

Document:-
A/CN.4/SR.3000

Compte rendu analytique de la 3000e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2009, vol. I

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

63. Il était disposé à approuver la suppression de l'article 18 consacré à la légitime défense mais il a changé d'avis après avoir entendu certaines des raisons avancées par les membres qui préconisent de le conserver. S'il est conservé, il se demande si les mots «en conformité avec les principes du droit international consacrés dans la Charte des Nations Unies» sont nécessaires, ou même appropriés, étant donné qu'ils sont tirés des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatives à l'emploi ou la menace de la force.

64. Sir Michael préférerait supprimer le projet d'article 22 (État de nécessité) et il aurait même souhaité le supprimer des articles sur la responsabilité de l'État. Il apparaît très improbable qu'une organisation compte sur la possibilité d'invoquer l'état de nécessité comme cause d'exclusion de l'illicéité.

65. Enfin, Sir Michael approuve les observations de M. Nolte à propos du projet d'article 28 et pense aussi que la Commission doit analyser le texte de cet article très attentivement.

Organisation des travaux de la session

[Point 1 de l'ordre du jour]

66. M. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction sur le sujet des réserves aux traités sera composé des 11 membres suivants: M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. McRae, M. Melescanu, M. Nolte, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood, M^{me} Xue et M^{me} Jacobsson (membre de droit), ainsi que le Rapporteur spécial, M. Pellet.

La séance est levée à 11 h 35.

3000^e SÉANCE

Mercredi 6 mai 2009, à 10 h 10

Président: M. Nugroho WISNUMURTI

Présents: M. Al-Marri, M. Caffisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Kemicha, M. McRae, M. Melescanu, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Saboia, M. Valencia-Ospina, M. Vargas Carreño, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, Sir Michael Wood, M^{me} Xue.

Responsabilité des organisations internationales (suite) [A/CN.4/606 et Add.1, sect. D, A/CN.4/609, A/CN.4/610, A/CN.4/L.743 et Add.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

SEPTIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du septième rapport sur

la responsabilité des organisations internationales (A/CN.4/610).

2. M. McRAE dit que la réunion avec les conseillers juridiques des organisations internationales du système des Nations Unies sera très utile pour les travaux de la Commission sur ce sujet. Il serait souhaitable de dialoguer également avec les conseillers juridiques d'autres organisations extérieures au système, comme la Commission européenne, qui a abondamment commenté le projet d'articles, et l'OMC, dont la pratique est souvent citée.

3. Contrairement à ce que pense M. Pellet, l'approche proposée par le Rapporteur spécial ne revient pas à anticiper sur la seconde lecture, laquelle sera l'occasion d'examiner les commentaires des gouvernements sur l'ensemble du projet. Le point qu'il a soulevé n'en est pas moins important. Quelle est en effet la meilleure façon, pour la Commission, d'intégrer dans ses travaux les vues exprimées en réponse à des questions précises? On peut tenir compte des commentaires à mesure de leur réception d'une année sur l'autre, ou bien les analyser tous ensemble vers la fin de la première lecture, comme le recommande le Rapporteur spécial. Les deux démarches sont tout aussi valables l'une que l'autre.

4. En revanche, M. Pellet a raison d'insister pour que la question de l'invocation de la responsabilité internationale d'un État par une organisation internationale soit incorporée dans le projet. La Commission ne peut achever son examen du sujet en la laissant de côté. Elle devrait au moins indiquer comment il convient de la traiter, et dire par exemple que les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹⁸ s'y appliquent *mutatis mutandis*.

5. M. McRae approuve la réorganisation des projets d'article que propose le Rapporteur spécial. Il pense cependant, à l'instar de M^{me} Escarameia et de Sir Michael Wood, que le paragraphe 2 du projet d'article 4 ne gagne pas en clarté dans sa nouvelle version. Le Rapporteur spécial a voulu y inclure le facteur décisif d'attribution établi dans l'avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, autrement dit le fait que l'organisation ait chargé une personne ou une entité d'exercer une de ses fonctions. Mais l'introduction de cette formule à la suite du libellé initial ne fait que préciser celui-ci, ou plus exactement le membre de phrase «par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit», qui est précisément celui qui pose problème et qu'il conviendrait de supprimer. Le paragraphe 2 serait plus clair ainsi rédigé: «Aux fins du paragraphe 1, le terme "agent" s'entend des fonctionnaires et des autres personnes ou entités qui ont été chargés par un organe d'une organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, une des fonctions de celle-ci.»

6. La modification apportée au paragraphe 2 du projet d'article 8, relatif à la violation des obligations internationales, est bienvenue. Le libellé initial créait une dichotomie entre les obligations relevant du droit international

¹⁸ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26, par. 76.

en général et celles relevant du droit international qui sont énoncées dans une règle d'une organisation internationale. Le paragraphe 2 précisait que ces dernières étaient également visées au paragraphe 1, mais comme si elles formaient une catégorie distincte, alors que la nouvelle formulation les inclut dans l'ensemble des obligations internationales. Cependant, si cette modification lève l'ambiguïté initiale, elle en génère une autre avec l'emploi de l'expression «en principe». Le Rapporteur spécial a choisi de dire que la violation d'une obligation internationale par une organisation internationale s'entend seulement «en principe» de la violation d'une obligation relevant des règles de cette organisation, afin de rappeler que les règles d'une organisation internationale ne créent pas toutes des obligations. En effet, certaines engendrent des obligations contraignantes pour les États tandis que d'autres non, et seule une appréciation au cas par cas permet de les distinguer. En disant que les règles d'une organisation font partie en principe du droit international, on renforce la confusion au lieu de la dissiper. Il suffirait de dire que «la violation d'une obligation internationale par une organisation internationale s'entend de la violation d'une obligation relevant des règles de cette organisation», sans insérer l'expression «en principe»: on vise ainsi non pas toutes les règles de l'organisation mais seulement celles qui créent une obligation. En tout état de cause, des précisions peuvent être ajoutées dans le commentaire si un risque de malentendu persiste.

7. En ce qui concerne la responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État qui découlerait d'une recommandation ou autre formulation non contraignante émanant de cette organisation, le Rapporteur spécial propose de dire, au paragraphe 2 *b* du projet d'article 15, que la responsabilité internationale de l'organisation est engagée si l'État commet le fait en question «comme suite à» ladite recommandation, et non pas «en s'appuyant» sur celle-ci, ce qui introduit un critère plus objectif en établissant un lien de cause à effet entre la recommandation de l'organisation et le fait de l'État. Reste à savoir, cependant, si cette causalité est suffisante, par exemple dans le cas où la recommandation ne constitue qu'un seul des facteurs ayant motivé le fait. Il s'agit ici de tenir une organisation internationale pour responsable d'un fait commis par un État; il convient donc de définir dans quelle mesure ce fait doit avoir été causé par la recommandation de l'organisation pour que la responsabilité de cette dernière soit engagée. Sir Michael a suggéré de supprimer cette disposition en raison de la multitude de recommandations que font les organisations internationales, mais c'est précisément leur variété qui justifie son maintien. Selon la manière dont elle est formulée, une recommandation peut fortement encourager la commission d'un fait et doit donc emporter une responsabilité si les États y donnent suite. La solution serait peut-être d'inverser l'ordre des mots, de façon à dire que la responsabilité internationale d'une organisation est engagée à raison du fait d'un État qu'elle-même a autorisé ou recommandé si «cette autorisation ou recommandation est la raison principale ou dominante pour laquelle l'État a commis le fait en question».

8. Dans le chapitre sur les circonstances excluant l'illégalité, il convient de conserver le projet d'article 18 car même s'il est peu probable que la question de la légitime

défense se pose relativement aux organisations internationales, on ne peut en écarter totalement la possibilité dans l'avenir. Le paragraphe 2 du projet d'article 19 vise à restreindre le recours aux contre-mesures contre un État membre ou une organisation internationale membre si les règles de l'organisation prévoient d'autres moyens raisonnables d'obtenir réparation. Il n'est pas certain cependant que la distinction entre le recours aux contre-mesures en général et le recours aux contre-mesures contre un État membre ou une organisation internationale membre soit assez claire. Il s'agit d'énoncer une règle spécifique au deuxième cas, et non d'explicitier pour ce cas ce qui est implicite dans le premier. Les moyens visés ne doivent pas être simplement raisonnables et conformes aux règles de l'organisation, mais expressément prévus par ces règles. Ce paragraphe pourrait donc se lire comme suit: «Une organisation internationale ne peut prendre de contre-mesures contre un État ou une organisation internationale responsable qui en est membre s'il existe, au titre des règles de l'organisation, des moyens pour amener celui-ci ou celle-ci à s'acquitter de ses obligations...» Mais cela revient certes à restreindre le champ d'application de l'article, alors que d'autres membres de la Commission sont partisans de l'étendre.

9. M. SABOIA juge très utile que le Rapporteur spécial ait modifié et réorganisé les projets d'article adoptés provisoirement par la Commission, car cela permet à celle-ci d'avoir une vue d'ensemble du projet avant d'achever la première lecture. En outre, les commentaires des États ont été judicieusement utilisés.

10. Il semble justifié d'inclure des dispositions sur l'invocation de la responsabilité internationale d'un État par une organisation internationale, comme le souhaite M. Pellet, afin de remédier aux lacunes laissées dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹⁹. La question n'est cependant pas simple. Peut-être la Commission pourrait-elle soumettre à l'Assemblée générale un projet de décision visant à élargir son mandat à cette fin.

11. Le chapitre sur l'attribution de comportement contient des questions particulièrement délicates, notamment celle de savoir si un fait illicite donné doit être attribué à l'organisation internationale ou à l'État selon la nature et le caractère effectif du contrôle exercé sur le comportement en cause. Par exemple, des actions comme les opérations militaires de l'OTAN au Kosovo et la «Coalition des volontaires» en Iraq étaient contestables au regard du droit quelles que fussent les raisons invoquées. Il faut donc éviter soigneusement, dans les projets d'article comme dans le commentaire, de donner à penser que les organisations internationales peuvent légalement avoir recours à la force en dehors du cadre juridique prévu par la Charte des Nations Unies. La position adoptée par le Rapporteur spécial au sujet des décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Behrami* et *Saramati* est pertinente, de même que les raisons qu'il invoque en faveur du maintien du libellé actuel du projet d'article 5. Il est préférable de maintenir également le libellé du paragraphe 2 du projet d'article 4 car le risque, avec la nouvelle version, est que l'organisation

¹⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26, par. 76.

pourrait tenter d'exclure sa propre responsabilité tout en sous-traitant à un agent une fonction qui pourrait donner naissance à un fait illicite, comme l'a relevé l'UNESCO.

12. Dans le chapitre consacré à la violation d'une obligation internationale, il convient de revoir le paragraphe 2 du projet d'article 8 de façon à remplacer l'expression «en principe» par une formulation plus précise. En ce qui concerne les circonstances excluant l'illicéité, M. Saboia était initialement favorable à la suppression du projet d'article 18 relatif à la légitime défense, mais le débat l'a convaincu de la nécessité de le maintenir, principalement en raison du rôle que les organisations internationales peuvent assumer dans l'administration d'un territoire sous mandat des Nations Unies. Enfin, dans le paragraphe 2 du projet d'article 19 sur les contre-mesures, il soutient la proposition de M. Nolte visant à parler plutôt de «procédure raisonnable».

13. M^{me} XUE félicite le Rapporteur spécial d'avoir soumis son rapport en temps voulu et prend note de ses observations quant au retard avec lequel ce rapport a été traduit dans les autres langues officielles. Par ailleurs, elle partage les préoccupations exprimées au sujet de la question déjà ancienne des honoraires des rapporteurs spéciaux, honoraires qui leur sont nécessaires pour financer leurs travaux de recherche. À cet égard, elle croit comprendre que le Secrétariat se penche actuellement sur cette question.

14. M^{me} Xue partage l'avis du Rapporteur spécial selon lequel il existe une relation entre le projet d'articles à l'examen et le texte relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite quant au champ d'application des articles, aux définitions et aux principes généraux. Pour ce qui est de la responsabilité d'un État à l'égard d'une organisation internationale, elle considère que la question devrait relever des règles sur la responsabilité de l'État plutôt que du projet d'articles examiné. Par ailleurs, la définition de l'expression «organisation internationale» qui figure dans la Convention de Vienne de 1986 est claire et adaptée au sujet. En effet, même si des entités autres que des États peuvent être membres d'organisations internationales, la nature de celles-ci demeure la même. M^{me} Xue estime cependant qu'il conviendrait soit d'ajouter l'adjectif «intergouvernementale» après le terme «organisation» dans la première phrase du projet d'article 2, soit de préciser ce point dans le commentaire.

15. S'agissant de la reconnaissance, elle partage l'avis du Rapporteur spécial selon lequel il n'est pas nécessaire de régler cette question aux fins du projet. Cela étant, la reconnaissance d'une organisation internationale est un acte unilatéral, mais qui a des conséquences juridiques directes sur les relations bilatérales des parties concernées. En effet, si un État ne reconnaît pas une organisation internationale, peut-il invoquer la responsabilité de celle-ci? Si oui, cette invocation constitue-t-elle une reconnaissance? Quoi qu'il en soit, la Commission peut présumer, aux fins du projet d'articles, que l'organisation internationale possède une personnalité objective.

16. En ce qui concerne les «règles de l'organisation», M^{me} Xue approuve l'idée du Rapporteur spécial de conserver le membre de phrase «et autres actes de

l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs», étant entendu que dans le commentaire une interprétation restrictive sera donnée à cette expression pour indiquer qu'il s'agit des actes ayant des effets juridiques contraignants. Elle a en revanche quelques doutes au sujet de la généralisation hâtive figurant au paragraphe 20 du rapport selon laquelle la responsabilité d'une organisation internationale ne saurait être mise en cause par des non-membres. Beaucoup dépend de la question de savoir à qui une obligation internationale créée par les règles de l'organisation est due.

17. S'agissant de la question de l'attribution de comportement, elle souscrit à la proposition du Rapporteur spécial concernant le terme «agent», car le fait d'exercer des fonctions de l'organisation internationale est décisif et devrait être expressément mentionné dans le projet d'articles. Quant au critère du «contrôle effectif ou factuel» prévu dans le projet d'article 5, il est intéressant de noter la différence de conception qui existe entre la Cour européenne des droits de l'homme et le Secrétaire général de l'ONU sur ce point. M^{me} Xue accepte la rédaction proposée par le Rapporteur spécial en tant que règles secondaires mais doute que le but consistant à déterminer la partie responsable puisse être atteint grâce au projet d'articles. Elle partage l'avis énoncé à propos du projet d'article 6 selon lequel les règles qui s'appliquent à l'État lorsque l'un de ses agents ou organes outrepassent ses compétences devraient également s'appliquer aux organisations internationales, dès lors qu'il ne fait aucun doute que l'organe ou l'agent agit au nom de son organisation.

18. Au sujet de la violation d'une obligation internationale, M^{me} Xue serait favorable à l'adoption d'une disposition distincte dans le projet d'article 8, faisant spécialement référence aux règles de l'organisation internationale, dans la mesure où cela permettrait de souligner la nature des obligations qui découlent de ces règles. Cela étant, la rédaction proposée par le Rapporteur spécial dans son septième rapport n'est pas meilleure ni plus claire que la rédaction initiale. Peut-être le Comité de rédaction devrait-il approfondir ce point.

19. L'article 15 soulève des questions plus complexes. Apparemment, le paragraphe 2 vise à distinguer deux situations: d'une part, le cas où il existe une autorisation claire ou une décision à exécuter, par exemple une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU prise en vertu du Chapitre VII de la Charte et, d'autre part, le cas où les parties agissantes disposent d'une certaine latitude. La rédaction proposée ne semble toujours pas répondre comme il convient aux préoccupations exprimées au sujet de cette dernière situation. Le fait de remplacer l'expression «en s'appuyant sur» par «comme suite à» est un effort d'amélioration, mais qui ne règle pas la question de fond. Tout comme la question du contrôle effectif, cette question est également liée à la nature de la décision et des opérations concernées. Il faudrait donc expliquer clairement dans le commentaire ce que cet article est censé couvrir.

20. S'agissant des circonstances excluant l'illicéité, M^{me} Xue partage le sentiment de certains membres selon lequel il faudrait supprimer l'article 18 relatif à la légitime défense. La rédaction actuelle de cet article soulève des difficultés, en particulier la référence aux

dispositions de la Charte des Nations Unies. Toutefois, il faut admettre que l'argument avancé au paragraphe 59 en faveur de sa suppression n'est pas entièrement convaincant. Si, comme on le propose, un tel droit était reconnu dans l'article 62 relevant des dispositions générales, on ne voit pas pourquoi il ne pourrait être clairement énoncé dans cette partie. Par ailleurs, compte tenu de la règle relative à l'attribution d'un comportement, si l'on admet que le fait d'un agent d'une organisation internationale doit être attribué à celle-ci, on ne voit pas pourquoi l'agent pourrait être autorisé à exercer la légitime défense dans certaines circonstances. Il reste que les préoccupations que soulève cette expression chez ceux qui craignent un excès de pouvoir d'une organisation internationale ayant recours à la force méritent aussi d'être prises en considération. Là encore, un exercice de rédaction s'impose.

21. M^{me} Xue maintient sa réserve générale à l'égard des contre-mesures. Elle a du mal à comprendre pourquoi une contre-mesure est qualifiée de «licite» dans le projet d'article 19 proposé au paragraphe 66 du rapport. En effet, le fait d'accepter les contre-mesures revient à affirmer leur licéité au regard du droit international. Sinon, cela voudrait dire qu'il existe des contre-mesures illicites, à distinguer des contre-mesures licites. Si l'on veut dire que les contre-mesures doivent remplir les conditions énoncées dans la partie suivante, il suffit de faire un renvoi. Par ailleurs, le membre de phrase «au titre des règles de l'organisation», au second paragraphe du projet d'article 19, est quelque peu restrictif. Le Comité de rédaction pourrait améliorer la rédaction de ce projet d'article.

22. Les nouveaux projets d'article placés dans les dispositions générales suivent dans une large mesure le modèle des règles relatives à la responsabilité de l'État. Étant donné la variété des organisations internationales et de leurs pratiques, la disposition prévue au projet d'article 61 (*Lex specialis*) constituerait une importante clause dérogatoire. M^{me} Xue ne préconise pas la suppression de ce projet d'article au stade actuel des travaux, mais elle suggère que la Commission se penche à nouveau sur sa pertinence à la lumière de la pratique générale des organisations internationales lorsqu'elle aura achevé l'examen des projets d'article. Bien qu'elle ne partage pas pleinement l'approche générale adoptée par le Rapporteur spécial, elle comprend ses motivations. La théorie de la responsabilité de l'État exerce une influence visible sur la pratique internationale, même si le régime juridique du texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ne fait pas encore partie du droit positif. Les travaux actuels de la Commission sur les organisations internationales aideront également à préciser le régime de la responsabilité internationale en vertu du droit international. Eu égard à la grande diversité des organisations internationales, la Commission devrait prendre garde à ce que les règles qu'elle élabore soient applicables dans la pratique. À cet égard, on ne peut que féliciter le Rapporteur spécial de tenir pleinement compte des observations des gouvernements.

23. M. AL-MARRI félicite le Rapporteur spécial pour l'excellente qualité de son rapport. Parmi les modifications que celui-ci a proposées concernant les projets d'article, la plus importante a trait à la suppression du

projet d'article 18, relatif à la légitime défense. À cet égard, M. Al-Marri fait observer que la légitime défense, lorsqu'elle est exercée conformément au droit international, est un droit «naturel» de l'État. Par ailleurs, on a également dit que les règles régissant les organisations internationales devaient s'appliquer aussi à l'ONU, notamment en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix. M. Al-Marri regrette que cette idée, controversée, n'ait pas été abordée par le Rapporteur spécial. Enfin, le projet d'article 15 (Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres) gagnerait à être précisé, notamment pour ce qui touche l'invocation de la responsabilité d'une organisation internationale.

Organisation des travaux de la session

[Point 1 de l'ordre du jour]

24. M. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ (Président du Comité de rédaction) donne lecture de la liste des membres du Comité de rédaction pour le sujet de l'expulsion des étrangers: M^{me} Escarameia, M. Niehaus, Sir Michael Wood, M^{me} Xue, M. McRae, M. Gaja, M. Perera, M. Saboia et M. Vasciannie.

La séance est levée à 11 heures.

3001^e SÉANCE

Jeudi 7 mai 2009, à 10 h 5

Président: M. Ernest PETRIČ

Présents: M. Al-Marri, M. Cafilisch, M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M^{me} Jacobsson, M. Kamto, M. Kemicha, M. McRae, M. Melescanu, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Perera, M. Saboia, M. Valencia-Ospina, M. Vargas Carreño, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood, M^{me} Xue.

Responsabilité des organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/606 et Add.1, sect. D, A/CN.4/609, A/CN.4/610, A/CN.4/L.743 et Add.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

SEPTIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. M. FOMBA souhaite faire quelques observations générales sur le septième rapport sur la responsabilité des organisations internationales (A/CN.4/610). Le Rapporteur spécial a adopté une approche inhabituelle, qui contraste fortement avec la division traditionnelle entre la première lecture et la seconde lecture. La Commission devra cependant prendre en considération les commentaires et observations des États à un moment ou à un autre; si le Rapporteur spécial estime que leur examen au stade