuve, sont pleinement en accord avec la pratique des organisations internationales. Cette pratique est généralement conforme à la théorie selon laquelle les organisations internationales sont des sujets de droit international et, comme tous les autres sujets de droit international, ont leur propre personnalité juridique, indépendante de celle de leurs membres. Par conséquent, elles ont des droits et des obligations vis-à-vis des autres sujets de droit international.

35. Les remarques générales formulées aux paragraphes 53 à 57 à propos de l'attribution d'un fait illicite à une organisation internationale incitent M. Momtaz à se demander s'il faudrait aussi examiner les critères relatifs à l'attribution d'un fait illicite d'une organisation internationale à l'un de ses fonctionnaires. Cette question se pose dans le contexte du projet d'article 29, selon lequel une organisation internationale peut être exonérée de toute responsabilité dans la mesure où le fait illicite est attribué à un agent ou un fonctionnaire de l'organisation ou, en d'autres termes, résulte de la faute personnelle commise par cette personne.

36. Une deuxième question est soulevée par le paragraphe 57 du rapport, où il est affirmé que le projet d'articles à l'examen ne peut couvrir également la responsabilité des entités autres que des États ou des organisations internationales. Comme M. Fomba l'a fait observer, cette responsabilité n'est pas une pure construction théorique et, tout en étant entièrement d'accord avec l'affirmation en question, M. Momtaz pense que la question de savoir si la responsabilité d'une organisation internationale peut être engagée à l'égard d'une entité non étatique telle qu'un mouvement de libération nationale demeure. Certes, de telles entités n'ont pas de personnalité juridique internationale et ne peuvent donc prendre aucune mesure, sur le plan international, contre une organisation internationale. La question mérite cependant d'être examinée, d'autant qu'un nombre – limité il est vrai – de traités confèrent des droits aux entités non étatiques, de sorte que, si une organisation internationale qui a des obligations vis-à-vis de ces entités ne s'en acquitte pas, il y a violation du droit international, la victime en étant l'entité non étatique.

37. M. Momtaz approuve la suggestion faite au paragraphe 55 du rapport, selon laquelle les questions concernant la responsabilité des États à raison du fait d'une organisation internationale devraient être traitées dans un nouveau chapitre à insérer dans la première partie du projet d'articles.

<sup>232</sup> *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 66, t. 2, session de Lisbonne (1995), Paris, Pedone, 2000, p. 444.

38. Il remercie le Rapporteur spécial d'avoir consacré plusieurs projets de dispositions à la question fondamentale examinée dans les paragraphes 58 à 63, à savoir l'aide ou l'assistance, la direction et le contrôle, et la coercition de la part d'un État dans la commission d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale. Comme l'a montré l'expérience des dernières années, c'est un sujet de la plus haute actualité. Malheureusement, il y a eu de nombreux cas dans lesquels une organisation internationale ou régionale a été manipulée par un État membre ayant une position dominante au sein de l'organisation et qui a tiré parti de cette position pour contraindre l'organisation à commettre un fait internationalement illicite. Les projets d'article proposés par le Rapporteur spécial sont alignés sur les dispositions correspondantes des articles sur la responsabilité de l'État<sup>233</sup>. M. Momtaz se demande toutefois pourquoi il serait nécessaire que ces cas soient limités aux États. Comme cela a été observé à la séance précédente, une organisation internationale qui est membre d'une autre organisation internationale peut très bien se trouver dans une position dominante et contraindre l'organisation à commettre un fait illicite. Cependant, avec cette réserve, il devrait être possible de renvoyer les projets d'articles 25 à 27 au Comité de rédaction.

39. Abordant la section concernant l'utilisation par un État qui est membre d'une organisation internationale de la personnalité distincte de cette organisation, M. Momtaz se dit disposé à appuyer le projet d'article 28, avec les modifications rédactionnelles qui ont été citées à la séance précédente. Il en va de même pour les arguments à l'appui de cette disposition, que le Rapporteur spécial fournit aux paragraphes 64 à 74. M. Momtaz se demande toutefois si le projet d'article 28 couvre tous les cas susceptibles de se présenter.

40. L'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet d'article 28 vise les cas où un État évite ou refuse de se conformer à une obligation internationale concernant certaines fonctions en transférant lesdites fonctions à une organisation internationale. Cela suppose un choix de la part de l'État concerné, qui demeure libre de s'acquitter de ces obligations si l'organisation internationale à laquelle il les a transférées ne les exécute pas. M. Momtaz songe au cas où un État membre n'est plus en mesure de s'acquitter de ses obligations internationales parce qu'il a définitivement délégué leur exécution à une organisation internationale. Tel est le cas, par exemple, des obligations que les États parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ont contractées vis-à-vis des États sans littoral en ce qui concerne l'exploitation des ressources biologiques de leur zone économique exclusive. Il est bien connu que les États membres de l'Union européenne ont transféré les droits et obligations que leur confère cette convention dans la zone économique exclusive à l'Union européenne, exemple classique d'organisation d'intégration. Si l'Union européenne refuse de mettre en œuvre les droits et obligations que la Convention confère aux États sans littoral dans la zone économique exclusive, il se pose la question de savoir si la responsabilité de l'Union européenne peut être engagée, étant donné que les États membres de l'Union n'auront plus aucun moyen d'exécuter leurs obligations en vertu de la Convention.

41. La question de la responsabilité des membres d'une organisation internationale lorsque cette organisation est responsable est traitée avec beaucoup de finesse aux paragraphes 75 à 96 et ne pose aucun problème. S'appuyant sur la théorie générale des organisations internationales, le Rapporteur spécial a écarté à juste titre tous les arguments avancés et toutes les solutions proposées par un certain nombre d'États à la Sixième Commission (par. 85). La Commission devrait se limiter aux deux exceptions énoncées aux alinéas *a* et *b* du projet d'article 29. Il va sans dire que la disposition couvre non seulement les États membres, mais aussi les États non membres d'une organisation internationale. Il serait utile de l'indiquer dans le commentaire. Il doit aussi être précisé que la disposition ne concerne que les faits préjudiciables d'organisations internationales qui résultent du non-respect du droit international.

42. Bien entendu, cette disposition du projet d'article 29 ne couvre pas les dommages résultant, par exemple, des inspections d'installations nucléaires ou d'usines chimiques effectuées par l'Agence internationale de l'énergie atomique ou l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, à moins que ces dommages ne résultent d'une violation du droit international. De tels dommages peuvent être considérables et leurs conséquences extrêmement graves.

43. M<sup>me</sup> XUE dit que l'exemple cité par M. Momtaz est excellent. Elle a également noté que le Rapporteur spécial s'était référé à plusieurs cas fondés sur la pratique des pays européens. Du point de vue de la pratique, un problème qui se pose souvent pour les États tiers est la mesure dans laquelle les États membres de l'Union européenne qui ont transféré leur compétence ou leurs fonctions à l'organisation peuvent encore être tenus pour responsables de leurs propres actes. Cette question, bien tranchée en théorie, est compliquée dans la pratique. M. Momtaz a relevé que les États membres de l'Union européenne avaient transféré à l'Union leurs droits et obligations dans la zone économique exclusive en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ainsi, les règles et directives de l'Union européenne régissent à présent les opérations portuaires dans les États membres. Dans la pratique, cependant, chaque État membre applique ces règles et directives à sa propre manière. C'est le cas, par exemple, des contrôles douaniers: dans le port d'un État membre, les marchandises qui ne répondent pas aux critères de l'Union européenne peuvent être retenues; dans le port d'un autre, elles peuvent être retournées dans le pays d'origine; dans le port d'un troisième, elles peuvent être détruites! Lorsqu'on leur demande des explications, les fonctionnaires répondent toujours qu'ils agissent conformément au droit de l'Union européenne. Des situations identiques peuvent donc entraîner des mesures différentes, ce qui signifie que les conséquences sont également différentes. Donc, les circonstances factuelles de la mise en œuvre jouent fréquemment un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer la responsabilité.

44. La deuxième observation de M<sup>me</sup> Xue a trait à la règle de l'attribution. Le fonctionnaire d'un État membre est clairement son représentant et il en va de même,

<sup>233</sup> Voir la note 231, *infra*.

*mutatis mutandis*, pour le fonctionnaire d'une organisation internationale. En conséquence, leurs actes sont imputés à l'État membre ou à l'organisation internationale qu'ils représentent. Dans la pratique, cependant, en dépit de la règle de l'attribution lorsqu'elle s'applique aux organisations internationales, il pourrait y avoir des situations où ni l'État membre ni l'organisation n'est tenu pour responsable des actes accomplis. C'est l'aspect lacunaire de la règle de l'attribution dans le régime de la responsabilité de l'État.

45. Troisièmement, il peut être avancé que l'acte concerné était *ultra vires* et que l'intéressé a agi sans autorisation. Il est difficile de dire si tel était le cas, soit parce que les directives ou instructions n'étaient pas claires, soit parce que l'intéressé bénéficiait d'une marge de manœuvre considérable. Il n'est donc pas aisé de décider qui doit être tenu pour responsable.

46. M. CHEE cite les actes de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et les stocks de poissons grands migrateurs, à laquelle il a participé en 1994, comme exemple supplémentaire du type de situations que M<sup>me</sup> Xue a évoqué.

47. M. MOMTAZ dit qu'il est entièrement d'accord avec M<sup>me</sup> Xue. Cependant, l'exemple qu'il a cité est très spécifique et concerne les obligations que les États membres de l'Union européenne ont contractées en ratifiant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, en ce qui concerne la zone économique exclusive. Il est bien connu que les États membres ont renoncé au droit d'établir des zones économiques exclusives nationales et qu'ils ont transféré leurs droits et obligations à cet égard à l'Union européenne. Le cas auquel il s'est référé concerne les obligations contractées vis-à-vis d'États tiers, l'exemple cité étant celui des États sans littoral. C'est à l'Union européenne qu'il incombe d'exécuter ces obligations des États. Si elle ne le fait pas, M. Momtaz ne voit pas comment les États membres pourraient le faire, étant donné qu'ils n'ont pas de zone économique exclusive ni aucune attribution à cet égard. Dans ce cas particulier, on peut dire que l'Union européenne est responsable si elle ne s'acquitte pas des obligations que ses États membres ont contractées en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Néanmoins, la question de la gestion des activités portuaires n'est pas aussi nettement tranchée.

48. M. GAJA (Rapporteur spécial) dit que l'exemple cité est traité dans l'annexe IX à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui précise qu'une organisation internationale a des obligations dans les limites de la compétence définie dans les déclarations faites à cet effet (art. 2). L'Union européenne a fait une telle déclaration, et il ne fait donc aucun doute qu'elle a les obligations y relatives. M. Gaja n'est pas certain que l'on puisse affirmer qu'il n'y a pas de zone économique exclusive nationale, même si certaines de ses fonctions ont été transférées à l'Union européenne. M. Momtaz a probablement cité cet exemple particulier parce qu'il pensait qu'ayant transféré ces fonctions à l'Union européenne, les États membres n'avaient plus de marge

de manœuvre. Bien que le libellé ne soit peut-être pas suffisamment clair, le projet d'article 28 vise à couvrir un tel cas.

49. Le PRÉSIDENT, intervenant en tant que membre de la Commission, dit que l'on peut considérer que la renonciation par les États membres de l'Union européenne à la compétence qu'ont les États côtiers en ce qui concerne la zone économique exclusive et le transfert de cette compétence à l'Union européenne indiquent l'émergence d'une politique commune de l'Union européenne pour tous les États membres. Si tel est bien le cas, en cas de manquement, c'est l'Union européenne qui sera responsable, puisque la zone économique exclusive relève de la politique commune de cette organisation.

50. M. BROWNLIE salue les sections du rapport qui envisagent la responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale et l'examen attentif de la doctrine et de résultats d'études qu'elles présentent. Les projets d'articles 25 à 28 ne lui posent aucun problème particulier, excepté quelques questions de rédaction. Sa principale préoccupation découle du projet d'article 29, qui retient le principe général selon lequel une organisation internationale n'a pas de responsabilité vis-à-vis des États tiers.

51. En premier lieu, il y a une contradiction entre le projet d'article 29 et les autres projets d'article, que les mots «À l'exception des cas prévus dans les articles précédents» ne dissipent pas. Les articles précédents montrent que le principe retenu au projet d'article 29 est incorrect. M. Brownlie ne pense pas non plus que le projet d'article 29 reflète le contenu des sections qui le précèdent, et du paragraphe 72 en particulier. En outre, l'examen de la relation entre le projet d'article 29 et le droit international existant est inadéquat. C'est le gros problème que pose cette dernière section. Ce n'est pas comme s'il n'y avait pas de droit international général: la Commission a achevé le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et, même si elle ne l'avait pas fait, la plupart des principes rédigés reflètent des principes préexistants, généralement acceptés, du droit international. M. Brownlie ne souscrit pas à l'avis selon lequel il peut être adopté un traité multilatéral qui présente une personne morale internationale au monde et, ce faisant, détourne complètement le principe qui veut que les accords internationaux ne peuvent affecter les États tiers. On ne peut certainement pas nier que la création de risques graves pour les États tiers affecte ces États, puisqu'il est supposé que le traité multilatéral, à savoir l'acte constitutif de l'organisation, ne couvre pas les risques que ces activités pourraient occasionner pour les États tiers et qu'il pourrait n'y avoir aucun recours. Cet aspect du sujet aurait dû être examiné plus en détail.

52. À la séance précédente, un membre a affirmé que la création d'une personnalité morale reconnue en droit international entraînait la création d'un principe d'immunité. M. Brownlie ne comprend pas ce raisonnement et, lorsqu'il a soulevé le problème, son objection n'a pas été prise en considération par le membre en question, pas plus que par M. Fomba et les autres intervenants de la séance en cours qui ont approuvé la position générale de M. Pellet.



53. Les travaux de l'Institut de droit international ont été pris en compte, mais la façon dont les différentes opinions sont exposées dans les sections à l'examen lui pose problème. Le fait est que la résolution II/1995 de l'Institut est très contradictoire et qu'une grande partie de son contenu revient à accepter qu'il peut y avoir une responsabilité vis-à-vis des États tiers. M. Brownlie est tout à fait conscient que la position générale de l'Institut est conservatrice et qu'il a adopté le principe de l'absence de responsabilité. Certains membres de l'Institut ont représenté l'OTAN dans une affaire célèbre [*Licéité de l'emploi de la force*], comme M. Brownlie lui-même a représenté la République fédérale de Yougoslavie. Il existe donc des intérêts politiques et autres liés à cette question d'apparence purement théorique. La doctrine la concernant, résumée au paragraphe 88 du rapport, est très divisée. Il n'y a pas d'équivalent de l'article 38 du Statut de la CIJ, pas de consensus, et l'on n'a pas tenté de relier les éléments rassemblés aux critères de formation ou de suppression des principes de droit international général. La pratique, résumée au paragraphe 90, est très désordonnée, et elle ne reflète pas un consensus. Il n'est pas du tout évident que les organisations citées au paragraphe 90 et aux paragraphes précédents appliquent le droit international public. Elles le font parfois, mais la pratique ne représente pas un consensus de nature à empêcher la Commission d'avoir son propre point de vue sur les questions de principe et de méthode. Après tout, la Commission est habilitée à entreprendre le développement progressif des sujets qu'elle a décidé d'examiner.

54. La structure du projet d'article 29 est très étrange. Il commence par les mots «À l'exception des cas prévus dans les articles précédents de ce chapitre», ce qui signifie à l'exception des cas prévus dans la majeure partie du rapport. Il énonce ensuite deux exceptions, aux alinéas *a* et *b*, mais ces exceptions auraient existé même si le projet d'article 29 n'avait jamais été rédigé, puisqu'elles correspondent à des principes qui peuvent être déduits du droit international général existant. Si le projet d'article 29 est retenu, étant donné que la plupart des membres semblent l'approuver, il serait grandement amélioré si les mots «en tant que tel» étaient insérés après «un État qui est membre d'une organisation internationale n'est pas responsable». Les exceptions prévues au projet d'article 29 ne sont pas de véritables exceptions, et le principe que ce projet d'article incorpore de manière quelque peu gratuite n'est pas justifié par la pratique existante.

55. Le projet d'article 29 n'apporte pas grand-chose et devrait être considéré comme superflu. Sa suppression ne nuirait nullement au reste du rapport qui, dans l'ensemble, est très bon.

56. M. Brownlie admet que sa propre position comprend un point faible qui n'a pas été correctement analysé: il a insisté sur le fait qu'il ne pouvait y avoir de règle selon laquelle les organisations internationales n'étaient pas responsables vis-à-vis des États tiers, et il n'était guère enclin à accepter une généralisation consacrant un tel principe. Son opinion était qu'avec ou sans le projet d'article 29, les principes existants de la responsabilité de l'État pouvaient être appliqués dans certaines situations en vue d'établir une responsabilité subsidiaire des États

membres d'une organisation internationale dont les activités entraînaient des risques et dommages manifestes pour les États non membres, et qui n'avaient pas pris leurs dispositions pour reconnaître cette responsabilité ou qui n'avaient pas prévu de réparation pour le cas où de tels dommages surviendraient. Or – et c'est là le point faible de son raisonnement – il n'existe aucun principe aisément identifiable qui régit l'attribution dans ces situations difficiles. Cela étant, il ne pense pas qu'il soit justifié de procéder à la généralisation inadéquate et superflue figurant dans le projet d'article 29.

57. Le PRÉSIDENT invite de nouveau M. Brownlie à consulter le Rapporteur spécial en vue d'examiner la question qu'il vient de soulever – à juste titre – sur un point qui n'a peut-être pas été bien rendu dans le projet d'article 29.

*La séance est levée à 11 h 50.*

## 2894<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 14 juillet 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<sup>me</sup> Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Kateka, M. Kemicha, M. Kolodkin, M. Koskeniemi, M. Mansfield, M. Matheson, M. Melescanu, 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. M. NIEHAUS félicite le Rapporteur spécial pour son analyse approfondie d'une question complexe et actuelle dont l'importance ne cesse de croître. En effet, afin de servir leurs propres intérêts, certains États, et notamment les plus puissants d'entre eux, cherchent de plus en plus fréquemment à manipuler les organisations internationales en vue de les amener à commettre des faits internationalement illicites, ce qui appelle une réponse au plan juridique.

2. Se référant tout d'abord aux paragraphes 53 à 74 du quatrième rapport du Rapporteur spécial, M. Niehaus relève de manière générale que celui-ci s'appuie à juste titre sur le principe de droit international selon lequel l'organisation internationale a une personnalité juridique propre et qu'elle est à ce titre titulaire de droits