

Document:-  
**A/CN.4/SR.2934**

**Compte rendu analytique de la 2934e séance**

sujet:  
**Responsabilité des organisations internationales**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**2007, vol. I**

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

responsables de la formulation de leurs recommandations. Toutefois, si la Commission pense pouvoir définir une telle règle, elle devrait indiquer clairement que cette responsabilité est relativement limitée par rapport à celle des États qui commettent effectivement un fait internationalement illégitime en s'appuyant sur cette recommandation. M. Nolte est conforté dans cette opinion par la déclaration de la Présidente de la Cour internationale de Justice à propos de l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, dans laquelle elle a souligné que le critère strict de responsabilité formulé dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* suppose une responsabilité pour des faits réels et non à raison d'une quelconque forme d'influence ou de contrôle général. Il n'y a aucune raison d'imposer des critères de responsabilité plus rigoureux aux organisations internationales qu'aux États.

95. M. Nolte ne souscrit pas à l'argument de Mme Escameia selon lequel les projets d'article devraient aussi couvrir des acteurs non étatiques et il n'est pas non plus d'accord avec M. Pellet lorsqu'il dit que les États membres ont le devoir de fournir à une organisation internationale les moyens de s'acquitter de ses obligations résultant de sa responsabilité internationale. Il a lui aussi à cet égard une tendance positiviste et estime que le Rapporteur spécial a démontré de manière convaincante qu'un tel devoir n'est pas accepté à ce jour dans la pratique internationale, laquelle, en réalité, le contredit ouvertement. En revanche, l'idée de M. McRae d'admettre des exceptions pour certains types d'organisations mériterait peut-être d'être examinée.

96. M. Nolte recommande que les projets d'article soient renvoyés au Comité de rédaction, moyennant les réserves qu'il vient d'exprimer.

97. M. GAJA (Rapporteur spécial) tient à préciser que le texte du projet d'article 15 ne correspond pas aux propositions qu'il avait présentées dans son troisième rapport parce que la Commission a adopté un point de vue différent. Le projet d'article 15 prévoit que la responsabilité d'une organisation internationale est subordonnée à la condition que l'État ait commis le fait considéré en s'appuyant sur la recommandation ou l'autorisation de l'organisation. La situation est compliquée par la responsabilité simultanée de différents sujets. Ce n'est pas dans le projet d'article 42 relatif à la contribution au préjudice qu'il conviendrait de traiter la question des degrés de responsabilité, parce que cette disposition concerne la contribution de la partie lésée et non celle des nombreux sujets impliqués dans la commission du fait. Vu que la question des niveaux de responsabilité n'a pas été abordée dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État, du fait de sa complexité, le Rapporteur spécial accueillerait volontiers les propositions d'autres membres de la Commission.

#### Organisation des travaux de la session (suite\*)

[Point 1 de l'ordre du jour]

98. M. CAFLISCH (Président du Groupe de travail sur les effets des conflits armés sur les traités) annonce que celui-ci sera composé des membres suivants:

M. Comissário Afonso, Mme Escameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Hmoud, Mme Jacobsson, M. Kolodkin, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Vargas Carreño, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, Mme Xue et M. Yamada, ainsi que M. Brownlie (Rapporteur spécial) et M. Petrić (Rapporteur) (membres de droit). Il invite tout autre membre qui le souhaite à faire partie du Groupe.

*La séance est levée à 13 heures.*

### 2934<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 11 juillet 2007, à 10 heures*

*Président: M. Ian BROWNLIE*

*Présents: M. Caflich, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M<sup>me</sup> Escameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M<sup>me</sup> Jacobsson, M. Kolodkin, M. McRae, M. Melescanu, M. Niehaus, M. Nolte, M. Pellet, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M<sup>me</sup> Xue, M. Yamada.*

#### Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/577, sect. A, A/CN.4/582, A/CN.4/583 et A/CN.4/L.720]

[Point 3 de l'ordre du jour]

#### CINQUIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du cinquième rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des organisations internationales (A/CN.4/583).

2. M. DUGARD dit qu'il souhaite faire deux brèves observations sur les projets d'article proposés par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport. La première concerne le paragraphe 3 de l'article 40, relatif à la satisfaction, qui dispose que la satisfaction «ne peut pas prendre une forme humiliante pour l'organisation internationale responsable». Cette formule, qui ne figurait pas dans la disposition sur la satisfaction initialement proposée par le Rapporteur spécial lors de l'élaboration des articles sur la responsabilité de l'État, a été introduite à la demande de nombreux membres de la Commission, qui ont fait valoir que les petits États, en particulier, pouvaient se voir contraints de s'excuser de la manière la plus humiliante et que cela porterait atteinte à leur souveraineté<sup>260</sup>. On peut se demander si les mêmes considérations valent pour les organisations

<sup>260</sup> Voir à cet égard *Annuaire... 2000*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 36 et 37, par. 154 à 160. Pour le projet d'article et le commentaire y relatif, tels qu'adoptés en seconde lecture par la Commission, voir *Annuaire... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 113 à 115.

\* Reprise des travaux de la 2929<sup>e</sup> séance.

internationales. Pour M. Dugard, une organisation internationale dont le comportement est fautif devrait être tenue de s'excuser, même si cela est humiliant pour elle. C'est dans ce contexte qu'il faut considérer les excuses faites par l'ancien Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, pour les carences de l'Organisation à Srebrenica<sup>261</sup> et au Rwanda<sup>262</sup>. Le paragraphe 3 de l'article 40 n'est pas nécessaire, mais si l'on décide de le conserver, il conviendrait d'en supprimer la proposition finale. Pour ce qui est d'ailleurs de l'Organisation des Nations Unies, M. Dugard se demande si les excuses, si excuses il y a, ne devraient pas plutôt émaner du Conseil de sécurité, l'organe exécutif suprême de l'Organisation. Quoi qu'il en soit, ceci illustre la nécessité de tenir compte des différences entre les diverses organisations.

3. En second lieu, en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 44, M. Dugard estime que les organisations internationales devraient être tenues d'une obligation positive, à savoir celle de déclarer que la situation est illicite et de demander aux États de ne pas la reconnaître et de ne pas prêter aide ou assistance à son maintien. C'est ce qu'a fait l'ONU en maintes occasions, que ce soit pour le Katanga en 1960, pour la Rhodésie en 1965 ou en ce qui concerne les bantoustans d'Afrique du Sud, l'invasion de Chypre par la Turquie, l'annexion de Jérusalem par Israël et l'invasion du Koweït par l'Iraq. Il faudrait donc indiquer que les organisations internationales sont tenues de déclarer la situation illicite, le silence risquant d'être interprété comme une approbation. Le paragraphe 3 de l'article 44 est donc à revoir.

4. Le PRÉSIDENT, intervenant en qualité de membre de la Commission, se dit réservé à l'idée que le Conseil de sécurité puisse faire des excuses ou donner satisfaction sous une forme ou sous une autre. On peut en effet concevoir que, dans le cadre des responsabilités que lui confère le Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité se prononce sur la validité des actes des États, mais il serait préoccupant de le voir associé à ce qui peut ressembler à une mesure d'exécution judiciaire, car il n'est pas un tribunal.

5. Mme XUE, répondant à l'observation de M. Dugard sur le paragraphe 3 de l'article 40, indique que c'est le membre chinois de la Commission du droit international qui, lors de l'élaboration des articles sur la responsabilité de l'État, avait proposé d'ajouter, à la disposition présentée par le Rapporteur spécial<sup>263</sup>, la formule interdisant que la satisfaction prenne une forme humiliante. En effet, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'issue d'une guerre, le représentant de la Chine, qui avait perdu cette guerre, avait reçu l'ordre des représentants de l'État vainqueur de s'agenouiller devant le drapeau de ce dernier. Cet épisode humiliant est resté dans la mémoire du peuple chinois; et l'on ne saurait

dire que la Chine est un «petit État»... Il n'est pas inconcevable qu'on veuille imposer une telle humiliation au représentant d'une organisation internationale, et cela ne devrait pas être autorisé. Le paragraphe 3 de l'article 40 n'est donc pas sans mérite en ce qui concerne les organisations internationales.

6. M. DUGARD sait gré à Mme Xue de ses précisions mais se demande si l'on peut vraiment imaginer qu'un secrétaire général de l'ONU ou un haut responsable de l'Union européenne soit obligé de s'agenouiller devant le drapeau d'un État, quel qu'il soit. Une distinction entre États et organisations internationales semble à cet égard être justifiée. Par ailleurs, s'agissant de l'observation du Président, le Conseil de sécurité pourrait fort bien formuler des excuses dans une situation relevant du Chapitre VII de la Charte. Quoi qu'il en soit, une réflexion approfondie s'impose.

7. M. PELLET dit que, si l'on modifie l'article 44 comme le souhaite M. Dugard en indiquant que les organisations internationales doivent quand elles le peuvent agir positivement pour mettre fin à une violation grave découlant d'une norme impérative du droit international, on semble dire *a contrario* qu'on interprète à l'heure actuelle le paragraphe 1 de l'article 44 comme signifiant que la coopération exigée des États aux termes de l'article 41 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>264</sup> pourrait n'être que passive. Pour cette raison, il est opposé à la modification proposée mais pense que l'on devrait par contre insister dans le commentaire sur le fait que dans une telle situation, les organisations internationales doivent, comme les États, mettre en œuvre tous les moyens dont elles disposent pour mettre fin à la violation.

8. M. DUGARD dit qu'il est parfaitement d'accord avec M. Pellet mais que c'est justement parce qu'il considère qu'une obligation positive s'impose aussi aux organisations internationales qu'il faut revoir le paragraphe 2 de l'article 44 qui, en l'état actuel, donne à penser que ces organisations peuvent demeurer passives.

9. M. FOMBA dit que la démarche méthodologique adoptée par le Rapporteur spécial ne semble pas soulever de problème déontologique, mais que, si tel était le cas, il faudrait faire preuve de prudence et de réalisme. Il approuve le paragraphe 7 du rapport dans lequel il est dit que «la plupart, sinon la totalité, des articles que la Commission a adoptés jusqu'à présent à propos de la responsabilité internationale, celle des États comme des organisations internationales, se situent à un niveau si général qu'ils ne sont pas spécifiquement adaptés à telle ou telle catégorie d'entités». S'agissant de la définition de l'organisation internationale (par. 8 et 9 du rapport), notamment son élément constitutif central au regard de la responsabilité, à savoir la personnalité juridique internationale, M. Fomba estime que le Rapporteur spécial a peut-être raison de ne pas vouloir trop s'aventurer dans l'analyse théorique ni le décryptage concret du lien qu'il y a ou qu'il y aurait entre la reconnaissance de l'organisation internationale, sa personnalité juridique et sa responsabilité internationale. Aussi, la proposition visant

<sup>261</sup> Voir le «Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale: la chute de Srebrenica» (A/54/549).

<sup>262</sup> Voir la «Lettre, datée du 15 décembre 1999, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général» (S/1999/1257), transmettant le rapport de la commission d'enquête indépendante sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda.

<sup>263</sup> *Annuaire...* 1984, vol. I, 1865<sup>e</sup> séance, intervention de M. Ni, p. 311, par. 20.

<sup>264</sup> *Annuaire...* 2001, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 122.

à préciser dans les projets d'article que «la reconnaissance de l'organisation internationale par l'État lésé est une condition préalable à l'existence de la personnalité juridique de cette organisation et donc de sa responsabilité internationale» (par. 9) est critiquable et ne saurait être acceptée. Qu'il suffise de rappeler ici qu'une telle subordination de la personnalité juridique de l'organisation internationale est contraire à l'idée selon laquelle toute organisation internationale est dotée, dès sa naissance, de la personnalité juridique internationale, conformément à la définition proposée au cours des travaux de codification du droit des traités. C'est cette solution de principe que la Cour internationale de Justice a retenue dans son avis consultatif de 1949 concernant la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*. M. Fomba mentionne à cet égard l'opinion dissidente du juge Kryloy selon lequel l'ONU est «un fait objectif» dont «les États non membres ne peuvent pas ne pas reconnaître l'existence» [p. 218 de l'avis].

10. La question de savoir s'il faut ou non mettre à la charge des États l'obligation d'aider l'organisation internationale à réparer les dommages que celle-ci aurait causés, évoquée au paragraphe 27, est non plus théorique mais concrète. Elle se pose, par exemple, lorsque la réparation demandée comprend une indemnisation excédant les moyens financiers de l'organisation. Le souci d'efficacité et de fonctionnalité du mécanisme de réparation plaide en faveur d'une telle solution, mais il n'y a pas de politique clairement établie en la matière. Dès lors, soit la Commission renonce à traiter la question, soit au contraire elle l'aborde mais *de lege ferenda*. Une telle approche irait à l'encontre de la conclusion tirée par le Rapporteur spécial au paragraphe 30, selon laquelle on ne peut envisager aucune obligation supplémentaire pour les États membres de l'organisation internationale. Dans cette optique, certaines propositions ont été faites. M. Pellet a ainsi suggéré une approche concrète, c'est-à-dire l'obligation pour les États membres de donner à l'organisation internationale les moyens d'assumer ses obligations au titre de la responsabilité. M. McRae, pour sa part, propose une approche au cas par cas, fondée sur une typologie clairement établie des organisations internationales. Une telle démarche n'est pas nécessairement aisée et utile. Cela étant, la Commission devrait examiner de près toutes les solutions qui pourraient s'avérer pertinentes.

11. Dans la note du 21 juin 1970 du Directeur général de l'AIEA, évoquée au paragraphe 41 du cinquième rapport, la distinction faite entre la «satisfaction» et la «réparation proprement dite» est erronée, dans la mesure où la première n'est qu'une forme de la seconde.

12. M. Fomba partage l'avis du Rapporteur spécial, exprimé au paragraphe 37 du rapport, selon lequel il ne serait ni raisonnable ni pratique d'élargir la portée des obligations examinées aux obligations à l'égard d'autres sujets de droit international que les États et les organisations internationales.

13. Il estime que les projets d'article ne soulèvent aucune difficulté particulière. Dans la mesure où ils sont alignés sur le schéma des articles relatifs à la responsabilité de l'État, il serait inutile de rechercher des spécificités

là où il n'y en a pas. Le travail du Comité de rédaction devrait donc s'en trouver facilité et se limiter à une intervention de pure forme.

14. Selon M. Fomba, certaines questions devraient être examinées plus avant, notamment l'autonomie financière des organisations internationales, qui est un moyen important pour assurer l'effectivité de leur personnalité juridique. Il faudrait par ailleurs identifier les cas concrets dans lesquels les organisations internationales ne pourraient pas exécuter leurs obligations financières au titre de la réparation des dommages. Il conviendrait aussi d'envisager les cas où l'organisation internationale est handicapée par le non-paiement ou le retard de paiement des contributions des États membres, et de réfléchir sur le fondement juridique d'une éventuelle obligation des États membres dans de tels cas. Enfin, le rapport existant entre une éventuelle approche différenciée de l'étendue de la responsabilité de l'organisation internationale fondée sur la nature juridique de l'acte à l'origine du fait illicite de l'organisation et la question d'une éventuelle responsabilité complémentaire des États membres devrait être examinée.

15. En conclusion, M. Fomba approuve le renvoi de tous les projets d'article au Comité de rédaction.

16. M. HMOUD félicite le Rapporteur spécial pour la qualité de son cinquième rapport, dans lequel il applique aux organisations internationales l'approche qui avait été adoptée pour la responsabilité de l'État. Compte tenu des avis des États et des organisations, ainsi que de la jurisprudence en la matière, il ne semble pas nécessaire de suivre une approche différente et de créer des règles générales distinctes en ce qui concerne les conséquences d'un acte illicite d'une organisation internationale. Ainsi, une organisation internationale qui commet un acte internationalement illicite est tenue d'en réparer les conséquences, de la même manière qu'un État.

17. Que se passe-t-il alors lorsque l'organisation n'est pas en mesure de fournir une réparation à la partie lésée? Les États membres ont-ils une obligation directe de réparer le dommage au nom de l'organisation, ou bien de fournir à celle-ci un appui financier suffisant pour qu'elle répare le dommage causé? L'organisation ayant la personnalité juridique, elle devrait, en règle générale, être la partie responsable, sans que la responsabilité des États membres soit engagée. De même, l'organisation ne devrait pas avoir la possibilité de faire valoir ses règles internes pour échapper aux conséquences de ses actes internationalement illicites. En revanche, la partie lésée devrait pouvoir s'appuyer sur les règles de l'organisation qui font partie du droit international si celles-ci prévoient que les États membres ont l'obligation de réparer. La Commission pourrait à cet égard envisager d'élaborer un projet d'article à cet effet.

18. Selon M. Hmoud, la proposition selon laquelle les États membres devraient être tenus de fournir un appui financier suffisant à l'organisation internationale pour lui permettre d'assumer les conséquences de ses actes internationalement illicites aurait pour effet de créer une interférence inutile dans les affaires internes de l'organisation et les relations entre celle-ci et les États

membres. À cet égard, le projet d'article 34 énonce de façon suffisamment claire que l'organisation est tenue de réparer en vertu du droit international. L'organisation et ses membres doivent alors trouver les moyens permettant à celle-ci de s'acquitter de son obligation de réparer, faute de quoi l'existence et les fonctions de l'organisation pourraient être compromises. S'agissant de la question de savoir comment une organisation peut s'acquitter de ses obligations financières lorsqu'elle est dissoute, M. Hmoud considère que, dans ce cas, il convient d'employer les mêmes règles que celles qui s'appliquent lorsque l'organisation a une dette quelconque à l'égard d'une autre partie.

19. Au sujet des violations graves par des organisations internationales d'obligations découlant de normes impératives du droit international, la communauté internationale semble considérer de plus en plus que ces organisations devraient être traitées comme des États pour ce qui est de l'obligation de coopérer pour faire cesser la violation. Le paragraphe 63 du rapport devrait à cet égard être pris en compte dans le commentaire des projets d'article. En effet, une organisation internationale ne devrait être tenue de coopérer pour mettre un terme à une violation grave que si cela est conforme à son mandat et à ses règles.

20. M. CAFLISCH exprime son accord avec le contenu du cinquième rapport et les projets d'article qui en sont le fruit. Il est particulièrement acquis à l'idée qu'il ne faut pas, dans ce contexte, faire des distinctions entre types d'organisations internationales, par exemple organisations internationales «ordinaires» et «supranationales», ou encore entre organisations politiques et techniques ou universelles et régionales. Il se rallie entièrement aux explications fournies aux paragraphes 19 à 31 du rapport concernant le projet d'article 34. Il exprime enfin son accord tout particulier avec les projets d'articles 43 et 44 relatifs aux violations graves du droit international par des organisations internationales, ainsi que sur leurs conséquences. M. Caffisch est favorable au renvoi des projets d'articles 31 à 44 au Comité de rédaction.

21. Il communiquera directement au Rapporteur spécial quelques suggestions d'ordre rédactionnel au sujet des projets d'articles 31 et 35. Il tient également à rectifier la version française du paragraphe 25 du rapport qui dit le contraire exact de ce qui devrait être dit. Le membre de phrase incriminé devrait se lire: «La pratique des organisations internationales est abondante en matière de réparation des conséquences dommageables d'un fait illicite, encore que cette réparation soit souvent accordée *ex gratia*...»

22. M. Caffisch partage l'avis de M. Nolte selon lequel il serait approprié de régler la question de la responsabilité des organisations internationales non seulement pour leurs actes et décisions, mais aussi pour leurs recommandations et autorisations. Il pense également, avec M. Pellet, qu'il serait souhaitable de prévoir, sous une forme ou sous une autre, que les États membres d'une organisation internationale devraient mettre celle-ci en mesure d'assurer les conséquences de ses comportements illicites.

23. M. SABOIA félicite le Rapporteur spécial pour son cinquième rapport. Il s'interroge sur l'opportunité, évoquée au paragraphe 3 de celui-ci, d'étendre le concept de contre-mesure aux organisations internationales. Dans certains cas, expressément prévus dans ses règles, une organisation internationale peut légalement adopter des mesures à l'encontre d'un État ou d'une autre organisation qui viole une obligation internationale. De telles mesures constitueraient des sanctions plutôt que des contre-mesures.

24. M. Saboia approuve l'idée de revenir sur certaines questions avant la fin de la première lecture, dans la mesure où la Commission pourrait tirer parti des observations et commentaires complémentaires des États, des organisations internationales et d'autres sources; organe composé d'experts indépendants, la Commission ne serait bien sûr pas tenue par ces observations et commentaires.

25. M. Saboia est globalement en accord avec les projets d'article proposés par le Rapporteur spécial et il approuve leur renvoi au Comité de rédaction. Il partage l'avis de Mme Escarameia et de M. Ojo, selon lesquels la première phrase du projet d'article 35, «À moins que les règles de l'organisation n'en disposent autrement», devrait être réexaminée, dans la mesure où elle offre à l'organisation la possibilité de recourir trop facilement à ses règles pour ne pas s'exécuter. Si, sur le plan strictement juridique, la responsabilité des organisations et celle des États membres est distincte, dans une optique plus large et plus politique, on constate que les États membres sont généralement responsables de la plupart des politiques et des décisions qui peuvent parfois conduire une organisation internationale à violer une obligation internationale, voire une norme du droit international. MM. Pellet et McRae ont abordé cette question dans leurs interventions. M. McRae estime que les institutions plus petites et plus faibles peuvent avoir du mal à respecter les règles de responsabilité et qu'à certains égards les États membres devraient être tenus directement responsables. Selon M. Saboia, il serait extrêmement difficile d'établir une telle typologie des organisations internationales, et il préférerait à cet égard que l'on élabore, comme le propose M. Pellet, un nouvel article prévoyant l'obligation pour les États membres des organisations internationales de fournir à celles-ci les moyens d'indemniser la partie lésée par leur fait internationalement illicite.

26. Le PRÉSIDENT dit, en sa qualité de membre de la Commission, qu'il n'est pas opposé au renvoi des projets d'article au Comité de rédaction. Cela étant, il partage l'avis des membres qui ne sont pas pleinement satisfaits de la manière dont la Commission a abordé la question de la responsabilité des États membres dans les cas où l'organisation n'a pas les moyens d'apporter une réparation suffisante.

*La séance est levée à 11 heures.*