

Document:-
A/CN.4/SR.2963

Compte rendu analytique de la 2963e séance

sujet:
Responsabilité des organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2008, vol. I

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

matières et le droit de ces organisations d'agir au nom de leurs membres. Il ne comprend pas pourquoi la disposition limite cette hypothèse aux organisations régionales d'intégration économique et paraît conçue en fonction d'une organisation particulière. Les organisations de ce type ne prétendent pas être des États fédéraux sous prétexte de leur intégration économique. Ensuite, puisque la compétence a été déléguée par le membre à l'organisation, celle-ci ne devrait agir que dans les limites de la compétence originelle du membre, compte tenu également de la portée des contre-mesures que le membre aurait pu prendre s'il avait agi de son propre chef et non par l'intermédiaire de l'organisation internationale. Il découle de ce principe que l'organisation ne peut se prévaloir que des contre-mesures qui auraient pu être prises par le membre. Par exemple, l'organisation ne pourrait pas prendre de contre-mesures impliquant l'ensemble de l'organisation vis-à-vis de l'entité responsable de la violation, parce que c'est le membre, et non l'organisation, qui est la partie lésée. M. Hmoud propose donc d'ajouter à la fin du paragraphe 2 de l'article 57 le libellé suivant: «pour autant que le membre ait été habilité à prendre ces mesures s'il les avait prises lui-même». Le paragraphe devrait aussi avoir une portée générale et ne pas être limité aux organisations régionales d'intégration économique.

56. En conclusion, M. Hmoud recommande de renvoyer les projets d'article au Comité de rédaction.

La séance est levée à 11 h 45.

2963^e SÉANCE

Jeudi 15 mai 2008, à 10 h 10

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Caffisch, M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kemicha, M. Kolodkin, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Pellet, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vascianie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, M^{me} Xue, M. Yamada.

Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/588, sect. E, A/CN.4/593 et Add.1, A/CN.4/597 et A/CN.4/L.725 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

SIXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du sixième rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des organisations internationales (A/CN.4/597).

2. M. PELLET dit qu'après avoir abordé, à la séance précédente, la question de l'invocation «aimable» de la responsabilité par la voie d'une réclamation, y compris sous couvert de protection diplomatique ou fonctionnelle, il lui reste à examiner la question de l'autre manière, moins «douce», de mettre en œuvre la responsabilité, à savoir l'application de contre-mesures – dont il n'est pas un fervent partisan même s'il reconnaît qu'il faut bien s'en accommoder.

3. L'une des principales préoccupations de M. Pellet, qui vaut pour les contre-mesures comme pour l'invocation de la responsabilité, a trait au fait que l'hypothèse inverse des contre-mesures qu'un État pourrait prendre à l'encontre d'une organisation internationale n'est pas envisagée dans le projet d'articles; il espère vivement que le Rapporteur spécial ou, si celui-ci le préfère, un groupe de travail, lui consacrerait des projets d'article complémentaires.

4. Le Rapporteur spécial part de divers exemples pour établir que le projet d'articles ne peut ignorer les contre-mesures. Si M. Pellet est d'accord avec cette conclusion, il n'est pas entièrement convaincu par les motifs avancés. M. McRae et M. Perera ont eu raison de souligner que les décisions de l'Organe de règlement des différends de l'OMC ne constituaient pas un point de départ très convaincant pour cette démonstration puisque les «contre-mesures» dont il s'agit sont autorisées par l'organe d'appel, avec le concours éventuel d'un tribunal arbitral. L'exemple de l'Organe de règlement des différends est strictement limité aux organisations internationales d'intégration économique et, pour l'instant, aux seules Communautés européennes. Pour ce qui est des autres types d'organisation, le droit de l'OMC n'est pas édifiant, même par analogie, et il est difficile de le généraliser à d'autres types d'organisations. La question se pose alors de savoir quel genre de contre-mesures les organisations pourraient bien prendre. C'est là, d'ailleurs, que le bât blesse: si l'organisation lésée ne dispose pas des compétences qui lui permettraient de prendre des contre-mesures efficaces, on peut se demander si le relais ne doit pas être pris par les États. C'est ce que pensent un certain nombre d'auteurs, dont Ehlermann⁴⁸. Cela pourrait constituer un pendant logique au projet d'article 43 mais, si tel était le cas, il faudrait bien entendu que ces contre-mesures «par substitution» soient très rigoureusement encadrées.

5. M. Pellet pense qu'en réalité, deux questions se posent, que les orateurs précédents n'ont pas nettement distinguées. La première est de savoir si une organisation internationale a compétence pour prendre des contre-mesures et si elle en a la capacité. Dans l'affirmative, la seconde est de savoir quel genre de contre-mesures elle peut prendre. M. McRae a raison de dire qu'il faut sans doute commencer par la seconde question, mais cela ne dispense pas d'examiner la première.

6. Une organisation internationale peut uniquement prendre, sans aucun doute – sur ce point, quasiment

⁴⁸ C. D. Ehlermann, «Communautés européennes et sanctions internationales – une réponse à J. Verhoeven», *Revue belge de droit international*, vol. XVIII (1984-1985), p. 96 à 112, en particulier p. 104 et 105.

tous les orateurs ont été d'accord – les mesures qui sont permises de manière explicite ou implicite par son acte constitutif. Or, premièrement, de telles possibilités sont extrêmement rares et deuxièmement, elles relèvent, dans les règles de l'organisation, de la sphère interne (suspension du droit de vote ou de la qualité de membre, expulsion de l'organisation, etc.). Il s'agit alors de sanctions et non de contre-mesures à proprement parler. En outre, ces mesures n'ont pas forcément pour objet le rétablissement de la licéité internationale, et encore moins d'amener leurs destinataires à réparer les conséquences dommageables de leurs actes: elles ont une nette connotation punitive, que les contre-mesures n'ont pas ou, en tout cas, ne devraient pas avoir. Et c'est parce que les contre-mesures ne doivent pas avoir un caractère punitif que M. Pellet, bien qu'il n'ait guère de sympathie pour le principe même des contre-mesures, n'ira pas jusqu'à s'associer à M. McRae et M. Nolte, qui voudraient que l'on parte d'un présupposé ou d'une présomption qui leur soit hostile. Même s'il faut les encadrer strictement, les contre-mesures ont une fonction très estimable, celle d'amener l'État ou l'organisation internationale qui en est la cible à s'acquitter de ses obligations en matière de responsabilité.

7. Les organisations internationales ont très peu de moyens, pas seulement en droit mais aussi en fait, de prendre des contre-mesures. Faut-il en déduire que tout le chapitre sur les contre-mesures doit être abandonné? Ce serait sûrement excessif vu l'existence des organisations régionales d'intégration économique et, d'une façon générale, des organisations qui se comportent comme des États, et qui sont fondées à le faire de par leur statut, les États leur ayant délégué des compétences importantes. En fait, une bonne partie des «malheurs» de la Commission (ou du Rapporteur spécial) tient à l'existence de l'Union européenne. N'eût-elle pas existé, on n'aurait sans doute pas eu l'idée saugrenue de considérer que la responsabilité des organisations internationales pourrait être engagée au même titre que celle des États et, moins encore, que les organisations internationales pourraient elles-mêmes invoquer activement la responsabilité d'autres États. Il reste que l'Union européenne existe, et que l'une des principales questions que soulève le projet d'articles à l'examen n'est pas celle des contre-mesures, mais celle de savoir si l'on doit adopter des formulations générales (en sachant que, pour l'essentiel, seule l'Union européenne est concernée concrètement) ou s'il faut faire un sort particulier à celle-ci, ou plutôt aux organisations régionales d'intégration économique. Si, concrètement, ce sont les Communautés européennes qui ont posé problème jusqu'à présent, tout donne à penser que les mêmes problèmes vont surgir à mesure que les intégrations économiques régionales, ailleurs qu'en Europe (en Amérique latine, en Afrique, dans le monde arabe, en Asie) seront investies de compétences de plus en plus étendues. M. Pellet juge important de se garder à la fois d'un «européocentrisme» et d'une «européophobie» qui seraient tous deux réducteurs et contre-productifs.

8. Or, il semble que le Rapporteur spécial ne soit pas certain de la réponse à apporter à cette question. La lecture des projets d'article qu'il a proposés à la Commission donne à penser qu'il s'est clairement rallié à la thèse de l'indifférenciation – que M. Pellet soutient *a priori* – même si ses rapports et les commentaires dont il a assorti

les projets d'article font une place particulière, quantitativement en tout cas, aux Communautés européennes et à l'Union européenne. Mais dans son sixième rapport, au paragraphe 2 du projet d'article 57, le Rapporteur spécial fait soudainement apparaître les organisations régionales d'intégration économique. Cela se justifie à condition d'élargir la formule à tous les cas où il y a eu un transfert de compétences, c'est-à-dire à condition de considérer que du moment que les organisations peuvent exercer des compétences étatiques, il n'y a pas de raison de se limiter aux organisations d'intégration économique régionales, point à propos duquel M. Pellet rejoint ce que disait M. Nolte à la séance précédente. Reste à savoir si cette large limitation, qui permettrait de considérer qu'il y a là une catégorie générale, à savoir les organisations qui bénéficient de délégation de compétences de la part des États, ne devrait pas être envisagée dans l'ensemble des articles sur les contre-mesures. En effet, dès lors qu'une organisation internationale a la personnalité juridique internationale et a bénéficié d'un transfert de compétences de la part de l'État, il n'y a pas de raison de ne pas transposer à l'organisation les règles qui s'appliquent à l'État.

9. En tout état de cause, cette question extrêmement délicate mérite une argumentation plus complexe que celle du Rapporteur spécial, que M. Pellet juge expéditive et qui aboutit à une conclusion trop globale en faveur de la possibilité pour une organisation internationale d'adopter des contre-mesures. Pour M. Pellet, les organisations internationales ne peuvent adopter des mesures que si elles agissent «comme des États», à la suite de la délégation par ceux-ci de certaines de leurs compétences, et pour l'exercice de ces compétences. De plus, M. Pellet n'est pas convaincu par l'argument avancé au paragraphe 53 du rapport, à savoir qu'«il serait pratique de disposer d'un régime uniforme pour la matière de ces articles, que les contre-mesures soient prises contre un État ou une organisation internationale responsable». C'est avec ce genre de phrase que la Commission prête le flanc à la critique qui lui reproche de se borner à transposer le droit de la responsabilité de l'État au sujet intitulé «La responsabilité des organisations internationales». On ne devrait pas faire telle ou telle chose parce qu'elle est plus pratique mais parce qu'elle est plus logique ou plus efficace.

10. Il va de soi que ce que M. Pellet vient de dire l'amène à proposer une refonte importante du projet d'article 52 (Objet et limites des contre-mesures). Cela étant, c'est surtout le projet d'article 57 (Mesures prises par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé) qui lui pose problème. Il contient en effet deux paragraphes qui, certes, peuvent se retrouver sous l'intitulé commun que le Rapporteur spécial a emprunté à l'article 54 du projet d'articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁴⁹, mais qui concernent des questions trop différentes pour faire l'objet d'un seul article. La principale modification à apporter au paragraphe 2 devrait être de l'étendre à une catégorie plus large d'organisations, celles auxquelles les États ou les organisations internationales membres ont transféré une compétence – et peut-être faudrait-il ajouter, par souci de réalisme, une compétence pour agir

⁴⁹ *Annuaire...* 2001, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26 et suiv., par. 76, à la page 147.

en leur lieu et place. En revanche, M. Pellet n'est pas certain de partager le point de vue de M^{me} Escarameia quant à la nécessité que cela soit expressément prévu dans le mandat de l'organisation. En effet, si les membres ont transféré leurs compétences à l'organisation, il lui semble qu'ils lui ont nécessairement transféré aussi celle de faire respecter ces compétences. En d'autres termes, du moment qu'un État ou une organisation internationale a transféré à une organisation internationale, en certaines matières, des compétences de fond, cette organisation peut «agir en responsabilité», y compris en prenant des contre-mesures.

11. Les problèmes que pose le paragraphe 1 du projet d'article 57 sont beaucoup plus difficiles et, pour M. Pellet, plus graves. Fervent partisan de l'article 54 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, il aurait souhaité qu'il soit plus ferme et qu'il corresponde, au minimum, à l'avant-projet que le Comité de rédaction avait adopté en 2000⁵⁰. Il ne voit pas pour autant, contrairement à ce qu'écrit le Rapporteur spécial, que la seule chose à faire à cet égard soit de réaffirmer ce que dit cet article dans le projet sur la responsabilité des organisations internationales. Encore une fois, parce qu'il est souverain, l'État possède tous les droits et tous les devoirs internationaux reconnus par le droit international et compatibles avec les droits égaux des autres États. Ce n'est pas le cas des organisations internationales dont les pouvoirs sont limités, non seulement par les droits que peuvent avoir d'autres entités, mais surtout par leur acte constitutif. Qu'une organisation internationale doive avoir le droit de prendre des mesures licites pour faire cesser les violations d'obligations dues à la communauté internationale dans son ensemble, il n'y a aucun doute là-dessus et il faudrait même employer une formulation plus «robuste» que celle qui figure au paragraphe 1 du projet d'article 57. Il semble en revanche indispensable de reprendre dans cette disposition le membre de phrase qui figure au paragraphe 3 du projet d'article 51 et de dire que, lorsque c'est le cas, l'organisation internationale ne peut agir que «si elle a reçu mandat de protéger l'intérêt de la communauté internationale qui sous-tend cette obligation». Si l'on ne précise pas cela, on fait comme si les organisations internationales étaient des États.

12. Tout en saluant l'habileté et la science du Rapporteur spécial, M. Pellet regrette vivement sa conception trop étriquée du sujet, étroitesse qui apparaît très crûment dans la troisième partie, et il lui lance un appel pressant pour qu'il ne s'en tienne pas à la question de la responsabilité «passive» des organisations internationales mais qu'il traite aussi de leur responsabilité active, vis-à-vis non seulement des autres organisations internationales, mais encore des États.

13. Abordant à présent la question de la nouvelle pratique de la Commission qui consiste, depuis 2007, à organiser un débat avec des acteurs extérieurs (les organes des droits de l'homme en 2007 et les conseillers juridiques des États en 2008), M. Pellet propose d'organiser cet échange en 2009 avec les conseillers juridiques des organisations internationales, qui s'intéressent beaucoup au projet d'articles à l'examen.

14. Le PRÉSIDENT juge la proposition de M. Pellet fort intéressante et pense qu'elle pourrait être examinée par le Groupe de travail chargé de la planification.

15. M^{me} XUE comprend, au vu de la pratique limitée des organisations internationales en matière de responsabilité, que le Rapporteur spécial ait eu des difficultés à trouver des éléments empiriques pour appuyer ses travaux. Même si les projets d'articles 46 à 57 semblent assez proches des articles correspondants du texte sur la responsabilité de l'État, l'analyse faite dans le rapport est très utile pour comprendre l'approche adoptée par le Rapporteur spécial. À l'évidence, la troisième partie est la plus difficile et la plus sujette à controverse, car l'applicabilité des projets d'article relatifs aux organisations internationales est beaucoup plus compliquée et problématique que celle des articles sur la responsabilité de l'État. Il serait bon que la Commission, comme l'a recommandé le Rapporteur spécial dans son introduction, revoie les textes adoptés à titre provisoire à la lumière de tous les commentaires disponibles avant d'achever la première lecture du projet à l'étude. Ainsi, lorsqu'elle sera sur le point de conclure ses travaux, les organisations internationales et les gouvernements seront mieux à même de réfléchir aux projets d'article dans leur ensemble et de voir s'ils sont appropriés pour les organisations internationales.

16. En ce qui concerne la mise en œuvre de la responsabilité internationale, la troisième partie contient plusieurs éléments qui devraient être considérés comme des hypothèses normatives en vue du développement progressif du droit international, notamment la définition de la partie lésée, la réclamation individuelle formulée au regard d'un intérêt collectif, la réclamation représentative formulée par un tiers et la notion de «communauté internationale dans son ensemble», qui s'écartent de la terminologie classique employée dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Qu'ils prêtent ou non à controverse, ces projets d'article sont fondés sur certaines interprétations de la pratique actuelle des États et des réclamations individuelles. S'agissant des organisations internationales, les hypothèses envisagées n'ont guère de fondement empirique. Même si rien, en théorie, ne semble interdire que l'on adopte pour les organisations internationales les mêmes règles que pour les États, dans la pratique ces règles risquent d'être inapplicables et inappropriées pour certaines catégories d'organisations.

17. Au paragraphe 9 du rapport, le Rapporteur spécial affirme que «[l]es critères permettant de déterminer quand une entité est lésée par le fait internationallement illicite d'un État ou d'une organisation internationale ne semblent pas dépendre de la nature de cette entité», ce qui ne fait aucun doute dans le cas des réclamations internationales. Cependant, lorsqu'on prend en considération les relations juridiques qui découlent des règles secondaires de la responsabilité internationale pour déterminer qui a la capacité juridique d'invoquer cette responsabilité, l'assertion du Rapporteur spécial n'est plus défendable parce que la nature de la partie lésée a des incidences sur la formulation d'une réclamation internationale en vertu des règles de la responsabilité internationale, par exemple si les parties lésées sont des particuliers ou des entités autres que des États ou des organisations internationales. Alors que le Rapporteur spécial énonce clairement ce principe

⁵⁰ *Annuaire... 2000*, vol. II (2^e partie), annexe au chapitre IV, p. 68.

au début du paragraphe 6, la première phrase du paragraphe 9 risque de prêter à confusion.

18. Le projet d'article 46 (Invocation de la responsabilité par l'État ou l'organisation internationale lésé) traite essentiellement de la question de savoir qui a la capacité juridique de formuler une réclamation pour fait internationalement illicite commis par une organisation internationale. Lorsque l'obligation violée est due à un État ou à une organisation internationale individuellement, la relation juridique découlant des règles secondaires en vertu de l'alinéa *a* du projet d'article 46 semble assez claire. Il est approprié de mettre l'organisation internationale et l'État sur un pied d'égalité puisque l'un et l'autre sont directement responsables de leurs actes au niveau international conformément au droit international et ont qualité à présenter des réclamations sur le plan international, comme l'a confirmé la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*. L'alinéa *b*, en revanche, soulève d'autant plus d'interrogations que M^{me} Xue a toujours de sérieuses réserves à l'égard des règles correspondantes dans le contexte de la responsabilité des États. Dans les relations conventionnelles multilatérales ou dans le cadre du droit international coutumier, on risque, si l'on permet à un État individuel d'invoquer la responsabilité internationale au nom de la communauté internationale ou d'un groupe d'États, d'avoir affaire à des actions de police auto-imposées par certains États. De même, si l'on permet aux organisations internationales d'agir au nom d'États ou d'autres organisations internationales, voire au nom de la communauté internationale dans son ensemble, elles risquent de mener des interventions encore plus graves sans y être dûment autorisées. L'alinéa *b* est formulé en termes trop généraux et vagues pour empêcher d'éventuels abus de droit dans la pratique. Tout en affirmant que le fait que des organisations internationales puissent être lésées dans les conditions prévues à l'alinéa *b* ne peut être exclu, le Rapporteur spécial omet d'expliquer pourquoi, dans la pratique, les exemples pertinents de réclamations formulées par des organisations internationales sont rares. À l'évidence, lorsqu'un groupe de parties comprenant des organisations internationales est lésé, les organisations concernées seront dans la pratique dans une position plus forte que les États parties pour formuler une réclamation internationale contre l'auteur du fait illicite. Pour preuve, lorsque des États membres et l'Union européenne sont tous considérés comme affectés par la violation d'une obligation internationale qui leur est due, l'Union européenne est une partie beaucoup plus forte pour exercer le droit d'invoquer la responsabilité internationale d'une autre organisation internationale. Par conséquent, ces actes sont déterminés en premier lieu par les règles internes de l'organisation et non par les règles de la responsabilité internationale. Dans la plupart des cas, une organisation internationale invoque la responsabilité d'une autre organisation internationale uniquement lorsque la violation affecte directement ses propres droits ou intérêts. Il faut donc indiquer clairement dans le commentaire que lorsqu'un État ou une organisation internationale invoque la responsabilité d'une autre organisation internationale dans le cadre de relations juridiques multilatérales au sens de l'alinéa *b* du projet d'article 46, la violation de l'obligation internationale doit affecter l'État ou l'organisation internationale et le mandat de celle-ci prévoir qu'elle

préserve l'intérêt en question. Les conditions relatives au statut de la partie lésée visent à maintenir l'équilibre juridique entre les parties.

19. En ce qui concerne les projets d'articles 47 (Notification par l'État ou l'organisation internationale lésée) et 48 (Renonciation au droit d'invoquer la responsabilité), le Rapporteur spécial, lorsqu'il s'agit de déterminer quel est l'organe compétent pour invoquer la responsabilité de l'auteur du fait dommageable, compare le droit national aux règles internes des organisations internationales et juge superflu de mentionner expressément ces règles. Cet argument n'est guère convaincant étant donné que dans le cas d'une organisation internationale, ce sont souvent les agents de l'organisation et non l'organisation elle-même qui sont la partie lésée. Cette double personnalité risque d'engendrer des difficultés pratiques au moment de déterminer quand une réclamation peut être formulée et qui doit s'en charger. Si l'organe compétent de l'organisation internationale n'a pas l'intention de formuler une réclamation alors que l'individu lésé insiste pour qu'une action soit ouverte, la rédaction actuelle ne permet pas de régler le problème puisque l'une et l'autre partie peuvent avoir qualité pour agir en vertu du droit international. Sur ce point, la Commission devrait solliciter un plus grand nombre d'avis d'organisations internationales afin d'être informée de la pratique générale.

20. M^{me} Xue approuve la proposition du Rapporteur spécial de ne pas insérer d'article sur la recevabilité des réclamations même si elle n'exclut pas la possibilité qu'un État puisse exercer sa protection diplomatique au nom de ses nationaux contre une organisation internationale dans certaines circonstances, que la personne lésée travaille ou non pour cette organisation. Lorsque la Commission a examiné le sujet de la protection diplomatique, elle est venue que la protection fonctionnelle d'une organisation internationale était une question distincte – mais à la séance précédente, certains membres ont soulevé ce point. La question de la protection fonctionnelle, de même que celle de la protection diplomatique dans le contexte de la responsabilité de l'État, est particulière du fait que non seulement les règles générales du droit international s'appliquent, mais aussi les règles internes de chaque organisation internationale. Sur la question de l'épuisement des voies de recours internes, l'exemple cité au paragraphe 17, concernant l'affaire *United States and 15 European States* (2000), est intéressant et il serait utile de savoir quelle a été en l'espèce la réponse du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale⁵¹. Le Rapporteur spécial semble avoir accepté l'idée que la règle des recours locaux s'applique lorsque des mesures appropriées et efficaces sont prévues dans le cadre de l'organisation concernée, alors qu'il s'agit d'une règle faite sur mesure uniquement pour des organisations telles que l'Union européenne. Logiquement, si l'organisation en tant que telle est la partie présumée fautive à l'égard d'un

⁵¹ Décision du Conseil de l'OACI, en date du 16 novembre 2000, sur les objections préliminaires présentées par les États membres de l'Union européenne, www.state.gov/documents/organization/6841.doc (consulté le 9 octobre 2012). Voir, pour les objections préliminaires, www.state.gov/documents/organization/6839.doc (consulté le 9 octobre 2012). Pour la réponse des États-Unis aux objections préliminaires présentées par les États membres de l'Union européenne, voir www.state.gov/documents/organization/6840.doc (consulté le 9 octobre 2012).

État non membre ou d'une autre organisation internationale, elle ne saurait être juge dans sa propre affaire. C'est une autre question si la réclamation est formulée par un État membre.

21. En ce qui concerne le projet d'article 49 (Pluralité d'entités lésées), M^{me} Xue souscrit à l'idée générale et à l'analyse du Rapporteur spécial, mais a un doute quant à sa relation avec le projet d'article 46 *b*. En effet, au paragraphe 22 du rapport, le Rapporteur spécial indique que lorsqu'une organisation internationale est lésée avec certains États, ceux-ci sont en général membres de l'organisation mais peuvent ne pas l'être. Dans le deuxième cas, l'article 49 s'appliquera directement mais, dans le premier cas, les règles et la pratique de l'organisation peuvent s'appliquer pour déterminer si ses membres sont habilités à invoquer séparément la responsabilité de l'auteur pour le même fait internationalement illicite. Le Rapporteur spécial n'avait sans doute d'autre intention que de laisser une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des différentes situations possibles, mais ce point devra être mentionné expressément dans le commentaire.

22. En ce qui concerne l'article 50 (Pluralité d'entités responsables), M^{me} Xue souscrit au principe selon lequel la partie lésée ne peut pas recevoir une indemnisation supérieure au dommage qu'elle a subi mais ne voit pas pourquoi une réclamation ne pourrait pas être formulée à la fois contre l'entité principalement responsable et contre l'entité subsidiairement responsable en vue d'obtenir une réparation lorsqu'un État membre est une partie subsidiairement responsable. Les deux entités pourraient être tenues pour responsables à des titres différents et il ne semble pas nécessaire de dissocier les actions en justice.

23. Le projet d'article 51 (Invocation de la responsabilité par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé), qui est nouveau, suscite autant de réflexions que le projet d'article 48 et devra être mis à l'épreuve de la pratique internationale à venir. Premièrement, il devient difficile, compte tenu du paragraphe 1 du projet d'article, d'établir une distinction entre une partie lésée et une partie non lésée. Lorsque la notion d'intérêt collectif peut donner lieu à diverses interprétations larges, il devient parfaitement inutile de chercher à définir qui est la partie lésée dans une situation multilatérale. Dans l'exemple donné au paragraphe 33 à propos de la Birmanie, il s'agit en fait d'un acte politique unilatéral et la question est bien plus compliquée qu'il n'y paraît. C'est peut-être précisément dans ce type de situations complexes qu'il faut considérer les sanctions imposées par des organisations régionales avec prudence et en se gardant de leur conférer un caractère général. Les paragraphes 2 et 3 suscitent les mêmes réflexions en ce qui concerne les mesures prises par l'État et l'organisation internationale non lésés. En outre, si l'on considère que les mesures prises par les organisations internationales dans le cadre de leur mandat relèvent des règles de la responsabilité, il sera difficile de conserver l'idée de règles primaires et de règles secondaires. L'avis de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), cité au paragraphe 36, ne saurait être interprété comme équivalant à invoquer les règles secondaires de la responsabilité internationale car cette organisation a pour mandat, conformément à la Convention sur

l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, d'interdire et de prévenir toute violation de la Convention. Même si les mesures prises par cette organisation protègent les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble, elles sont une conséquence et ne constituent pas le fondement juridique de l'action de l'organisation – en d'autres termes, elles sont régies par des règles primaires et non par des règles secondaires. Enfin, en ce qui concerne d'éventuels actions de police et abus de droit, ces projets d'article constituent un exercice de rédaction extrêmement ambitieux au regard du développement progressif du droit international mais des plus sujets à controverse et à contentieux dans la pratique car le champ extrêmement ouvert de la qualité pour agir a toujours suscité des différends internationaux. Trouver le moyen de rester cohérent en insérant une telle disposition dans le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales n'est pas une simple question théorique.

24. En ce qui concerne les contre-mesures, M^{me} Xue estime que, dans l'état actuel du droit international, les États ou les organisations internationales ne devraient pas être encouragés à prendre des contre-mesures dans le cadre des relations internationales. Sauf si les États parties ont expressément prévu le contraire, ces actes unilatéraux ne devraient être autorisés que dans des conditions strictes en vue de protéger des droits et intérêts essentiels dans le contexte de faits internationalement illicites. Lorsque l'usage de la force est exclu, les sanctions économiques et autres sont les principales mesures prises pour exercer une pression sur l'auteur du fait illicite et l'obliger à respecter son obligation internationale. Si les contre-mesures sont des mesures urgentes, temporaires et provisoires, soumises notamment aux principes de la nécessité et de la proportionnalité, elles ont également un caractère coercitif et unilatéral et sont fondées sur la puissance. Dans une certaine mesure, elles reflètent la réalité actuelle des relations internationales entre États qui sont fondées sur des rapports de force.

25. Les organisations internationales étant composées d'États, elles ne tirent pas leur force de leur puissance propre mais de la volonté collective exprimée par leurs membres. Contrairement à la prise de décisions nationales, qui est à la fois régie par le droit national et limitée par les obligations internationales, la prise de décisions au sein d'une organisation internationale est régie par son acte constitutif et par ses règles internes, qui sont dans une large mesure considérés comme du droit international. Lorsqu'une organisation internationale est réputée violer l'obligation internationale dont elle est tenue à l'égard d'un État membre, d'un État non membre ou d'une autre organisation internationale, il existe toujours des processus politiques et juridiques permettant la négociation et le règlement, d'une manière ou d'une autre. Étant donné que les organisations internationales sont tenues d'agir en vertu de leur règles internes, elles n'ont guère la possibilité de prendre des mesures individuelles telles que des contre-mesures et il est difficile d'imaginer qu'elles adopteraient des mesures illicites pour faire valoir leurs intérêts. À ce propos, l'analyse faite par M. Pellet de la capacité qu'ont les organisations internationales de prendre des contre-mesures est

très convaincante, même si M^{me} Xue ne partage pas ses conclusions. En revanche, elle ne comprend pas la position adoptée par le Rapporteur spécial au paragraphe 46 de son rapport. Premièrement, cela aurait pour effet de modifier la nature des contre-mesures au regard des règles de la responsabilité internationale et, deuxièmement, la distinction faite entre les relations avec les membres et les non-membres semble arbitraire pour ce qui est de la licéité de ces mesures. En outre, cette position semble incompatible avec l'analyse faite par le Rapporteur spécial au paragraphe 49, selon laquelle si un comportement est en lui-même licite, il ne doit pas être considéré comme une contre-mesure. Si une organisation internationale agit conformément à ses règles, ses actes ne sont donc pas des contre-mesures et sont régis par des règles primaires et non par des règles secondaires. Au demeurant, d'un point de vue pratique, il est difficile de concevoir qu'une organisation internationale ne mettrait pas en œuvre de bonne foi les procédures de règlement des différends, comme le prévoit le paragraphe 4 du projet d'article 55.

26. Pour ce qui est des relations contractuelles de l'organisation internationale, c'est la Convention de Vienne de 1986 et les règles du droit coutumier international relatives aux traités qu'il convient d'appliquer. Par exemple, si une organisation internationale contractante ne respecte pas l'obligation internationale qui lui incombe de payer un État pour la livraison de certains biens, l'État contractant peut suspendre l'obligation qu'il a de livrer ces biens – ce qui ne saurait être considéré comme une contre-mesure, mais relève clairement du traité, comme l'a également indiqué M. Pellet. C'est ce qui explique pourquoi il n'y a pratiquement pas d'exemples empiriques pertinents sur lesquels s'appuyer. L'exemple cité dans la note afférente au paragraphe 41 montre clairement que toute disposition relative aux contre-mesures à l'égard d'une organisation internationale pourrait être utilisée, voire ferait l'objet d'abus, par des États membres puissants qui n'approuvent pas la politique ou les actes de l'organisation. Même s'il est établi que l'organisation internationale a violé son obligation internationale, il serait inacceptable que les États membres ou d'autres organisations internationales prennent des contre-mesures pour paralyser cette organisation. Par exemple, si une unité chargée d'une opération de maintien de la paix de l'ONU commet un fait internationalement illicite en violant ses obligations internationales à l'égard du pays hôte, celui-ci peut-il prendre des contre-mesures pour entraver l'opération ou la rendre impossible, de façon à pousser l'unité en cause à respecter ses obligations internationales? On pourrait faire valoir que cette contre-mesure est contraire au paragraphe 1 du projet d'article 53, mais aussi défendre l'argument contraire et affirmer que ces mesures sont légitimes conformément à ce projet d'article. À l'évidence, cette situation peut se produire dans la réalité, mais il n'est pas nécessaire de la justifier, d'autant que les règles juridiques sont destinées à promouvoir l'institution qu'est l'organisation internationale et non à l'affaiblir. En ce qui concerne les contre-mesures prises par une organisation internationale contre une autre organisation internationale, l'exemple qu'a donné M. Dugard des contre-mesures éventuelles que pourrait prendre l'ONU contre l'OTAN semble pour le moins exagéré. Le droit international n'est qu'un aspect du processus politique aboutissant à la prise de décisions.

On peut très bien imaginer des situations virtuelles en vue d'un droit futur mais il faut toujours agir dans le cadre de la structure fondamentale des relations internationales.

27. Lorsque la Commission a examiné la première fois la question des contre-mesures, M^{me} Xue ne voyait pas bien comment ces règles s'appliqueraient aux organisations internationales. Après avoir lu les projets d'articles 52 à 57, elle est convaincue que ces dispositions ne devraient pas être incluses dans le projet d'articles, car elles ne servent les objectifs de la Commission ni d'un point de vue théorique ni dans la pratique. Elle souhaite donc que les projets d'articles 46 à 51 soient renvoyés au Comité de rédaction mais pas les dispositions relatives aux contre-mesures. Cependant, si la Commission décidait de créer un groupe de travail afin de poursuivre l'examen de ce sujet, elle souhaiterait en faire partie.

28. M. FOMBA relève que l'une des questions laissées en suspens par le Rapporteur spécial est celle de l'existence de règles spéciales pouvant tenir compte des caractéristiques particulières de certaines organisations, ce qui contredit le postulat du principe de l'égalité des organisations internationales.

29. Le projet d'article 46 (Invocation de la responsabilité par l'État ou l'organisation internationale lésé) est globalement satisfaisant, même si le libellé pourrait en être amélioré. Le projet d'article 47 (Notification par l'État ou l'organisation internationale lésé) diffère légèrement de son équivalent sur la responsabilité de l'État, mais ces changements rédactionnels ne soulèvent pas de problème particulier.

30. Le projet d'article 48 (Renonciation au droit d'invoquer la responsabilité) présente également une modification mineure, qui est acceptable. Le Rapporteur spécial fait observer à juste titre qu'un État pourrait exercer sa protection diplomatique contre une organisation internationale, par exemple une organisation qui administre un territoire ou fait usage de la force. De même, il est vrai que la règle de l'épuisement des recours internes n'est valable que si de tels mécanismes existent effectivement. Par ailleurs, le Rapporteur spécial estime peu probable qu'une organisation internationale présente une réclamation à une autre organisation internationale. M. Fomba se demande s'il faut en tirer une conclusion positive ou négative. Lui-même n'a pas encore d'idée arrêtée à ce sujet.

31. Le projet d'article 49 (Pluralité d'entités lésées) a été adapté par rapport à son équivalent sur la responsabilité de l'État pour couvrir des cas supplémentaires, ce qui est bienvenu. Il en va de même pour le projet d'article 50 (Pluralité d'entités responsables), dont la principale nouveauté est l'ajout d'une phrase consacrant le principe de la responsabilité subsidiaire d'un État membre d'une organisation internationale. Le projet d'article 51 (Invocation de la responsabilité par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé) présente aussi des nouveautés, dont le paragraphe 3 qui consacre à juste titre l'idée selon laquelle le droit des organisations internationales doit être considéré comme étant spécifique et limité par rapport à celui des États, conséquence logique de leur nature et de leur personnalité juridique.

32. La question des contre-mesures est importante et la Commission ne saurait l'ignorer. Là encore, il convient d'appliquer la règle de l'analogie, mais en tenant compte des spécificités des organisations internationales. Dans le projet d'article 52 (Objet et limites des contre-mesures), le Rapporteur spécial propose deux nouveaux paragraphes pour traiter la question de l'incidence des règles des organisations internationales sur les contre-mesures. La rédaction de cette disposition pourrait être revue, soit par le Rapporteur spécial, soit par un groupe de travail.

33. Le projet d'article 53 (Obligations ne pouvant être affectées par des contre-mesures) ne contient pas de changements majeurs, hormis le dernier alinéa qui consacre à juste titre la règle de l'invulnérabilité des agents locaux, des archives et des documents d'une organisation internationale responsable. On peut se demander toutefois quel est le fondement juridique de cette règle – *lex lata* ou *lex ferenda* – et si elle s'applique à toutes les organisations internationales sans distinction.

34. Dans le projet d'article 55 (Conditions du recours à des contre-mesures), il n'est pas opportun de remplacer par «les mesures déjà prises» l'expression employée dans son équivalent sur la responsabilité de l'État («les mesures, si elles sont déjà prises...»).

35. Pour le projet d'article 57 (Mesures prises par une entité autre qu'un État ou une organisation internationale lésé), le Rapporteur spécial propose plusieurs changements de forme, qui ne posent pas de difficulté. Tout au plus conviendrait-il de remplacer «tout État et toute organisation» par «tout État ou toute organisation» dans la première phrase. Sur le fond, en revanche, le deuxième paragraphe est une nouveauté qui soulève des interrogations, dont la première est celle de savoir si cette disposition est nécessaire et, dans l'affirmative, quel doit en être le contenu. Trois solutions sont possibles: s'en tenir au premier paragraphe, qui règle le problème dans le cas des organisations internationales en général, réserver la question des organisations régionales d'intégration économique en se limitant par exemple à une clause sans préjudice, ou conserver ce deuxième paragraphe mais en trouvant une rédaction consensuelle. À première vue, les deux premières options sont préférables, séparément ou conjointement.

36. En conclusion, M. Fomba approuve de renvoyer les deux premières parties du projet d'articles au Comité de rédaction. Il est enclin à faire de même pour la partie sur les contre-mesures, mais reste ouvert à toute autre solution, comme la création d'un groupe de travail.

37. M. AL-MARRI se félicite que le Rapporteur spécial ait détaillé chaque étape du projet d'articles, en soulignant l'analogie avec les articles sur la responsabilité de l'État adoptés en 2001. La question examinée ici est d'ailleurs beaucoup plus complexe car si les rapports entre l'État et les organisations internationales sont, somme toute, assez limités, ceux entre les organisations internationales elles-mêmes ne cessent d'évoluer, en particulier dans le domaine du maintien de la paix, où leurs fonctions et leur *modus operandi* sont de plus en plus souvent remis en question. Il est utile de faire référence à l'expérience des États en ce qui concerne «la mise en œuvre de la responsabilité de

l'État», mais il faut également procéder avec une grande prudence car l'on ne saurait aborder de la même manière la responsabilité des États et celle des organisations internationales. Il serait utile également d'intégrer les points de vue des gouvernements sur la question, en particulier ceux des États qui ne sont pas membres d'une organisation internationale au niveau européen. La pratique de l'Union européenne ne semble pas pertinente car chacun sait que cette entité va bien au-delà d'une simple organisation internationale, avec des droits et des obligations assimilables à ceux d'un État fédéral.

38. Les projets d'articles 46, 47 et 48, fondés respectivement sur les articles 42, 43 et 45 du texte sur la responsabilité de l'État, ne posent pas de problème majeur. Le Rapporteur spécial fait preuve de sagesse en décidant de ne pas reprendre l'article 44 sur la responsabilité de l'État, relatif à la recevabilité des demandes, qui soulève les questions de la protection diplomatique et de l'épuisement des recours internes. Il serait vain en effet de mettre en porte-à-faux deux organisations internationales.

39. Le projet d'article 50 (Pluralité d'entités responsables), également inspiré de l'article équivalent sur la responsabilité de l'État, vise la responsabilité éventuelle d'une organisation internationale, mais aussi celle des autres organisations internationales ou États, qu'ils soient ou non membres d'une organisation internationale. Il est cependant logique que si un État engage sa responsabilité parce qu'il est membre d'une organisation internationale, cette responsabilité soit limitée à celle de l'organisation. Le projet d'article 51 aborde une question plus complexe, celle du droit d'une organisation internationale non lésée d'invoquer la responsabilité d'une autre organisation internationale. Il s'agit d'un cas de figure particulier, et la Commission avait d'ailleurs mis beaucoup de temps à mettre au point la disposition équivalente (art. 48) des articles sur la responsabilité de l'État.

40. Pour ce qui est des contre-mesures, une grande prudence s'impose également. Cette question avait déjà suscité une vive controverse dans le cas des articles sur la responsabilité de l'État. Il ne faut pas oublier en outre que la plupart des organisations internationales ont une charte, comme les Nations Unies, qui réglemente leurs activités. Là encore, la pratique de l'Union européenne n'est pas utile car trop spécifique. Même si les projets d'articles 52 à 57 s'inspirent eux aussi de ceux sur la responsabilité de l'État, ils s'en distinguent néanmoins, en particulier le projet d'article 57 qui vise un cas très particulier, celui d'une organisation qui prendrait des contre-mesures dans l'intérêt d'un de ses membres lésés. Le paragraphe 2 de ce projet d'article n'est pas clair: on voit mal comment l'État pourrait être réputé lésé s'il n'a plus compétence, ayant transféré celle-ci à l'organisation. Il importe donc que la Commission prenne son temps avant de trancher définitivement la question des contre-mesures.

41. M. WISNUMURTI approuve l'approche générale suivie par le Rapporteur spécial. Il lui semble pertinent de s'inspirer principalement des articles sur la responsabilité de l'État, tout en tenant compte des particularités des organisations internationales. Cependant, il ne souscrit pas à la décision du Rapporteur spécial de ne pas inclure de disposition sur la recevabilité des demandes, sur le

modèle de l'article 44 sur la responsabilité de l'État, qui envisage des questions touchant la protection diplomatique et pose les conditions de la nationalité et de l'épuisement des recours internes. Le Rapporteur spécial pense qu'une telle disposition serait superflue du fait que, dans le contexte des organisations internationales, la protection diplomatique n'a pas la pertinence pratique qui est la sienne en matière de responsabilité de l'État. Selon lui, la condition de nationalité ne s'applique pas aux organisations internationales et la règle de l'épuisement des recours internes n'est pertinente que dans la mesure où la réclamation d'une organisation concerne également un dommage causé à l'un de ses agents en tant que personne privée. À l'instar des autres membres qui se sont exprimés à ce sujet, M. Wisnumurti estime au contraire qu'il faut anticiper le cas où une demande de responsabilité serait invoquée contre une organisation internationale, en posant les conditions de la nationalité et de l'épuisement des recours internes.

42. Sur le plan rédactionnel, M. Wisnumurti approuve la proposition de M^{me} Escarameia de remplacer le terme «entité» par «État ou organisation internationale» dans les projets d'articles 49 à 51, par souci d'uniformité. Le projet d'article 51 est une adaptation judicieuse de l'article 48 sur la responsabilité de l'État. S'agissant des violations d'une obligation due à la communauté internationale dans son ensemble, le Rapporteur spécial distingue – dans deux paragraphes – le droit d'un État et le droit d'une organisation internationale d'invoquer la responsabilité. Il rappelle le caractère particulier des organisations internationales, en précisant que pour exercer ce droit, elles doivent avoir reçu mandat de protéger l'intérêt de la communauté internationale qui sous-tend l'obligation enfreinte.

43. M. Wisnumurti convient que le projet d'articles doit traiter des contre-mesures, qui constituent un aspect important de la mise en œuvre de la responsabilité internationale. Il est intéressant de noter que le Rapporteur spécial a prévu le cas où les règles d'une organisation internationale responsable ou lésée restreignent ou interdisent les contre-mesures. Ces deux situations sont visées aux nouveaux paragraphes 4 et 5 du projet d'article 52, que le Comité de rédaction pourrait peut-être reformuler en langage positif comme l'a suggéré M. Nolte. Les projets d'articles 53 à 56, calqués à juste titre sur leur équivalent relatif à la responsabilité de l'État, ne posent pas de problème.

44. Le projet d'article 57 couvre deux points importants: d'une part, le fait que les dispositions relatives aux contre-mesures ne portent pas préjudice au droit qu'ont tout État et toute organisation internationale d'invoquer la responsabilité d'une organisation internationale et de prendre contre elle des mesures licites, et, d'autre part, la possibilité pour une organisation internationale de prendre des contre-mesures contre une organisation internationale responsable, au nom d'un de ses membres lésés – État ou organisation internationale – qui lui a transféré compétence sur certaines matières. Il serait cependant préférable, au paragraphe 2, de viser les organisations internationales, car la référence aux organisations régionales d'intégration économique pourrait réduire l'utilité de cette disposition, d'autant que la mention du transfert de compétence sur

certaines matières suffit à en limiter le champ d'application. Ce paragraphe devrait être reformulé de façon à évoquer d'emblée le droit d'une organisation internationale qui n'est pas lésée d'invoquer la responsabilité au nom d'un de ses membres lésés; ce serait plus conforme au titre de l'article. En tout état de cause, les dispositions sur les contre-mesures devraient être débattues de manière plus approfondie par un groupe de travail.

45. M. KOLODKIN estime que la question de l'inclusion d'une disposition analogue à l'article 44 sur la responsabilité de l'État mérite une réflexion plus approfondie, éventuellement dans le cadre d'un groupe de travail. Si la Commission décide d'inclure une telle disposition, elle devra examiner deux questions: celle de l'exercice, par l'État, de la protection diplomatique vis-à-vis de l'organisation internationale responsable, et celle de l'exercice, par une organisation internationale, de la protection fonctionnelle vis-à-vis de l'organisation internationale ou de l'État responsable. Dans le premier cas, la condition de nationalité reste pertinente. En revanche, celle de l'épuisement des recours internes pour soumettre une réclamation contre une organisation internationale n'est pas vraiment recevable. M. Perera a déjà fait observer à ce propos que, les organisations internationales n'ayant en général pas juridiction sur un territoire, elles n'avaient pas accès à des mécanismes juridiques susceptibles d'être considérés comme des recours internes qu'il faudrait épuiser. M. Kolodkin considère que l'exemple de l'Union européenne n'est pas convaincant dans la mesure où il s'agit d'une organisation internationale très spécifique, dont la pratique ne peut servir à l'analyse des organisations internationales en général. En revanche, la question de l'épuisement des recours internes peut se poser lorsque l'organisation internationale exerce des fonctions administratives sur un territoire donné.

46. Quant aux dispositions concernant l'exercice d'une protection fonctionnelle par l'organisation internationale elle-même, la règle de l'épuisement des recours internes est recevable si cette protection est exercée à l'égard d'un État. Elle ne l'est pas par contre si la protection est exercée à l'égard d'une autre organisation internationale, à moins que celle-ci n'administre un territoire. Selon M. Kolodkin, si les observations qu'il vient de faire sont intégrées dans le projet d'articles, et compte tenu de ce qui a été dit au sujet de l'article 48 du texte sur la responsabilité de l'État, il sera inutile de faire référence à ces dispositions dans le projet d'article 51. Il serait plus utile de préciser que la règle sur la recevabilité des demandes n'est pas applicable à la situation prévue au projet d'article 51.

47. M. Kolodkin a les plus grands doutes quant à la possibilité que des organisations non gouvernementales puissent invoquer la responsabilité d'une organisation internationale. Il ne comprend pas pourquoi le CICR, par exemple, dont a parlé M^{me} Escarameia, aurait le droit d'intervenir au nom de la communauté internationale. Ce serait faire selon lui un pas trop radical sur la voie du développement progressif du droit international. Peut-être d'ailleurs faudrait-il demander au CICR lui-même s'il souhaite être habilité à invoquer la responsabilité d'une organisation internationale qui aurait porté atteinte au droit international humanitaire. Cela semble peu probable car ce serait modifier radicalement le *modus operandi* de

cette organisation qui serait ainsi privée de la possibilité dont elle jouit actuellement d'agir en toute confidentialité et impartialité.

48. Il convient d'évoquer tout autant la question de l'application de contre-mesures par une organisation internationale que celle de la prise de contre-mesures à l'égard d'une organisation internationale. M. Kolodkin est donc favorable à ce que des dispositions soient insérées dans les projets d'article à cet égard. En ce qui concerne la pratique des contre-mesures appliquées par les organisations internationales, il serait utile de se pencher sur la pratique correspondante de l'ONU, exercée par le Conseil de sécurité. Selon M. Pellet, les mesures adoptées par le Conseil de sécurité ne sont pas des contre-mesures mais des sanctions. M. Kolodkin n'en n'est pas totalement convaincu. Selon lui, dans certaines situations, on peut considérer que le Conseil de sécurité adopte bel et bien des contre-mesures. Lorsqu'il prend par exemple des mesures contre un État qui a violé le droit international, celles-ci visent à l'inciter à cesser son comportement illicite et à revenir au respect de ses obligations internationales. En l'occurrence, ces contre-mesures peuvent être liées au non-respect d'obligations juridiques internationales, entraînant par exemple la suspension de traités internationaux à l'égard de l'État visé. D'ailleurs, si l'on exclut totalement la violation d'obligations conventionnelles du domaine des contre-mesures, cela signifie-t-il que les contre-mesures ne sont applicables qu'en cas de violation du droit international coutumier? Que faire des situations dans lesquelles la norme violée est une norme à la fois du droit international coutumier et du droit international général? Au minimum, la question du Conseil de sécurité mérite d'être examinée dans le cadre des contre-mesures. Or, le Rapporteur spécial n'a pas évoqué cette question dans son rapport.

49. L'un des facteurs qui limitent les contre-mesures appliquées par les organisations internationales tient à leur compétence – non pas à leur acte constitutif mais plus précisément à leur mandat. Il serait utile d'envisager d'insérer dans le projet d'article 52 une disposition qui aurait un sens analogue à celle qui figure à juste titre au paragraphe 3 du projet d'article 51.

50. M. Kolodkin partage l'opinion du Rapporteur spécial dans sa polémique avec M. Nolte au sujet du paragraphe 4 du projet d'article 52. Selon lui, il n'est pas justifié de renforcer les limitations du droit d'un État membre à appliquer des contre-mesures contre des organisations internationales qui ont violé leurs obligations internationales. Ainsi, dans l'exemple d'une violation par une organisation internationale d'un accord de siège, il serait difficile de se représenter une situation dans laquelle l'État hôte n'aurait le droit d'appliquer des contre-mesures à l'égard de cette organisation que dans le cas où le droit d'appliquer des contre-mesures serait prévu par les règles de l'organisation. D'un point de vue pratique, dans une telle situation, il serait normal que la question du non-respect de ses obligations par une organisation internationale soit d'abord examinée par son organe compétent. Ce n'est qu'ensuite que des contre-mesures pourraient éventuellement être appliquées, si aucun résultat n'est obtenu. Mais il s'agit là davantage d'une question de politique que d'un point de droit. Que les accords de siège prévoient en règle

générale des procédures de règlement des différends est une chose, la question du rapport entre le droit de prendre des contre-mesures et les obligations dues dans le cadre du règlement des différends en est une autre. Cette question est reflétée au paragraphe 2 du projet d'article 53.

51. M. Kolodkin partage les critiques qui ont été émises par M. Pellet, M. Nolte, M. Hmoud et M^{me} Xue au sujet de l'expression «organisation régionale d'intégration économique», figurant au paragraphe 2 de l'article 57. Bien qu'elle soit largement utilisée dans les instruments de droit international, cette expression est inadéquate. M. Kolodkin n'est pas opposé à ce que ce projet d'article soit renvoyé au Comité de rédaction. Il considère en revanche que d'autres questions, comme celle des contre-mesures, pourraient être utilement étudiées par un groupe de travail.

52. M. PELLET regrette que le Rapporteur spécial n'ait pas évoqué, dans son rapport, la différence qui devrait être faite entre contre-mesures et sanctions. Par ailleurs, il est troublé par la position de M. Kolodkin en ce qui concerne certaines décisions adoptées par le Conseil de sécurité, dont il est difficile de dire que ce sont des contre-mesures. Selon M. Pellet, les contre-mesures visent à obtenir d'un État qui a violé certaines obligations qu'il s'acquitte de ses obligations. Le Conseil de sécurité n'est pas le gardien du droit, sa mission n'est pas de rétablir la licéité internationale, mais, comme l'indique l'Article 39 de la Charte des Nations Unies, de «maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales», ce qui peut même passer par le non-respect du droit international.

53. Par ailleurs, on ne peut pas dire que le Conseil de sécurité intervient pour faire respecter une obligation qui lui est due. Ce n'est pas au Conseil de sécurité que sont dues les obligations des États en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il s'agit donc là d'une problématique différente, au sujet de laquelle on ne peut pas parler de contre-mesures.

54. Enfin, M. Pellet considère qu'il convient de distinguer le cadre du droit international général de celui de l'ordre juridique interne des organisations internationales. Après bien des hésitations, il considère finalement que, en vertu du droit international général, les organisations internationales peuvent, dans des cas très rares, prendre des contre-mesures. Mais cette question n'est pas très passionnante. Il serait plus intéressant d'analyser les mesures que les organisations internationales peuvent prendre dans leur ordre juridique interne à l'égard de leurs États membres – et qui ne sont pas des contre-mesures.

55. M. GAJA (Rapporteur spécial) fait observer que les mesures adoptées par le Conseil de sécurité le sont contre les Membres de l'Organisation des Nations Unies, c'est-à-dire contre des États. La question soulevée par M. Pellet n'est donc pas pertinente dans la mesure où le rapport traite des mesures prises contre des organisations internationales.

56. M. KOLODKIN considère que l'intervention de M. Pellet est curieuse dans la mesure où il s'agit en l'occurrence de contre-mesures appliquées par des organisations contre d'autres organisations internationales et non

contre des États. Il n'y a pas si longtemps, M. Pellet a invité la Commission à adopter une position plus active et à examiner non seulement la question de la relation de responsabilité entre organisations internationales, mais également celle de la relation de responsabilité entre organisations internationales et États. Un certain nombre de suppositions théoriques figurent dans le rapport du Rapporteur spécial, notamment la supposition que ce type de relation existe. M. Kolodkin considère que, sur le plan théorique, la question des mesures susceptibles d'être prises par le Conseil de sécurité se pose non seulement à l'égard des États, mais également à l'égard d'organisations régionales, sous-régionales ou d'autres organisations internationales.

57. Le problème qui se pose au sujet des organisations internationales est celui de la relation entre les règles de l'organisation, son instrument constitutif, d'une part, et le droit international général, d'autre part. Or, une organisation internationale est d'abord régie par ses règles internes, puis par le droit international général. Ainsi, toutes les mesures qui sont prises par l'ONU relèvent de la Charte des Nations Unies.

58. Selon M. Kolodkin, la question de savoir si le Conseil de sécurité est le garant du droit international est une question philosophique. M. Pellet considère que non. Toutefois, si d'après la Charte le Conseil de sécurité est l'organe principal chargé du maintien de la paix et de la sécurité internationales, il est également le garant du droit international dans de très nombreuses situations.

La séance est levée à 13 heures.

2964^e SÉANCE

Vendredi 16 mai 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Cafisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kemicha, M. Kolodkin, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Pellet, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vascianie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, M^{me} Xue, M. Yamada.

Organisation des travaux de la session (suite)*

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur le programme de travail pour le reste de la première partie de la soixantième session, dans lequel deux journées sont allouées à la célébration du soixantième anniversaire de la Commission. Des efforts considérables ont été consacrés à

l'organisation des célébrations, et il invite instamment les membres à participer pleinement à celles-ci. Une séance solennelle aura lieu le matin du 19 mai 2008 dans la salle du conseil du Palais des Nations, et sera suivie d'un séminaire d'un jour et demi avec les conseillers juridiques des États Membres.

2. Le programme de travail prévoit aussi la constitution d'un comité de rédaction sur le sujet de la responsabilité des organisations internationales. Tous les membres désireux d'y participer sont invités à prendre contact avec le Président du Comité de rédaction, M. Comissário Afonso. Le Groupe de travail sur les effets des conflits armés sur les traités devant être reconstitué, les membres souhaitant y participer doivent prendre contact avec son Président, M. Cafisch.

3. M. HASSOUNA, appuyé par M. SABOIA, dit que les membres attendent avec intérêt la séance solennelle ainsi que le séminaire qui se tiendra à Genève dans le cadre de la célébration du soixantième anniversaire de la Commission.

Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/588, sect. E, A/CN.4/593 et Add.1, A/CN.4/597 et A/CN.4/L.725 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

SIXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

4. M. HMOUD, faisant référence aux remarques exprimées à la séance précédente par M. Kolodkin, dit que les relations entre le régime des sanctions au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et le système des contre-mesures sont une question importante, qui a été examinée par la Commission dans le contexte du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵²; une distinction a alors été délibérément établie entre les aspects couverts par ce texte et ceux relevant du Chapitre VII de la Charte. Aux termes du paragraphe 3 du commentaire général relatif au chapitre II de la troisième partie du projet d'articles, «[l]es questions relatives à l'emploi de la force dans les relations internationales et à la licéité de représailles entre belligérants sont régies par les règles primaires pertinentes»⁵³. M. Hmoud ne croit cependant pas que le Rapporteur spécial ait eu l'intention d'exclure ainsi les mesures relevant de l'Article 41 de la Charte. Quoi qu'il en soit, le fait est que le Chapitre VII institue un régime spécial et que les articles ne peuvent être réputés applicables à ce régime. Les obligations relevant de la Charte priment toute autre obligation conventionnelle. Dans les affaires relatives aux *Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)* et (*Jamahiriya arabe libyenne c. États-Unis d'Amérique*) cependant, la Cour internationale de Justice a affirmé – malheureusement – que les décisions prises au titre du Chapitre VII l'emportent sur les autres obligations d'un État. Toutefois, de l'avis de M. Hmoud, de telles décisions,

⁵² *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26 et suiv., par. 76.

⁵³ *Ibid.*, p. 138.

* Reprise des débats de la 2956^e séance.