

**Assemblée générale**

Distr. générale
26 mars 2003
Français
Original: anglais

Commission du droit international**Cinquante-cinquième session**

Genève, 5 mai-6 juin 2003 et 7 juillet-8 août 2003

**Premier rapport sur la responsabilité
des organisations internationales**

Présenté par **M. Giorgio Gaja, Rapporteur spécial**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	2
II. Précédents travaux de la Commission sur le sujet.	3-11	2
III. Portée de la présente étude	12-34	7
IV. Principes généraux relatifs à la responsabilité des organisations internationales ..	35-39	20



I. Introduction

1. Après que la Commission de droit international eut achevé sa deuxième lecture du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, l'Assemblée générale, dans sa résolution 56/82 du 12 décembre 2001, a prié la Commission de commencer l'étude de « La responsabilité des organisations internationales¹ ». À sa cinquante-quatrième session (2002), la Commission a décidé d'inscrire le sujet « Responsabilité des organisations internationales » à son programme de travail². L'auteur du présent rapport a été nommé Rapporteur spécial et un groupe de travail a été constitué³. Dans son rapport⁴, le Groupe de travail a brièvement examiné le champ du sujet, le rapport entre le nouveau projet et le projet d'articles sur la responsabilité des États, les questions liées à l'attribution, les questions liées à la responsabilité des États membres à raison d'un comportement qui est attribué à une organisation internationale, les questions liées au contenu et à la mise en oeuvre de la responsabilité internationale, et le règlement des différends. À la fin de sa cinquante-quatrième session, la Commission a adopté le rapport du Groupe de travail⁵.

2. Le présent rapport retrace tout d'abord les précédents travaux de la Commission se rapportant à la responsabilité des organisations internationales, puis examine le champ des travaux à entreprendre et enfin, s'efforce d'énoncer les principes généraux relatifs à ce sujet en abordant des questions correspondant à celles qui font l'objet du chapitre premier (« Principes généraux », art. 1 à 3) du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁶.

II. Précédents travaux de la Commission sur le sujet

3. En 1963, dans le premier rapport présenté par M. A. El-Erian sur les « Relations entre les États et les organisations intergouvernementales », la responsabilité des organisations internationales a été identifiée comme une question particulière méritant l'attention de la Commission. Il a été également noté que « l'extension ininterrompue du champ d'activité des organisations internationales

¹ Le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour faits internationalement illicite est reproduit dans : *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément No 10 (A/56/10)*, chap. IV.E.1, par. 76. Le texte des articles et commentaires y relatifs figure *ibid.*, chap. IV.E.2, par. 77.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément No 10 (A/57/10)*, chap. VIII.B, par. 461. Deux ans plus tôt, la Commission avait inscrit le sujet à son programme de travail à long terme; *ibid.*, cinquante-cinquième session, *Supplément No 10 (A/55/10)*, chap. IX, A.1, par. 729. Le rapport de la Commission sur cette session comportait un plan d'étude du sujet présenté par M. A. Pellet (*ibid.*, annexe, sect. 1, p. 284 à 295).

³ Le Groupe de travail était composé comme suit : M. G. Gaja (Président), M. J. C. Baena Soares, M. I. Brownlie, M. E. Candiotti, M. R. Daoudi, Mme P. Escarameia, M. S. Fomba, M. M. Kamto, M. J. L. Kateka, M. M. Koskenniemi, M. W. Mansfield, M. B. Simma, M. P. Tomka, M. C. Yamada et M. V. Kuznetsov (membre de droit). *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément No 10 (A/57/10)*, chap. I.D, par. 10 b).

⁴ *Ibid.*, chap. VIII.C, par. 465 à 488.

⁵ *Ibid.*, chap. VIII.B, par. 464.

⁶ *Supra*, note 1, voir chap. IV.E.1, par. 76.

sembl[ait] devoir donner de nouvelles dimensions au problème de la responsabilité des organisations internationales⁷ ».

4. La même année, une sous-commission sur la responsabilité des États, qui examinait le champ de l'étude d'où est en définitive issu le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, a suggéré « de laisser de côté l'étude de la responsabilité d'autres sujets du droit international, tels que les organisations internationales⁸ ». Plusieurs membres de la sous-commission avaient exprimé l'avis qu'il convenait d'ajourner l'examen du sujet⁹. Le même point de vue a été alors exprimé par d'autres membres de la Commission en séance plénière¹⁰. Ainsi, M. R. Ago, qui avait été nommé Rapporteur spécial sur la responsabilité des États, pouvait affirmer dans son premier rapport sur ce sujet :

« La suggestion faite par la sous-commission de laisser de côté l'étude de la responsabilité d'autres sujets du droit international, tels que les organisations internationales, a aussi reçu l'approbation générale des membres de la Commission¹¹. »

5. Les problèmes liés à la responsabilité des organisations internationales n'ont pas été examinés de façon générale dans les projets d'articles sur la responsabilité des États que la Commission a adoptés en première lecture, mais deux dispositions concernant l'attribution du comportement visaient les organisations internationales. L'une d'entre elles envisageait le cas d'une organisation internationale mettant l'un de ses organes à la disposition d'un État. Le projet d'article 9 était ainsi libellé :

« Est de même considéré comme un fait de l'État d'après le droit international le comportement d'un organe qui a été mis à sa disposition par un autre État ou par une organisation internationale, pour autant que cet organe ait agi dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de l'État à la disposition duquel il se trouve¹². »

Pour illustrer sa proposition, figurant dans son troisième rapport¹³, pour le texte qui est en définitive devenu l'article précité, le Rapporteur spécial, M. R. Ago a également mentionné les « faits d'organes mis par des États à la disposition d'organisations internationales¹⁴ ». Au cours du débat qui a eu lieu au sein de la Commission à propos de ce texte, plusieurs observations ont visé la question de

⁷ *Annuaire ... 1963*, vol. II, document A/CN.4/161 et Add.1, par. 172, p. 192.

⁸ Rapport présenté par M. Roberto Ago, Président de la Sous-Commission sur la responsabilité des États, *ibid.*, document A/CN.4/152, note 2, p. 238.

⁹ Voir les interventions de M. de Luna (*ibid.*, p. 239), M. Ago (p. 239 et 245), M. Tunkin (p. 244) et M. Yasseen (p. 245). Si un grand poids a été accordé à des considérations pratiques, M. Ago a également affirmé qu'il n'était même pas sûr que ces organisations possèdent la capacité de commettre des actes internationalement illicites (*ibid.*, p. 239) et a ajouté que les organisations internationales constituaient un phénomène trop récent et que pour le moment la question d'une responsabilité internationale éventuelle découlant d'actes illicites imputables à ces organisations ne se prêtait pas à une codification » (*ibid.*, p. 244).

¹⁰ Le même point de vue a été ultérieurement exprimé dans les interventions de M. Nagendra Singh (*Annuaire ... 1969*, vol. I, p. 115 et 116, par. 40) et M. Eustathiades (*ibid.*, p. 123, par. 13).

¹¹ *Annuaire ... 1969*, vol. II, par. 94, p. 144.

¹² *Annuaire ... 1974*, vol. I, 1278e séance, par. 39, p. 158.

¹³ *Annuaire ... 1971*, vol. II, première partie, document A/CN.4/217/Add.2, par. 214, p. 289. Le rapport comportait une analyse de questions liées aux interventions militaires en Corée et au Congo (aujourd'hui République démocratique du Congo), *ibid.*, par. 211 et 212, p. 282 et 283.

¹⁴ *Annuaire ... 1974*, vol. I, 1260e séance, par. 39, p. 48.

savoir qui était responsable : a) dans le cas d'un organe mis par une organisation internationale à la disposition d'un État, et b) dans le cas inverse d'un organe d'un État mis à la disposition d'une organisation¹⁵. Toutefois, le projet d'article adopté en première lecture et le commentaire y afférent n'envisageaient que la question de l'attribution à l'État du comportement d'organes mis à sa disposition par une organisation internationale¹⁶.

6. La référence à la mise à disposition d'un de ses organes par une organisation internationale a été supprimée en deuxième lecture. L'article 6, intitulé « Comportement d'un organe mis à la disposition de l'État par un autre État », n'envisage que le cas où un État met l'un de ses organes à la disposition d'un autre État¹⁷. Toutefois, il a été reconnu dans le commentaire que des questions similaires pourraient se poser dans le cas d'organes d'organisations internationales mis à la disposition d'un État et exerçant des prérogatives de puissance publique de cet État¹⁸. Il est en outre observé dans le commentaire que ce cas « soulève également les questions difficiles des relations entre États et organisations internationales, questions qui ne relèvent pas des présents articles¹⁹ ». Le commentaire vise ensuite la clause générale de sauvegarde figurant à l'article 57 des projets d'articles adoptés en deuxième lecture, qui sera examinée ci-après (par. 9). Il est toutefois intéressant de citer à ce stade le passage suivant du commentaire relatif à l'article 57 :

« Un État peut détacher des fonctionnaires auprès d'un autre État, en les mettant à la disposition de ce dernier pour qu'ils agissent sous sa direction et son contrôle. Il peut en aller de même entre une organisation internationale et un État. Pour ce qui de la situation inverse, il ne semble pas y avoir dans la pratique d'exemples convaincants d'organes d'organisations internationales qui aient été « mis à la disposition » d'un État au sens de l'article 6, et point n'est besoin de prévoir expressément cette possibilité²⁰. »

7. Dans les projets d'articles adoptés en première lecture, il était également fait mention des organisations internationales à l'article 13. Celui-ci envisageait un aspect du problème de l'attribution du comportement dans le cadre des relations entre un État et une organisation dont un organe intervenait sur le territoire de l'État. L'article 13 était ainsi libellé :

¹⁵ Voir en particulier les interventions de M. Reuter (ibid., p. 48 et 49, par. 41, et p. 51 et 52, par. 18), M. Tabibi (ibid., p. 49, par. 43 et 44), M. Elias (ibid., p. 49 et 50, par. 1), M. Yasseen (ibid., p. 50, par. 2), M. Ushakov (ibid., p. 50, par. 6 et p. 60, par. 44), M. Ago (ibid., p. 51, par. 10 et 11, et p. 62, par. 10), M. Tsuruoka (ibid., p. 53, par. 29), M. Bedjaoui (ibid., p. 53 et 54, par. 34), M. Calle y Calle (ibid., p. 54, par. 39 à 41), M. Sette Câmara (ibid., p. 54 et 55, par. 45), M. Martinez Moreno (ibid., p. 57, par. 21), M. Quentin-Baxter (ibid., p. 58, par. 28 à 30), M. El-Erian (ibid., p. 59, par. 33) et M. Bilge (ibid., p. 59, par. 36).

¹⁶ *Annuaire ... 1974*, vol. II (première partie), document A/9610/Rev.1, chap. III B ii), p. 297 à 302.

¹⁷ *Supra*, note 1, p. 100. La référence aux organisations internationales a été supprimée conformément à une proposition présentée dans le premier rapport de M. James Crawford sur la responsabilité des États, A/CN.4/490/Add.5, par. 234.

¹⁸ *Supra*, note 1, p. 103, par. 9 du commentaire relatif à l'article 6.

¹⁹ Ibid.. Le commentaire vise aussi « les cas où, par exemple, des personnes accusées d'infractions sont transférées par un État à une institution internationale en application d'un traité. En coopérant avec les institutions internationales, l'État concerné n'assume pas la responsabilité de leur comportement ultérieur. » (Ibid.)

²⁰ *Supra*, note 1, par. 3 du commentaire, p. 389.

« N'est pas considéré comment un fait de l'État d'après le droit international le comportement d'un organe d'une organisation internationale agissant en cette qualité du seul fait que ledit comportement a été adopté sur le territoire de cet État ou sur tout autre territoire soumis à sa juridiction²¹. »

Lors du débat ayant précédé l'adoption de ce texte, différents problèmes relatifs à la responsabilité des organisations internationales ont été soulevés, notamment ceux de la personnalité juridique des organisations internationales²² et de la responsabilité des États pour le comportement d'organisations internationales dont ils sont membres²³. Le commentaire relatif à l'article 13 s'abstenait de prendre position sur l'une ou l'autre de ces questions :

« ...l'article 13 n'est pas censé donner une définition de la responsabilité des organisations internationales ni des problèmes d'attribution qu'une telle responsabilité pose. Il se borne à affirmer que les comportements des organes d'une organisation internationale agissant en cette qualité ne sont pas attribuables à un État du seul fait que lesdits comportements ont été adoptés sur le territoire de l'État en question ou sur tout autre territoire soumis à sa juridiction²⁴. »

Aucune disposition correspondant à l'article 13 ne figure dans le projet d'articles adopté en deuxième lecture. Plusieurs dispositions relatives à l'attribution qui figuraient dans les projets d'articles adoptés en première lecture ont été supprimées, en particulier celles qui, comme l'article 13, prévoyaient un critère négatif, et non positif, pour l'attribution du comportement²⁵.

8. Les cas envisagés en première lecture dans les articles 9 et 13 n'épuisaient pas, loin de là, les questions qui se posent lorsque la responsabilité d'un État semble être liée à celle d'organisations internationales. Toutefois, les projets d'articles adoptés en première lecture ne comportaient pas de clause générale de sauvegarde excluant de leur champ d'application les questions touchant à la responsabilité des organisations internationales. Certes, le titre des projets d'articles (« Responsabilité des États ») laissait penser que le texte ne traitait que des cas dans lesquels la responsabilité d'un État était en cause. Ainsi, on aurait pu comprendre que les projets d'articles s'abstiennent d'envisager la question de savoir si une organisation internationale est responsable en raison du comportement illicite d'un État, mais rien ne justifiait qu'ils n'envisagent pas le cas inverse de la responsabilité d'un État en raison du comportement illicite d'une organisation internationale. On pourrait par exemple concevoir qu'un État soit tenu responsable en raison de sa qualité de

²¹ *Annuaire ... 1975*, vol. I, p. 237. Le texte avait été initialement adopté comme article 12 *bis*.

²² Voir les interventions de M. Reuter (*ibid.*, p. 50, par. 29), M. El-Erian (*ibid.*, p. 51, par. 35), M. Ago (*ibid.*, p. 57, par. 4, p. 65 et 66, par. 37, et p. 66 et 67, par. 42), M. Martínez Moreno (*ibid.*, p. 58, par. 16), M. Tsuruoka (*ibid.*, p. 60, par. 31), M. Ramangasoavina (*ibid.*, p. 61, par. 34) et M. Calle y Calle (*ibid.*, p. 63, par. 11).

²³ Voir les interventions de M. Ustor (*ibid.*, p. 48, par. 14, et p. 67, par. 54), M. Ushakov (*ibid.*, p. 52, par. 6), M. Kearney (*ibid.*, p. 60, par. 29), M. Ramangasoavina (*ibid.*, p. 61, par. 34), M. Bilge (*ibid.*, p. 64, par. 19) et M. Ago (*ibid.*, p. 65, par. 37).

²⁴ *Annuaire ... 1975*, vol. II, document A/10010/Rev.1, chap. II.B.2, par. 12 du commentaire relatif à l'article 13, p. 97.

²⁵ Selon les termes employés par le Rapporteur spécial, M. James Crawford, dans son premier rapport sur la responsabilité des États : « En tant qu'élément du droit de l'attribution, l'article 13 soulève de manière maladroite des questions *a contrario*, sans les résoudre d'aucune manière ». A/CN.4/490/Add.5, par. 262.

membre d'une organisation internationale ou du fait qu'il aide, assiste ou contraint une organisation internationale pour la perpétration d'un fait illicite²⁶. Une clause de sauvegarde aurait été utile pour une autre raison également : il se peut très bien que dans certains cas, un État soit responsable envers une organisation internationale, alors que la deuxième partie (« Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale ») et la troisième partie (« Règlement des différends ») des projets d'articles adoptés en première lecture ne concernaient que les relations entre États. À cet égard également, l'absence de toute référence aux organisations internationales ne pouvait être implicitement déduite du titre des projets d'articles.

9. L'article 57 du projet d'articles adopté en deuxième lecture est ainsi libellé :

« Les présents articles sont sans préjudice de toute question relative à la responsabilité d'après le droit international d'une organisation internationale ou d'un État pour le comportement d'une organisation internationale²⁷. »

Il ressort clairement de cette disposition que les différentes questions relatives à la responsabilité des organisations internationales et, plus généralement, à leur comportement, ne sont pas envisagées dans le projet d'articles. S'agissant du cas non couvert par la clause de sauvegarde de l'article 57, où un État est responsable envers une organisation internationale, l'article 33, paragraphe 2, énonce une autre clause de sauvegarde portant sur la deuxième partie du projet d'articles (« Contenu de la responsabilité internationale de l'État »). Cette disposition, qui concerne certainement aussi les organisations internationales bien qu'elle ne les mentionne pas expressément, est ainsi libellée :

« La présente partie est sans préjudice de tout droit que la responsabilité internationale de l'État peut faire naître directement au profit d'une personne ou d'une entité autre qu'un État²⁸. »

10. Le commentaire relatif à l'article 57 précise que celui-ci vise les organisations internationales qui possèdent « une personnalité juridique distincte en droit international » et qu'une telle organisation « est responsable de ses propres actes, c'est-à-dire des actes qu'elle accomplit par le biais de ses propres organes ou fonctionnaires²⁹. » Après avoir évoqué le cas d'un organe ou d'un État mis à la disposition d'une organisation et le cas inverse³⁰, le commentaire indique que les projets d'articles excluent également « les cas dans lesquels l'organisation internationale est l'acteur et l'État est déclaré responsable du fait de son implication

²⁶ Les articles 27 et 28 des projets d'articles adoptés en première lecture ne traitaient que de l'aide, de l'assistance ou de la contrainte de la part d'un État pour la perpétration d'un fait illicite par un autre État. *Annuaire ... 1978*, vol. II, deuxième partie, p. 111 et *Annuaire ... 1979*, vol. II, deuxième partie, p. 103. Dans son huitième rapport sur la responsabilité des États, le Rapporteur spécial, M. Robert Ago précisait : « L'hypothèse d'une responsabilité internationale de l'État pour le fait d'un sujet de droit international autre qu'un État (organisation internationale, mouvement insurrectionnel, etc.), tout en étant intellectuellement concevable, n'a pas été prise en considération, car on ne connaît pas de cas pratiques où elle se serait produite, et il est peu probable que de tels cas se produisent à l'avenir ». (Ibid., première partie, document A/CN.4/318 et Add. 1 à 4, par. 3, p. 5).

²⁷ *Supra*, note 1, p. 388. Cette disposition résulte d'une proposition du Rapporteur spécial, M. James Crawford, dans son premier rapport sur la responsabilité des États, A/CN.4/490/Add.5, par. 262.

²⁸ *Supra*, note 1, p. 251; le commentaire y relatif figure p. 251 à 255.

²⁹ Ibid., par. 2 du commentaire, p. 388.

³⁰ Voir par. 6 *supra*.

dans le comportement de l'organisation ou du fait de sa qualité de membre de celle-ci³¹ ». Dans le dernier paragraphe du commentaire, il est précisé que « l'article 57 n'exclut du champ des articles aucune question touchant la responsabilité d'un État au regard de son propre comportement, c'est-à-dire pour un comportement qui lui est attribuable en vertu du chapitre II de la première partie, et qui n'est pas le comportement d'un organe d'une organisation internationale³² ».

11. Ce bref rappel fait ressortir que, tout au long de la genèse du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, certaines des questions les plus controversées relatives à la responsabilité des organisations internationales avaient déjà été soulevées. De plus, certaines d'entre elles avaient suscité un débat au sein de la Commission. S'il est vrai que le projet d'articles adopté en deuxième lecture a laissé ouvertes toutes les questions spécifiques, les travaux de la Commission sur la responsabilité des États ne peuvent manquer d'avoir une incidence sur la nouvelle étude. Il ne serait pas logique que la Commission adopte une approche différente sur des questions relatives aux organisations internationales qui sont parallèles à celles concernant les États, à moins qu'elle n'ait des raisons précises de le faire. Il ne faudrait pas pour autant poser comme postulat que les questions doivent être considérées comme similaires et conduire à des solutions analogues. Il s'agit seulement de dire que, pour le cas où l'étude relative à des questions particulières concernant les organisations internationales devait aboutir à des conclusions qui ne seraient pas différentes de celles auxquelles est parvenue la Commission dans son analyse de la responsabilité des États, le modèle du projet d'articles sur la responsabilité de l'État devrait être suivi, tant dans la conception générale que dans le libellé du nouveau texte.

III. Portée de la présente étude

12. La Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités³³ mentionne expressément les organisations internationales dans son article 5, aux termes duquel la Convention s'applique à « tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation ». Cette référence aux organisations internationales a motivé l'inclusion, à l'alinéa i) du paragraphe 1 de l'article 2, de la définition ci-après aux fins de la Convention :

« "organisation internationale" s'entend d'une "organisation intergouvernementale" »

Cette définition concise a été reproduite à l'alinéa 1) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention de Vienne du 14 mars 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel³⁴, l'alinéa n) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'État en matière de traités³⁵, et à l'alinéa i) du paragraphe 1

³¹ *Supra*, note 1, par. 4 du commentaire, p. 389.

³² *Ibid.*, par. 5, p. 390.

³³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.

³⁴ Document A/CONF.67/16.

³⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1946, p. 3.

de l'article 2 de la Convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales³⁶.

13. La définition des organisations internationales comme étant des « organisations intergouvernementales » a certes toujours été donnée aux fins de telle ou telle convention, mais le fait qu'elle a été acceptée dans divers contextes peut donner à penser qu'elle pourrait être utilisée également pour ce qui est des problèmes de responsabilité. On notera que la Commission a accepté cette définition dans son commentaire de l'article 57 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³⁷. Néanmoins, dans une étude expressément consacrée à la responsabilité des organisations internationales, une réflexion plus approfondie s'impose. Premièrement, la définition affecte sensiblement la portée du projet d'articles à rédiger, et il est donc nécessaire de se demander si elle est totalement appropriée aux fins de celui-ci. Deuxièmement, même si on la juge appropriée, il faut aussi envisager la possibilité d'en rédiger une moins concise et plus précise.

14. La principale difficulté s'agissant de parvenir à une définition satisfaisante des organisations internationales tient à la grande variété des organisations actuellement considérées comme « internationales ». Un aspect de cette variété concerne leur composition. La définition des organisations internationales comme étant les organisations « intergouvernementales » semble donner une importance décisive au fait que les membres de ces organisations sont des États³⁸. À l'opposé, une organisation est considérée comme non gouvernementale si elle n'a pas d'États parmi ses membres. Une question connexe est la nature de l'instrument constitutif de l'organisation. Les organisations intergouvernementales sont généralement créées par un traité, tandis que les organisations non gouvernementales sont créées par des instruments qui ne sont pas régis par le droit international. Toutefois, du point de vue et de leur composition et de leur instrument constitutif, certaines organisations n'entrent pas clairement dans l'une ou l'autre catégorie. Ainsi, certaines organisations ont pour membres aussi bien des États que des entités non étatiques³⁹. D'autres organisations, bien qu'elles n'aient pour membres que des États, n'ont pas été créées par un traité mais, apparemment, par un instrument de droit international non contraignant⁴⁰ ou même par des actes parallèles relevant du droit interne⁴¹ des

³⁶ Document A/CONF.129/15.

³⁷ La Commission a déclaré ce qui suit : « Conformément aux articles établis par la Commission sur d'autres sujets, l'expression "organisation internationale" s'entend d'une "organisation intergouvernementale" ». Ci-dessus, note 1, par. 2 du commentaire, p. 389.

³⁸ La qualification d'une organisation comme « gouvernementale » renvoie à ses membres et non à ses fonctions ou à son organigramme. H. G. Schermers et N. M. Blokker ont exprimé une opinion différente dans *International Institution Law*, 3e éd. (La Haye/Londres/Boston : Nijhoff 1995), p. 40; ils considèrent que constituent « des traits fondamentaux des organisations intergouvernementales » le fait que les « pouvoirs de décision sont en fait exercés par des représentants des gouvernements » et que « pour les questions importantes, les gouvernements ne peuvent être liés contre leur volonté ».

³⁹ Par exemple, l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Les alinéas d), e) et f) de l'article 3 de l'Acte constitutif de l'OMM permettent à des entités autres que des États, à savoir des « territoires » ou « groupes de territoires », de devenir membres. Voir P. J. G. Kapteyn, R. H. Lauwaars, P. H. Kooijmans, H. G. Schermers et M. van Leeuwen Boomkamp, *International Organization and Integration Annotated Basic Documents of International Organizations and Arrangements*, supplément aux volumes I.A-I.B (La Haye/Boston/Londres : Nijhoff, 1997), supplément I.B.1.7.a.

⁴⁰ Un exemple en est l'Organisation mondiale du tourisme. Voir D. R. Gilmour, « The World

États concernés. Dans de tels cas, si l'on suppose l'existence d'un accord implicite au regard du droit international, on peut légitimement assimiler les organisations ainsi créées à celles créées par traité. Il existe néanmoins des exemples d'organisations qui ont été créées par des États uniquement par un instrument régi par un ou plusieurs droits internes⁴².

15. Pour élaborer une définition des organisations internationales fonctionnelle aux fins du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, il faut partir du principe qu'en droit international la responsabilité ne peut être attribuée qu'à un sujet de droit international. Les normes du droit international ne peuvent imposer à une entité des obligations « primaires » ou « secondaires » en cas de violation d'une obligation « primaire » si cette entité n'a pas la personnalité juridique en droit international. À l'inverse, une entité doit être considérée comme sujet de droit international si ne serait-ce qu'une seule obligation est mise à sa charge par le droit international. Ainsi, si une obligation s'impose à une organisation internationale en vertu du droit international, la question de la responsabilité de cette organisation peut se poser. Logiquement, une étude de la responsabilité des organisations internationales devrait porter sur toutes les organisations qui sont des sujets de droit international.

16. La question de la personnalité juridique des organisations internationales a considérablement évolué depuis 1949, année où la Cour internationale de Justice s'est penchée sur la personnalité juridique de l'Organisation des Nations Unies dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en ce qui concerne la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*⁴³. La Cour a déclaré que l'Organisation avait la personnalité juridique eu égard à certaines caractéristiques précises dont il était peu vraisemblable qu'elles seraient reproduites dans d'autres organisations. Le passage clef de l'avis consultatif est le suivant :

« De l'avis de la Cour, l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits – et elle l'a fait – qui ne peuvent s'expliquer que

Tourism Organization: International Constitutional Law with a Difference », *Netherlands International Law Review*, vol. 18 (1971), p. 275 à 298. Un autre exemple est l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Voir M. Sapiro, « Changing the CSCE into the OSCE: legal aspects of a political transformation », *A.J.I.L.*, vol. 89 (1995), p. 631 à 637; T. Schweisfurth, « Die juristische Mutation der KSZE: eine internationale Organisation in statu nascendi », dans : *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt* (Berlin/Heidelberg/New York : Springer, 1995), p. 213 à 228; I. Seidl-Hohenveldern, « Internationale Organisationen aufgrund von soft law », *ibid.*, p. 229 à 239; J. Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme* (Berlin : Duncker & Humblot, 1996); C. Bertrand, « La nature juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) », *Revue générale de droit international public*, vol. 102 (1998), p. 365 à 406; F. Mariño Menendez, « La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (O.S.C.E.) » dans : M. Diez de Velasco (dir. publ.), *Las Organizaciones Internacionales* (11e éd.) (Madrid : Tecnos, 1999), p. 661 à 670.

⁴¹ Par exemple, le Conseil nordique avant l'entrée en vigueur du Traité de coopération du 23 mars 1962. Le texte de ce traité, tel que modifié par un accord du 3 février 1971, est reproduit dans A. J. Peaslee (dir. publ.), *International Governmental Organizations* (3e éd.), Part. I (La Haye : Nijhoff, 1974), p. 1135 à 1143.

⁴² Voir I. Seidl-Hohenveldern et G. Loibl, *Das Recht der internationalen Organisationen, einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften* (7e éd.) (Cologne : Heymanns, 2000), p. 57 et 58.

⁴³ *C.I.J. Recueil 1949*, p. 174.

si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions.

Par conséquent, la Cour arrive à la conclusion que l'Organisation est une personne internationale⁴⁴. »

Pour illustrer l'évolution du droit international dans ce domaine, il suffit d'opposer le passage cité ci-dessus à ce qu'a dit la Cour dans l'avis consultatif qu'elle a rendu dans l'affaire de *l'Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*⁴⁵. Dans cet avis, la Cour a envisagé les organisations internationales en général, même si on peut considérer qu'elle visait implicitement une organisation du même type que l'Organisation mondiale de la santé, et elle a déclaré :

« L'organisation internationale est sujet de droit international liée en tant que telle par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels elle est partie⁴⁶. »

17. L'affirmation de la Cour selon laquelle les organisations internationales ont la personnalité juridique doit être vue dans le contexte de ses prononcés plus récents sur la question de la personnalité juridique en droit international. Dans l'affaire *LaGrand*, la Cour a affirmé que les individus sont aussi des sujets de droit international⁴⁷. Cette démarche pourrait amener la Cour à déclarer que même les organisations non gouvernementales ont la personnalité juridique. On comprendrait mal que des individus mais non des organisations internationales, pourvu qu'il s'agisse d'entités distinctes de leurs membres, puissent acquérir des droits et des obligations en droit international.

18. Certains instruments constitutifs d'organisations internationales contiennent une disposition analogue à l'Article 104 de la Charte des Nations Unies, qui est ainsi libellé :

« L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. »

Ce type de disposition ne vise pas à conférer la personnalité juridique en droit international à l'organisation concernée. Il est remarquable que dans l'avis consultatif qu'elle a rendu sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la Cour n'a tiré de l'Article 104 de la Charte aucun argument en faveur de la personnalité juridique de l'Organisation, mais elle a déclaré que la question de la personnalité internationale de l'Organisation « [n'était] pas tranchée

⁴⁴ Ibid., p. 179.

⁴⁵ *C.I.J. Recueil 1980*, p. 73.

⁴⁶ Ibid., par. 37, p. 89 et 90.

⁴⁷ *C.I.J. Recueil 2001*, p. 77. La Cour a évoqué la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 et a conclu que « le paragraphe 1 de l'article 36 crée des droits individuels ».

par les termes mêmes de la Charte⁴⁸ ». Le but de l'Article 104 de la Charte des Nations Unies et des dispositions analogues est d'imposer aux États Membres une obligation de reconnaître la personnalité juridique de l'Organisation dans leur droit interne⁴⁹. Une obligation comparable est généralement imposée par les accords de siège à l'État sur le territoire duquel une organisation a son siège, qu'il soit ou non membre de l'organisation⁵⁰. La personnalité juridique en droit interne est ainsi acquise directement sur la base de l'instrument constitutif ou de l'accord de siège ou, si le droit interne de l'État concerné l'exige, sur la base d'une loi d'application⁵¹. Le droit interne d'un État peut aussi conférer la personnalité juridique à une organisation internationale qu'une obligation à cet effet s'impose ou non à l'État concerné⁵². La personnalité juridique en droit international n'implique pas nécessairement la personnalité juridique en droit interne. D'autre part, le fait pour une organisation de ne pas avoir la personnalité juridique en droit interne n'affecte pas son statut en droit international et donc la possibilité que sa responsabilité internationale soit engagée.

19. Même si une disposition conventionnelle visait à conférer la personnalité internationale à une organisation particulière, l'acquisition par celle-ci de la personnalité juridique serait subordonnée à sa création effective. Il est clair qu'une organisation qui n'existe que sur le papier ne peut être considérée comme un sujet de droit international. L'entité doit en effet avoir acquis suffisamment d'indépendance par rapport à ses membres pour ne pas pouvoir être considérée comme un organe commun de ceux-ci. Lorsqu'une telle entité indépendante voit le jour, on peut parler de « personnalité internationale objective », comme l'a fait la Cour dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*⁵³. La qualité de sujet de droit international d'une organisation

⁴⁸ *C.I.J. Recueil 1949*, p. 178.

⁴⁹ Ce point a été clairement développé par I. Seidl-Hohenveldern et W. Rudolph dans leur commentaire de l'Article 104 de la Charte dans B. Simma (dir. publ.), *The Charter of the United Nations. A commentary*, 2e éd. (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 1302 à 1306.

⁵⁰ Cette opinion a été par exemple confirmée par la Cour de cassation italienne dans son arrêt No 149 du 18 mars 1999, *Istituto Universitario Europeo c. Piette, Giustizia civile*, vol. 49 (1999), I, p. 1313; la Cour a jugé que « l'énoncé, dans un accord international, de l'obligation de reconnaître la personnalité juridique d'une organisation et la mise en oeuvre de cette disposition dans la législation signifie seulement que l'organisation acquiert la personnalité juridique dans le droit interne des États contractants ».

⁵¹ Les prescriptions constitutionnelles relatives à la conclusion des traités peuvent aussi être pertinentes à cet égard. Par exemple, la Cour de cassation belge a, dans son arrêt du 12 mars 2001 dans l'affaire *Ligue des États arabes c. T.*, jugé que « le juge belge ne peut décliner sa juridiction en raison d'une immunité prévue par un traité que le Roi a conclu mais que les Chambres n'ont pas approuvé ». Voir *Pasicrisie belge*, vol. 1888 (2001), p. 398.

⁵² Une fois qu'une organisation internationale acquiert la personnalité juridique dans un État membre, ceci peut avoir des conséquences juridiques dans un État non membre. Comme l'a déclaré Lord Templeman, expliquant les motivations de la majorité à la Chambre des Lords dans l'affaire *Arab Monetary Fund c. Hashim and others, All England Law Reports* (1991), I, p. 875, « lorsque l'Accord AMF [Arab Monetary Fund] a été enregistré dans les EAU [Émirats arabes unis] par le décret fédéral No 35, cet enregistrement a conféré la personnalité juridique à l'organisation internationale et a donc créé une entité que les tribunaux anglais peuvent et doivent reconnaître ». L'article 2 de l'Accord en question disposait : « Le Fonds a une personnalité juridique indépendante et a, en particulier, le droit de posséder, de contracter et d'ester en justice. » (ibid., p. 873).

⁵³ *C.I.J. Recueil 1949*, p. 185.

apparaît donc comme une question de fait⁵⁴. Bien qu'on ait soutenu que la personnalité d'une organisation n'existait au regard des États qui n'en étaient pas membres que si ceux-ci l'avaient reconnue⁵⁵, on ne peut considérer que cela soit logiquement nécessaire. Si un État conclut un accord de siège avec une organisation dont il n'est pas membre, il est difficile d'imaginer que ce faisant il confère à ladite organisation une personnalité juridique qu'elle n'aurait pas autrement. La conclusion même de l'accord de siège montre que l'organisation est déjà un sujet du droit international. Il convient de noter que la personnalité juridique de l'organisation n'implique pas nécessairement que l'organisation doit se voir conférer des immunités, en vertu du droit international général, par les États qui n'en sont pas membres⁵⁶. On ne peut pas non plus assumer que la responsabilité des États membres d'une organisation du fait de celle-ci est la même vis-à-vis des autres membres et vis-à-vis des non-membres.

20. On peut considérer qu'un grand nombre d'organisations internationales ont la personnalité juridique en droit international, mais du fait de la grande diversité de ces organisations, il serait difficile d'énoncer des règles générales applicables à toutes. C'est comme si la Commission examinait simultanément la responsabilité internationale des États et celle des individus. Il est clair qu'il est préférable de n'envisager que des questions touchant une catégorie relativement homogène d'organisations internationales. Si la présente étude doit être la suite du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵⁷, il convient d'en limiter la portée aux organisations qui exercent des fonctions similaires, voire identiques, à celles exercées par les États. Ces fonctions, qu'il s'agisse de fonctions législatives, exécutives ou judiciaires, peuvent être appelées « de puissance publique ».

⁵⁴ G. G. Fitzmaurice, « The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals », *B.Y.B.I.L.*, vol. 29 (1952), p. 4; l'auteur note que selon la Cour « la personnalité internationale de l'organisation est une question de fait » et que « l'existence de la personnalité internationale comme fait objectif peut [...] avoir des conséquences hors des limites de l'Organisation ». L'expression « fait objectif » a été utilisée par M. Krilov dans son opinion dissidente (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 218). L'opinion selon laquelle les organisations internationales ont une personnalité internationale objective a été vigoureusement défendue par F. Seyersted, « Objective International Personality of Intergovernmental Organizations », *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, vol. 34 (1964), p. 1; les conclusions que tire l'auteur de la personnalité de l'organisation ne sont pas pertinentes dans le présent contexte.

⁵⁵ Ainsi I. Seidl-Hohenveldern et G. Loibl, op. cit. (*supra*, note 42), p. 52.

⁵⁶ L'opinion selon laquelle, en l'absence d'accord, un État non membre n'est pas tenu d'accorder l'immunité à une organisation internationale a par exemple été retenue par la Cour d'appel de Paris dans son arrêt du 13 janvier 1993, *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et autres c. Banque de crédit et de commerce international*. Voir *Journal du droit international*, vol. 120 (1993), p. 357. La même opinion a été exprimée par la Cour suprême de justice d'Argentine dans son arrêt du 31 août 1999, *Duhalde c. Organizacion panamericana de la Salud*. Voir <www.oas.org>. D'autres décisions sur cette question sont examinées par A. Reinisch, *International Organizations before National Courts* (Cambridge : Cambridge University Press, 2000), p. 152 à 157.

⁵⁷ Diverses délégations ont fait des déclarations à la Sixième Commission pour souligner ce point. Voir les déclarations des États suivants : Chine (A/C.6/57/SR.20, par. 34), République tchèque (A/C.6/57/SR.21, par. 54), Israël (ibid., par. 61), Pologne (A/C.6/57/SR.22, par. 15), Nouvelle-Zélande (A/C.6/57/SR.23, par. 21), Italie (A/C.6/57/SR.24, par. 29), Myanmar (ibid., par. 62), Brésil (ibid., par. 65), Roumanie (A/C.6/57/SR.25, par. 22), Suisse (ibid., par. 36) et Chili (A/C.6/57/SR.27, par. 13).

21. Ce choix impliquerait tout d'abord que l'on n'étudie pas la responsabilité des organisations non gouvernementales, celles-ci n'exerçant généralement pas de prérogatives de puissance publique⁵⁸ et parce qu'en ce qui les concerne, la question clef de la responsabilité des États membres du fait de l'organisation ne se pose pas. Cette délimitation du champ d'application du futur projet d'articles correspond aux vues exprimées par un grand nombre de délégations à la Sixième Commission en réponse à l'invitation que leur a adressée la Commission⁵⁹. Certaines de ces délégations ont incidemment, il est vrai, déclaré qu'il fallait exclure les organisations non gouvernementales du champ de l'étude dans un premier temps⁶⁰, suggérant ainsi que la Commission pourrait par la suite revenir sur la question pour, éventuellement, élargir la portée de l'étude. Si l'on suit cette suggestion, on ménage délibérément la possibilité de revenir sur la décision initialement prise. Or, si elle agissait ainsi, la Commission devrait réécrire certains des projets d'article qu'elle pourrait déjà avoir adoptés à titre provisoire, une tâche qui rappelle la tactique qu'avait adoptée Pénélope pour repousser le choix d'un nouvel époux. Il semble donc préférable, au moins en première lecture, de régler d'emblée la question du champ d'application du projet d'articles. Si l'on choisit une catégorie d'organisations relativement homogène, la décision de laisser de côté d'autres organisations ne risque guère, de toute façon, d'affecter les résultats de l'étude.

22. S'agissant de la définition des organisations internationales aux fins du projet d'articles, on ne peut ignorer le poids des précédents, même si l'on ne doit pas les suivre automatiquement. Comme on l'a rappelé ci-dessus⁶¹, les organisations internationales ont été succinctement définies comme étant des organisations intergouvernementales dans plusieurs conventions de codification, de même que dans le commentaire de l'article 57 du projet d'articles de la Commission sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. En supposant que la Commission décide de laisser de côté les organisations non gouvernementales, on pourrait être tenté de reproduire dans un projet d'articles la définition déjà retenue plusieurs fois par le passé⁶². Toutefois, chaque convention de codification ne manquait pas d'indiquer que la définition n'était donnée qu'aux fins de la convention concernée. Si l'on prend cette indication à la lettre, il faut se demander

⁵⁸ Il peut y avoir certaines exceptions, par exemple le Comité international de la Croix-Rouge.

⁵⁹ Déclarations des pays suivants : Chine (A/C.6/57/SR.20, par. 34), Israël (A/C.6/57/SR.21, par. 61), Chypre (A/C.6/57/SR.22, par. 12), Nouvelle-Zélande (A/C.6/57/SR.23, par. 21), Royaume-Uni (ibid., par. 39), Fédération de Russie (ibid., par. 70), Autriche (A/C.6/57/SR.24, par. 20), Italie (ibid., par. 26), Bélarus (ibid., par. 56), Myanmar (ibid., par. 62), Brésil (ibid., par. 65), Roumanie (A/C.6/57/SR.25, par. 22), Suisse (ibid., par. 36), Japon (ibid., par. 43), Jordanie (ibid., par. 56), Inde (A/C.6/57/SR.26, par. 15), Népal (ibid., par. 19), Grèce (ibid., par. 32), Slovaquie (ibid., par. 38), Venezuela (ibid., par. 52), Cuba (ibid., par. 64), République de Corée (ibid., par. 71), Argentine (ibid., par. 79) et Chili (A/C.6/57/SR.27, par. 13).

⁶⁰ Voir les déclarations des pays suivants : Chypre (A/C.6/57/SR.22, par. 12), Nouvelle-Zélande (A/C.6/57/SR.23, par. 21), Royaume-Uni (ibid., par. 39), Bélarus (A/C.6/57/SR.24, par. 56), Myanmar (ibid., par. 62), Suisse (A/C.6/57/SR.25, par. 36), Japon (ibid., par. 43), Grèce (A/C.6/57/SR.26, par. 32) et République de Corée (ibid., par. 71).

⁶¹ Par. 12 *supra*.

⁶² Les délégations du Venezuela (A/C.6/57/SR.26, par. 52) et de l'Argentine (ibid., par. 79) semblaient souhaiter que l'on reproduise cette définition (organisations internationales = organisations intergouvernementales). Toutefois, leurs observations ont été faites alors qu'elles arguaient en faveur de l'exclusion des organisations non gouvernementales et l'on ne peut donc nécessairement en déduire que les deux délégations entendaient s'opposer à une définition plus détaillée.

si la définition traditionnelle est également appropriée s'agissant de circonscrire la portée d'une étude sur la responsabilité des organisations internationales. La plupart des conventions ne traitent des organisations internationales que marginalement et ne constituent donc pas des précédents très pertinents. La Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel n'est pas significative à cet égard car, après avoir défini les organisations internationales comme étant les « organisations intergouvernementales », l'article premier définit les « organisations internationales de caractère universel », auxquelles l'article 2 limite le champ d'application de la Convention⁶³. Certes, la Convention de Vienne de 1986⁶⁴ concernait les organisations internationales en général et visait néanmoins les organisations intergouvernementales, mais elle impliquait une restriction substantielle, car elle ne concernait que les organisations ayant compétence pour conclure des traités. Dans son commentaire du projet d'articles correspondant, la Commission a indiqué que plusieurs gouvernements étaient favorables à une définition différente mais qu'elle avait décidé de conserver la définition traditionnelle des organisations internationales comme étant les « organisations intergouvernementales » :

« ... car elle [était] suffisante aux fins du projet d'articles. En effet, ou bien une organisation intergouvernementale a la capacité suffisante pour conclure *au moins* un traité, et les règles énoncées dans le projet sont appelées à s'appliquer à elles, ou bien elle n'a pas cette capacité, en dépit de sa dénomination, et il est inutile de spécifier que le projet d'articles ne s'applique pas à elle⁶⁵. »

Si l'on accepte la même définition générale dans la présente étude, on se trouve face au très grand nombre d'organisations internationales qui ont des obligations au regard du droit international : étant donné l'évolution de ce droit en ce qui concerne la personnalité juridique des organisations internationales⁶⁶, la diversité d'organisations est bien plus grande aujourd'hui que lorsque la définition a été rédigée. Il semble donc raisonnable que la Commission délimite le champ d'application du projet en élaborant une définition convenant mieux à la présente étude. Cette nouvelle définition devrait comprendre une catégorie plus homogène d'organisations. Elle serait également plus précise⁶⁷, car la définition traditionnelle voyant dans les organisations internationales les « organisations intergouvernementales » ne sera pas très loin.

23. Un élément de la définition traditionnelle que l'on ne doit pas perdre lorsque l'on essaye d'élaborer une définition fonctionnelle aux fins de la présente étude est le caractère « intergouvernemental » des organisations concernées. Comme on l'a

⁶³ Aux termes de l'alinéa 2) du paragraphe 1 de l'article premier de cette convention, « l'expression "organisation internationale de caractère universel" s'entend de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de toute organisation similaire dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale ». Voir note 34, *supra*.

⁶⁴ Voir ci-dessus, note 36.

⁶⁵ *Annuaire ... 1981*, vol. II (deuxième partie), document A/36/10, chap. III.B, par. 22, du commentaire du projet d'articles 22, p. 124.

⁶⁶ *Supra*, par. 16 et 17.

⁶⁷ La délégation de la Fédération de Russie a déclaré qu'« il vaudrait la peine de se pencher sur la définition de l'expression "organisations intergouvernementales" » (A/C.6/57/SR.23, par. 70).

fait observer ci-dessus⁶⁸, ce qualificatif semble renvoyer à la composition : en d'autres termes, l'essentiel est de savoir quelles entités contrôlent en dernier ressort le fonctionnement de l'organisation et peuvent modifier son activité ou y mettre fin. Ce qui importe, c'est la composition effective et non la composition originelle. Dans une organisation intergouvernementale, les États ont un rôle décisif, que les organes de l'organisation soient ou non composés de représentants des États.

24. Dans une définition moins succincte que celle généralement utilisée dans les conventions de codification, il est possible de préciser qu'une organisation internationale n'a pas nécessairement que des États pour membres. La présence de membres non étatiques ne modifie pas nécessairement la nature de l'organisation, ni les problèmes qui se posent du point de vue des responsabilités respectives de l'organisation et de ses États membres. Il pourrait être utile, dans une définition aux fins de la présente étude, d'indiquer que les organisations internationales auxquelles le projet d'articles s'applique peuvent compter d'autres organisations internationales parmi leurs membres⁶⁹. On indiquerait ainsi dès le départ que l'examen de la responsabilité d'une organisation internationale porte aussi sur des questions touchant la composition d'autres organisations. Cependant, comme il n'est pas strictement nécessaire de préciser qu'il peut y avoir d'autres organisations internationales parmi les membres non étatiques d'une organisation internationale, il peut sembler préférable d'élaborer une définition plus simple.

25. En doctrine, les définitions actuelles de l'expression « organisations internationales » indiquent souvent qu'une organisation ne peut être qualifiée d'internationale que si elle a été créée par un accord relevant du droit international⁷⁰. On a donné ci-dessus des exemples d'importantes organisations qui ne satisfont pas à ce critère formel, même si, en ce qui les concerne, on peut postuler l'existence d'un accord implicite, même si c'est peut-être un accord ultérieur⁷¹. Ce qui semble important aux fins qui nous occupent n'est pas tant le

⁶⁸ *Supra*, par. 14.

⁶⁹ Par exemple, en novembre 1991, l'acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a été modifié pour permettre l'admission d'organisations régionales d'intégration économique. La Communauté économique européenne, comme elle s'appelait alors, a été admise à la FAO quelques jours plus tard. Voir S. Marchisio, « Lo status della CEE quale membro della FAO », *Rivista di diritto internazionale*, vol. 76 (1993), p. 321. Le texte amendé de l'acte constitutif de la FAO est reproduit dans P. J. G. Kapteyn, R. H. Lauwaars, P. H. Kooijmans, H. G. Schermers et M. van Leeuwen Boomkamp (dir. publ.), op. cit. (*supra*, note 39), Supplément I.B.1.3.a.

⁷⁰ Ainsi, H. G. Schermers et N. M. Blokker, op. cit., *supra*, note 38, p. 29, définissent-ils les organisations internationales comme « des formes de coopération fondée sur un accord international créant au moins un organe ayant sa volonté propre, établi en droit international ». Ph. Sands et P. Klein (dir. publ.) déclarent, dans *Bowett's Law of International Institutions*, 5e éd. (Londres : Sweet and Maxwell, 2001), p. 16, qu'une organisation internationale « doit être créée par traité ». Selon M. Rama Montaldo, « International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations », *B.Y.B.I.L.*, vol. 44 (1970), p. 154 et 155, les organisations internationales « possèdent la personnalité internationale lorsqu'elles remplissent certaines conditions objectives : un accord international créant une association d'États dotée d'au moins un organe qui exprime une volonté distincte de celle des États membres et possédant des buts ou objectifs définis devant être réalisés par l'exercice de fonctions ou pouvoirs ». M. Abdullah El-Erian a aussi déclaré qu'un « fondement conventionnel » était nécessaire, dans son premier rapport sur les relations entre États et organisations internationales, *Annuaire ... 1963*, vol. II, p. 167, par. 60.

⁷¹ *Supra*, par. 14.

caractère juridique de l'instrument qui a été adopté pour créer l'organisation que les fonctions qu'exerce celle-ci. Une référence aux prérogatives de puissance publique que l'organisation exerce est directement pertinente, tandis que la nature de l'instrument constitutif n'a qu'une valeur descriptive. Même s'il est vrai que, dans la plupart des cas, un accord de droit international a été conclu pour créer l'organisation, il n'est pas nécessaire de mentionner l'existence d'un tel accord dans la définition. Si deux États ayant l'intention de coopérer créent une organisation afin de construire et d'exploiter une usine industrielle, ils peuvent le faire au moyen d'un contrat conclu dans le cadre d'un de leurs droits internes. Il y a beaucoup moins de chances qu'ils créent par un contrat une organisation dotée de prérogatives de puissance publique, mais il n'y a pas de lien nécessaire entre l'instrument constitutif d'une organisation et ses prérogatives.

26. Comme on l'a noté ci-dessus⁷², dans une étude considérée comme faisant suite à l'étude sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, ce qui semble important est que l'organisation exerce certaines fonctions normatives, exécutives ou judiciaires qui peuvent être brièvement décrites par l'expression « de puissance publique⁷³ ». Afin de garder un peu de son homogénéité au sujet de l'étude, la Commission ne devrait s'intéresser à une organisation non pas généralement, mais uniquement dans la mesure où celle-ci exerce effectivement de telles prérogatives. Il n'est pas essentiel que ces prérogatives de puissance publique soient exercées au niveau international. Quand ceci se produit, c'est le plus souvent que l'organisation concernée a contracté des obligations de droit international en rapport avec ces prérogatives, et la question de l'existence de violations peut se poser plus fréquemment. Toutefois, des obligations au regard du droit international affectent aussi, à coup sûr, l'exercice de prérogatives de puissance publique au niveau interne. Il semble superflu d'indiquer dans une définition que l'organisation doit être la débitrice des obligations de droit international. Si une organisation a la chance de ne pas avoir d'obligations en droit international, la question de sa responsabilité internationale ne se posera probablement jamais en pratique, mais ceci ne semble pas une raison suffisante pour exclure cette organisation de la présente étude.

27. Pour être considérée comme potentiellement responsable, une organisation ne doit pas seulement avoir la personnalité juridique et donc certaines obligations propres au regard du droit international, mais il faut aussi que dans l'exercice des fonctions pertinentes, elle puisse être considérée comme une entité distincte de ses membres, et donc que l'exercice de ces fonctions puisse lui être attribué en propre. Si, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, l'organisation, qui peut être par ailleurs une entité distincte, agit en tant qu'organe d'un ou plusieurs États, son comportement doit être imputé à l'État ou aux États concernés, en application des articles 4 et 5 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁷⁴. La pratique ayant trait aux cas dans lesquels une

⁷² *Supra*, par. 20.

⁷³ On peut considérer que le terme « gouvernemental » inclut la fonction de surveillance de l'application des traités, évoquée par la délégation autrichienne (A/C.6/57/SR.24, par. 20).

⁷⁴ *Supra*, note 1, p. 84 et p. 92. L'article 4 est peut-être pertinent parce que même s'il vise « le droit interne de l'État » s'agissant d'identifier les organes de l'État, il n'en fait pas une nécessité. Le texte de l'article 5 vise « une personne ou entité qui n'est pas un organe de l'État au titre de l'article 4 mais qui est habilitée par le droit de cet État à exercer des prérogatives de puissance publique ». Le commentaire de la CDI ne mentionne pas les organisations

organisation exerce des fonctions en tant qu'organe d'un ou plusieurs États ne doit être prise en considération dans la présente étude que dans la mesure où cela peut être utile pour illustrer *a contrario* les cas dans lesquels le comportement peut être attribué à une organisation.

28. On trouvera ci-après, au paragraphe 34, une définition provisoire rédigée comme il est dit ci-dessus. Elle figure au projet d'articles 2 parce qu'il semble préférable que le texte commence par une description générale du champ d'application du projet d'articles en précisant ensuite, dans une disposition subséquente, ce que l'on entend par « organisation internationale ». Les deux dispositions sont de toute façon liées, parce que toutes deux contribuent à définir le champ d'application du projet d'articles. L'ordre proposé ici repose sur plusieurs précédents. Plusieurs conventions de codification donnent une indication générale quant à leur champ d'application dans la disposition relative aux « expressions employées ». C'est ce que font la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités⁷⁵, la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités⁷⁶, la Convention de Vienne du 8 avril 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'États⁷⁷, la Convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales⁷⁸ et la Convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours internationaux à des fins autres que la navigation⁷⁹.

29. La disposition relative au champ d'application du projet d'articles doit tout d'abord indiquer clairement que la présente étude ne traite que de la responsabilité en droit international. Ainsi, les questions de responsabilité civile, qui ont été au centre de procès récents devant des tribunaux nationaux⁸⁰, seront laissées de côté. Il ne s'agit pas de nier l'intérêt de certaines décisions judiciaires en matière de responsabilité civile, soit qu'elles abordent de manière incidente des questions de droit international, soit qu'elles présentent certains arguments touchant tel ou tel droit interne qui peuvent être utilisés par analogie⁸¹. Toutefois, la décision de laisser de côté les questions de responsabilité civile ne tient pas seulement au fait que le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ne traitait pas de la responsabilité civile : une autre raison est qu'énoncer des règles sur la responsabilité civile relèverait presque totalement du développement progressif

internationales dans ces contextes.

⁷⁵ *Supra*, note 33.

⁷⁶ *Supra*, note 35.

⁷⁷ A/CONF.117/14.

⁷⁸ *Supra*, note 36.

⁷⁹ Résolution 51/229 de l'Assemblée générale, annexe.

⁸⁰ Tout spécialement les procès concernant le Conseil international de l'étain. L'une des affaires concernées, dans laquelle la responsabilité de la Communauté économique européenne a été invoquée, a été portée devant la Cour de justice des communautés européennes. Voir *Maclaine Watson & Company Limited c. Council and Commission of the European Communities*, affaire C-241/87, une affaire qui a été radiée du rôle par ordonnance de la Cour de justice, mais alors que l'avocat général avait déjà rendu un long avis. Cour de justice des communautés européennes, *Recueils* (1990), p. I-1825.

⁸¹ Ce point a déjà été souligné par le Groupe de travail dans son rapport. *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément No 10 (A/57/10)*, chap. VIII.C.8, par. 487.

du droit international. Il est de toute manière douteux que la Commission soit l'organe le plus approprié pour étudier ces questions.

30. La portée de la présente étude doit être délimitée afin qu'il soit clair que le projet d'articles n'entend traiter que de la responsabilité internationale pour fait illicite. La Commission a actuellement entrepris d'examiner, dans le cadre d'une étude distincte, le sujet « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (Responsabilité internationale en cas de perte causée par un dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses⁸²) ». Le sujet pose plusieurs problèmes qui pourraient être analysés également en relation avec les organisations internationales. Pour définir la portée de la présente étude, il importe de noter que les questions que soulèvent les activités qui ne sont pas interdites par le droit international sont hétérogènes par rapport à celles envisagées dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. La plupart des délégations qui ont, à la Sixième Commission, répondu à la demande de la Commission ont clairement indiqué qu'elles préféreraient que l'étude ne porte que sur la responsabilité des organisations internationales pour fait illicite⁸³. Ainsi, si la Commission souhaite étudier la responsabilité internationale des organisations internationales à raison d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, il serait plus logique qu'elle le fasse dans le cadre soit de l'étude qu'elle effectue actuellement sur la responsabilité (*liability*) internationale, soit d'une suite de cette étude, qu'elle entreprendrait à l'avenir.

31. Les solutions préconisées dans les deux paragraphes qui précèdent pourraient être considérées comme implicites dans un texte qui serait analogue à l'article premier du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁸⁴. Ce type de disposition rattacherait la responsabilité internationale à la commission d'un acte illicite au regard du droit international, et donc indiquerait clairement que n'entrent pas dans le champ de l'étude ni les questions de responsabilité civile ni les questions de responsabilité internationale pour des activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

32. D'une manière générale, une organisation internationale est responsable de son comportement illicite au regard du droit international. Toutefois, il est concevable qu'une organisation soit également responsable lorsque ce comportement est attribuable à un État ou à une autre organisation internationale. Ceci peut se produire dans des situations telles que celles envisagées aux articles 16 et 18 du

⁸² Ibid., chap. VIII, par. 430 à 457; la question de la responsabilité internationale des organisations internationales n'a pas été abordée dans cette partie du rapport de la Commission.

⁸³ Voir les interventions des délégations des États suivants : Israël (A/C.6/57/SR.21, par. 61), Chypre (A/C.6/57/SR.22, par. 12), Pologne (ibid., par. 15), Nouvelle-Zélande (A/C.6/57/SR.23, par. 21), Royaume-Uni (ibid., par. 39), Italie (A/C.6/57/SR.24, par. 26), Suisse (A/C.6/57/SR.25, par. 36), Inde (A/C.6/57/SR.26, par. 15), Grèce (ibid., par. 32), Slovaquie (ibid., par. 38), Venezuela (ibid., par. 53), Cuba (ibid., par. 64) et République de Corée (ibid., par. 71). La délégation du Bélarus (A/C.6/57/SR.24, par. 56) a déclaré que la Commission devrait étudier la responsabilité (*liability*) des organisations internationales « en même temps » que leur responsabilité pour fait internationalement illicite. La délégation de la Jordanie (A/C.6/57/SR.25, par. 56) estimait que le sujet de la responsabilité des organisations internationales ne devait pas être limité à la responsabilité pour fait internationalement illicite.

⁸⁴ *Supra*, note 1, p. 63.

projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁸⁵ : par exemple, dans le cas d'une aide ou assistance donnée pour la commission d'un fait internationalement illicite par un État ou une autre organisation. La responsabilité d'une organisation internationale peut également être engagée à raison du comportement illicite d'une autre organisation dont elle est membre. Toutes ces questions entrent assurément dans le champ de la présente étude. Celui-ci ne devrait donc pas être limité à la responsabilité des organisations internationales pour un comportement pouvant être considéré comme le leur propre.

33. La présente étude doit aussi porter sur des questions qui touchent la responsabilité de l'État mais n'ont pas été traitées dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État parce qu'elles sont liées au comportement illicite d'organisations internationales. Comme on l'a rappelé ci-dessus⁸⁶, l'article 57 de ce projet d'articles a expressément laissé de côté « toute question relative à la responsabilité d'après le droit international d'une organisation internationale » ou d'« un État pour le comportement d'une organisation internationale ». Ce dernier cas concerne un comportement qui, à la différence de celui d'une organisation internationale agissant comme organe étatique⁸⁷, doit être attribué à une organisation. Suivant les circonstances, la responsabilité d'un État peut néanmoins être engagée soit parce qu'il a contribué au fait illicite de l'organisation soit parce qu'il est membre de celle-ci. Ces questions concernant la responsabilité des États doivent être traitées dans la présente étude. Le texte concernant le champ d'application ne devrait donc pas être limité aux questions relatives à la responsabilité des organisations internationales. Il est nécessaire d'indiquer que des questions concernant la responsabilité des États entreraient dans le champ de l'étude sans que cela préjuge aucunement de la manière dont il y serait répondu. Même si la présente étude devait conclure que les États ne sont jamais responsables pour le comportement des organisations dont ils sont membres, le champ d'application du présent projet d'articles ne serait pas précisément défini si l'on n'indiquait pas clairement qu'il comprend les questions qui ont été laissées de côté dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État parce qu'elles étaient liées à des questions touchant la responsabilité des organisations internationales.

34. Compte tenu de ce qui précède, les textes ci-après sont soumis à l'examen de la Commission :

**« Article premier
Champ d'application du présent projet d'articles**

Le présent projet d'articles s'applique à la question de la responsabilité internationale d'une organisation internationale pour des faits qui sont illicites en droit international. Il s'applique aussi à la question de la responsabilité internationale de l'État pour le comportement d'une organisation internationale.

⁸⁵ Voir, *supra*, note 1, p. 155 à 168, pour le texte des articles pertinents et des commentaires y relatifs.

⁸⁶ *Supra*, par. 9.

⁸⁷ *Supra*, par. 27.

Article 2

Définition

Aux fins du présent projet d'articles, on entend par « organisation internationale » une organisation qui compte des États parmi ses membres dans la mesure où elle exerce certaines prérogatives de puissance publique en son nom propre. »

IV. Principes généraux relatifs à la responsabilité des organisations internationales

35. Le chapitre premier de la première partie (« Le fait internationalement illicite de l'État ») du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite est intitulé « Principes généraux »⁸⁸. Ces principes sont au nombre de trois. Les deux premiers sont facilement transposables aux organisations internationales et ne semblent guère susceptibles d'être remis en cause. L'article premier du projet d'articles est ainsi libellé :

« Tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale. »⁸⁹

Le sens de la responsabilité est illustré plus loin, dans la deuxième partie (« Contenu de la responsabilité internationale de l'État »)⁹⁰ du projet d'articles. Il n'y a aucune raison d'adopter une approche différente à l'égard des organisations internationales. On peut certainement dire, à titre de principe général, que tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale entraîne la responsabilité internationale de celle-ci. À titre d'exemple, on peut renvoyer à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, dans lequel la Cour a dit :

« La Cour tient ... à souligner que la question de l'immunité de juridiction est distincte de celle de la réparation de tout préjudice subi du fait d'actes accomplis par l'Organisation des Nations Unies ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

L'Organisation peut certes être amenée à supporter les conséquences dommageables de tels actes. »⁹¹

36. L'article 2 du projet d'articles sur la responsabilité des États précise la signification d'un fait internationalement illicite, en énonçant ses deux éléments fondamentaux : attribution d'un comportement à l'État et qualification de ce comportement comme violation d'une obligation internationale. Ces deux éléments sont ensuite développés dans les chapitres II et III. L'article 2 est ainsi libellé :

« Il y a fait internationalement illicite de l'État lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission :

- a) Est attribuable à l'État en vertu du droit international; et

⁸⁸ *Supra*, note 1, p. 65 à 83.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 65.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 227.

⁹¹ *C.I.J. Recueil 1999*, par. 66, p. 88 et 89.

b) Constitue une violation d'une obligation internationale de l'État. »⁹²

Là encore, il n'y a aucune raison d'adopter une approche différente pour ce qui des organisations internationales. On pourrait énoncer un principe général analogue en remplaçant simplement le terme « État » par l'expression « organisation internationale ».

37. Le troisième principe général, qui est énoncé à l'article 3 du projet d'articles sur la responsabilité des États, est ainsi libellé :

« La qualification du fait d'un État comme internationalement illicite relève du droit international. Une telle qualification n'est pas affectée par la qualification du même fait comme licite par le droit interne. »⁹³

Comme la Commission n'a pas manqué de le relever au début de son commentaire relatif à ce projet d'article, « L'article 3 énonce de façon explicite un principe qui ressort déjà implicitement de l'article 2, à savoir que la qualification d'un fait donné comme internationalement illicite est indépendante de la qualification de ce même fait comme licite en vertu du droit interne de l'État concerné. »⁹⁴ On peut se demander s'il est réellement nécessaire de réaffirmer ce principe dans les projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Il est en tout état de cause clair qu'un fait internationalement illicite est ainsi qualifié par le droit international. D'autres systèmes de droit ne sauraient affecter cette qualification. De plus, la référence au « droit interne » poserait un problème dans le cas des organisations internationales dès lors qu'au moins leurs actes constitutifs relèvent de façon générale du droit international. En outre, si le respect des règles internes de l'organisation ne peut exclure l'existence d'une violation par celle-ci d'une obligation lui incombant en vertu du droit international envers un État non membre, la question ne se pose pas dans les mêmes termes à l'égard des États membres de l'organisation. Conformément à l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, l'acte constitutif et, éventuellement, les décisions contraignantes prises sur la base de la Charte prévalent⁹⁵, mais ce n'est pas là une règle qui peut être généralisée et appliquée à d'autres organisations que l'Organisation des Nations Unies. Reste à savoir si ces questions doivent être examinées dans le cadre des présents projets d'articles. Il est certain qu'elles ne sauraient être traitées de manière satisfaisante dans une disposition énonçant un principe général qui ne viserait principalement, en tout état de cause, qu'à souligner la nécessité d'envisager les questions de responsabilité internationale exclusivement par rapport au droit international.

38. Les deux principes rappelés dans les paragraphes qui précèdent ne couvrent pas la question de la responsabilité que peuvent encourir des États en tant que membres d'une organisation internationale. Ils n'envisagent pas non plus le cas dans lequel une organisation internationale est responsable en tant que membre d'une autre organisation, parce que le comportement pertinent serait en l'occurrence attribuable à cette dernière organisation et non à la première. Par ailleurs, le cas

⁹² *Supra*, note 1, p. 70 et 71.

⁹³ *Ibid.*, p. 77.

⁹⁴ *Ibid.*, par. 1 du commentaire relatif à l'article.

⁹⁵ On peut se référer à ce qu'a dit la Cour dans ses ordonnances en indication de mesures conservatoires dans les affaires relatives à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie. Voir *C.I.J. Recueil 1992*, p. 15, par. 39, et p. 126, par. 42.

dans lequel un État est responsable en raison de l'aide ou de l'assistance qu'il apporte à une organisation internationale ou de la contrainte qu'il exerce sur elle ne relève pas de ces deux principes. Toutefois, s'il est vrai que ces principes ne s'appliqueraient pas à toutes les questions relevant du champ des projets d'articles, ils n'affectent pas la solution des questions qu'ils ne couvrent pas. Dire qu'une organisation internationale est responsable de son propre comportement illicite ne signifie pas que d'autres entités ne peuvent pas elles aussi être tenues responsables pour le même comportement. Dès lors, rien n'empêche de formuler les deux principes comme indiqué ci-dessus.

39. Pour énoncer les deux principes généraux, il n'est pas nécessaire de reprendre dans deux dispositions distinctes le contenu des articles premier et 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Apparemment, c'est surtout parce que l'on voulait proclamer solennellement au début du texte qu'un fait illicite entraîne une responsabilité internationale que le premier principe a été énoncé dans un article premier distinct. Comme il est dit dans le commentaire relatif à l'article premier, c'est là « le principe qui est à la base de l'ensemble des articles »⁹⁶. Dès lors que dans les présents projets d'articles, la première disposition concerne le champ d'application, il est préférable de réunir dans un seul article les deux principes, vu que, foncièrement, le second principe précise le premier. Il est donc proposé le texte ci-après :

**« Article 3
Principes généraux**

1. Tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale.
2. Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission :
 - a) Est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international; et
 - b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale. »

⁹⁶ *Supra*, note 1, p. 65, par. 1 du commentaire relatif à l'article.