



Assemblée générale

Distr. générale
17 mars 2006
Français
Original: anglais

Commission du droit international

Cinquante-huitième session

Genève, 1^{er} mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006

Responsabilité des organisations internationales

Commentaires et observations reçus d'organisations internationales

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Commentaires et observations reçus d'organisations internationales	2
A. Remarques générales	2
Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	2
Organisation mondiale de la santé	3
B. Projet d'article 8 – Existence d'une violation d'une obligation internationale	4
Organisation mondiale de la santé	4
C. Projet d'article 15 – Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres	4
Organisation internationale de police criminelle	5
Organisation mondiale de la santé	6
D. Circonstances excluant l'illicéité – considérations générales	6
Organisation internationale de police criminelle	6
E. Circonstances excluant l'illicéité : état de nécessité	8
Banque mondiale	9
F. Responsabilité des États pour les faits internationalement illicites d'organisations internationales	10
Organisation internationale de police criminelle	10
Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	15
Organisation mondiale de la santé	16



I. Introduction

1. À sa cinquante-cinquième session, la Commission du droit international a demandé au Secrétariat de distribuer, chaque année, aux organisations internationales les extraits de son rapport intéressant le sujet de la « Responsabilité des organisations internationales » de façon que celles-ci puissent faire part de leurs commentaires¹. Comme suite à cette demande, certaines organisations internationales ont été invitées à soumettre leurs commentaires sur les extraits pertinents des rapports de 2003, 2004 et 2005 de la Commission². Tout récemment, la Commission a demandé des commentaires sur le chapitre VI de son rapport de 2005³ et sur les questions l'intéressant particulièrement mentionnées au paragraphe 26 du rapport de 2005⁴.

2. Au 17 mars 2006, des commentaires écrits avaient été reçus des quatre organisations internationales ci-après (les dates de soumission figurent entre parenthèses) : l'Organisation internationale de police criminelle (31 janvier 2006), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (30 janvier 2006), la Banque mondiale (31 janvier 2006) et l'Organisation mondiale de la santé (21 février 2006). Ces commentaires, classés par sujet, sont reproduits dans la section II ci-après. Les commentaires qui seront reçus par la suite seront reproduits dans des additifs au présent rapport.

II. Commentaires et observations reçus d'organisations internationales

A. Remarques générales

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Nous estimons que le chapitre VI reflète de façon très complète, approfondie et équilibrée le large éventail de questions que soulève la responsabilité des

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 10* (A/58/10), par. 52.

² Les commentaires écrits des organisations internationales reçus avant le 9 mai 2005 figurent dans les documents A/CN.4/545 et A/CN.4/556.

³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10).

⁴ Le paragraphe 26 du rapport de 2005 est ainsi rédigé :

26. Le prochain rapport du Rapporteur spécial traitera des questions suivantes :

1) circonstances excluant l'illicéité, et 2) responsabilité de l'État à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale. La Commission accueillerait avec intérêt des remarques et observations se rapportant à ces questions, notamment sur les points suivants :

a) Dans le cadre de la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, l'article 16 ne considère que le cas de l'État qui aide ou assiste un autre état dans la commission d'un fait internationalement illicite. La Commission devrait-elle inclure également dans les projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales une disposition concernant l'aide ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite? La réponse donnée à cette question devrait-elle aussi s'appliquer au cas où un État donne des directives et exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait par une organisation internationale qui constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite?

b) Hormis ceux visés à l'alinéa a), y a-t-il des cas où un état pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation dont il est membre?

organisations internationales. L'exposé contenu dans ce chapitre éclaire fort bien l'état du droit international dans ce domaine.

Organisation mondiale de la santé

Pour ce qui est du chapitre VI, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) note que la Commission procède conformément à la décision qu'elle a prise de se fonder sur les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁵, en les adaptant selon que de besoin. Nous sommes en principe d'accord avec cette démarche tant que l'application aux organisations internationales des principes énoncés dans lesdits articles ne soulève pas de question particulière. Nous partageons cependant les mêmes inquiétudes que celles qu'ont exprimées plusieurs organisations internationales dans les commentaires qu'elles ont faits sur le projet d'articles : elles ont souligné les différences fondamentales qu'il y a entre un État et une organisation internationale en tant que sujets de droit international, et entre les organisations internationales elles-mêmes. Ces différences appellent le Rapporteur spécial et la Commission à réfléchir soigneusement aux solutions qui risqueraient d'aller à l'opposé des intérêts des organisations internationales. La rareté de la pratique observable et le fait que le droit international est à l'évidence moins formé dans cette matière que dans celle de la responsabilité des États font qu'au total la situation est compliquée et délicate. Cela se voit notamment à certaines dispositions – par exemple les projets d'articles 12 à 14 – qui portent sur des questions d'ordre politique particulièrement délicates dans les relations entre une organisation internationale et ses États membres.

Cela étant, nous serions d'avis que la Commission et le Rapporteur spécial d'une part, et les organisations internationales intéressées de l'autre, se consultent périodiquement au cours du travail qui conduira à l'adoption de nouveaux projets d'articles. Nous nous félicitons à ce propos que la responsabilité des organisations internationales soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion des conseillers juridiques des institutions des Nations Unies et que le Rapporteur spécial ait accepté de participer à cette rencontre.

Comme elle le faisait observer dans une communication antérieure, l'OMS n'a jamais été saisie d'une revendication concernant une violation qu'elle aurait commise de ses obligations internationales; les réponses qu'elle peut faire aux questions que lui pose la Commission sont donc nécessairement spéculatives ou ne sont que le résultat d'une analogie avec les articles sur la responsabilité de l'État. Le Secrétariat de l'OMS tient beaucoup à contribuer aux travaux de la Commission sur le sujet mais il ne lui est pas toujours possible de prendre une position officielle sur des questions juridiques générales dont il ne connaît pas d'application pratique et qui pourraient avoir des implications de politique générale. Par conséquent, le fait que l'OMS ne réponde pas à une partie ou à la totalité des questions de la Commission ne doit pas être considéré comme une manifestation d'indifférence ni comme l'approbation de la démarche suivie par celle-ci.

⁵ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10)*, par. 76.

B. Projet d'article 8 – Existence d'une violation d'une obligation internationale

3. Le projet d'article 8, tel que la Commission l'a provisoirement adopté à sa cinquante-septième session, est ainsi rédigé :

Article 8

Existence de la violation d'une obligation internationale

1. Il y a violation d'une obligation internationale par une organisation internationale lorsqu'un fait de ladite organisation n'est pas conforme à ce qui est requis d'elle en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci.

2. Le paragraphe 1 s'applique également à la violation d'une obligation relevant du droit international énoncée par une règle de l'organisation⁶.

Organisation mondiale de la santé

Pour en venir à certains des articles que la Commission a adoptés à titre provisoire, nous approuvons la formulation du paragraphe 2 de l'article 8 concernant la pertinence des règles de l'organisation quand il s'agit de déterminer l'existence d'une violation des obligations internationales de celle-ci. Comme le dit le commentaire de l'article 8, et comme l'ont fait observer certaines institutions, la nature juridique des règles d'une organisation (telles qu'elles sont définies à l'article 4) et leurs relations avec le droit international sont des questions complexes qui ne se prêtent pas à des solutions globales. D'une manière générale, le fait que les obligations qu'impose à une organisation son propre règlement soient ou non considérées comme des obligations internationales dépend, de l'avis de l'OMS, de la source et de la matière des règles dont il s'agit. S'il est indubitable que les obligations découlant directement de l'acte constitutif de l'organisation et s'imposant à ses États membres sont de nature internationale, on ne peut dire la même chose, à notre avis, des obligations que font naître entre l'organisation et ses fonctionnaires le statut et le règlement du personnel. La solution adoptée au paragraphe 2 de l'article 8 semble donc offrir une solution de compromis acceptable sur ce point.

C. Projet d'article 15 – Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres

4. Le projet d'article 5, tel que la Commission l'a provisoirement adopté à sa cinquante-septième session, est ainsi rédigé :

⁶ Ibid., *soixantième session, Supplément n° 10 (A/60/10)*, par. 205.

Article 15

Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres

1. Une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si elle adopte une décision obligeant un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale.
2. Une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si :
 - a) Elle autorise un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale, ou si elle recommande à un État membre ou à une organisation internationale membre de commettre un tel fait; et
 - b) Cet état ou cette organisation internationale commet le fait en question en s'appuyant sur cette autorisation ou cette recommandation.
3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent que le fait soit ou non internationalement illicite pour l'État membre ou l'organisation internationale membre auquel s'adresse la décision, l'autorisation ou la recommandation⁷.

Organisation internationale de police criminelle

Le Secrétariat général de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) souhaite réitérer ses préoccupations et ses réserves au sujet de la règle énoncée dans le projet d'article 15, particulièrement en ce qui concerne la responsabilité des organisations internationales pour fait commis par leurs membres en s'appuyant sur une recommandation adoptée par elles. À la connaissance du Secrétariat général, il n'est jamais arrivé qu'une organisation internationale ordonne ou recommande sciemment à ses membres de commettre un fait internationalement illicite, et ait eu un comportement qui puisse être invoqué à l'appui de la règle proposée par la Commission. Le fondement conceptuel de la règle proposée n'est pas non plus très clair, en particulier pour ce qui a trait au fait commis en s'appuyant sur une simple recommandation d'une organisation internationale. Pour Interpol, la situation se complique encore du fait de l'article 9 de son statut, qui dispose que « [l]es Membres doivent faire tous les efforts compatibles avec leurs propres nécessités pour mettre à exécution les décisions de l'Assemblée générale ».

En outre, le libellé du projet d'article 15 donne à entendre que la règle proposée serait d'application même dans le cas d'une recommandation concernant une question qui ne relève pas de la compétence de l'organisation. Interpol pourrait difficilement accepter un tel effet, étant donné que l'alinéa g) de l'article 8 de son statut limite expressément le pouvoir d'adopter des recommandations de l'Assemblée générale aux questions relevant de la compétence de l'Organisation.

⁷ Ibid.

Organisation mondiale de la santé

Le projet d'article 15 traite d'une question qui pourrait être politiquement délicate pour les organisations internationales, en particulier pour une institution technique comme l'OMS dont les fonctions normatives prennent essentiellement la forme de recommandations formulées soit par ses organes directeurs, soit par son secrétariat, à l'intention de ses États membres. Nous sommes sensibles à l'argument qui figure au paragraphe 1 du commentaire de cet article⁸ à savoir qu'une organisation internationale ne devrait pas pouvoir sous-traiter l'exécution d'actes qui seraient illicites si elle les exécutait elle-même directement. Cela dit, l'OMS a du mal à imaginer une situation qui tomberait en pratique sous le coup du paragraphe 2 de l'article 15, surtout lorsque le comportement de l'État ou de l'organisation internationale auxquelles l'autorisation ou la recommandation est adressée n'est pas illicite, comme le prévoit le paragraphe 3 du même article. Nous prenons note des déclarations reproduites dans le rapport du Rapporteur spécial et de la position adoptée par certaines organisations internationales dans leurs observations, à savoir qu'une organisation internationale ne doit pas être tenue responsable des actes commis par ses membres à raison d'une autorisation ou d'une recommandation qu'elle leur aurait adressée. Il serait donc opportun de réviser le moment venu le commentaire de l'article 15 afin de donner les exemples précis des situations auxquelles la Commission semble songer.

D. Circonstances excluant l'illicéité – considérations générales

Organisation internationale de police criminelle

Les tribunaux administratifs internationaux ont examiné la question des circonstances excluant l'illicéité des faits commis par les organisations internationales. La jurisprudence de ces tribunaux confirme que les circonstances excluant l'illicéité sont partie intégrante du droit de la responsabilité pour violation d'une obligation internationale. Il est donc légitime d'envisager d'inclure cette question dans les projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales pour fait internationalement illicite.

Il n'est cependant sans doute pas inutile de préciser l'emploi des termes et d'examiner si les distinctions établies par la Commission dans les dispositions correspondantes de ses projets d'articles sur la responsabilité de l'État, à savoir le consentement, les contre-mesures, la force majeure, la détresse, l'état de nécessité et le respect de normes impératives, sont entièrement transposables à la responsabilité des organisations internationales. Dans ce cadre, le Secrétariat général d'Interpol souhaite rappeler trois jugements de tribunaux administratifs.

1. Tribunal administratif de l'Organisation des États américains, jugement n° 24⁹

Dans cette affaire, le réclamant en appelait de la décision de l'OEA de le relever de ses fonctions de Directeur de bureau du Secrétariat général et de mettre fin à son contrat avec l'Organisation, pour des raisons dont il était allégué qu'elles

⁸ Ibid, par 206.

⁹ Les jugements du Tribunal administratif de l'OEA peuvent être consultés sur le site <www.oas.org/tribadem/tribadeng.htm>.

étaient de force majeure et qu'elles étaient connues du réclamant, mais indépendantes de la volonté de l'Organisation. Rejetant l'argument du défendeur, le Tribunal a adopté une définition restrictive de la notion de force majeure, tout en donnant à entendre que l'impossibilité pouvait également constituer une circonstance excluant l'illicéité :

Le Tribunal considère qu'il n'existait pas en l'instance de force majeure qui empêchât le Secrétariat général de mener à terme le contrat de durée déterminée, étant donné qu'il est bien établi en droit que l'on entend par force majeure un événement naturel devant lequel aucune résistance n'est possible. Il n'était pas non plus impossible d'exécuter le contrat pour des raisons extérieures au Secrétariat général.

2. Jugement n° 339 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail¹⁰

Dans cette instance, le Tribunal administratif de l'OIT a répondu de manière incidente à la question de savoir si la détresse financière résultant d'autres causes que le non-paiement par les États membres de leurs contributions à une organisation peut être considérée comme une circonstance excluant l'illicéité. Le requérant avait accepté une offre de contrat de consultant auprès de l'organisation concernée. Le projet pour lequel le requérant devait travailler était un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Lorsque, en raison de difficultés financières, le PNUD a dû suspendre ou annuler des affectations de crédits, les fonds affectés au contrat du requérant ont été supprimés. L'organisation l'a alors informé que son offre d'engagement était annulée. Le Tribunal de l'OIT a fait droit à la demande du requérant dans les termes suivants :

Il se peut qu'un événement tel que le retrait du financement par le PNUD [puisse] apparaître comme compromettant la capacité de l'Organisation de poursuivre l'exécution du contrat au point de constituer un motif raisonnable de le dénoncer. Mais il n'y a rien dans le dossier qui permette au Tribunal de dégager une conclusion quant à l'effet de ce retrait. Le PNUD n'est pas mentionné dans le contrat. Vraisemblablement, cet organisme devait payer en tout ou en partie le traitement du requérant, mais le dossier ne dit rien de précis quant aux arrangements financiers passés avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et à la façon dont ils affectaient les moyens dont l'Organisation disposait pour financer l'exécution de ses contrats. Les seules communications émanant du PNUD qui aient été versées au dossier sont deux télégrammes. Le premier, en date du 22 janvier 1976, dit que le PNUD "n'est pas en mesure de donner son autorisation" pour trois mois des services de consultant envisagés et suggère le recours à une autre source. Le second, daté du 29 janvier, approuve un poste de consultant envisagé mais dit que l'organisme "n'est pas en mesure de donner son approbation" pour les trois autres mois des services de consultant du requérant. Il n'y a rien, dans tout cela, qui établisse un lien entre l'impossibilité d'approuver des mesures proposées et la situation financière. La décision de la FAO d'annuler les arrangements pris avec le requérant date du 17 février seulement; le retard donne à penser qu'il fallait considérer d'autres facteurs.

¹⁰ Les jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT) peuvent être consultés sur le site <www.ilo.org/dyn/triblex/triblex-browse.search>.

Enfin, il y a une grande différence entre arrêter le recrutement et mettre prématurément fin à des contrats déjà conclus. Il y a lieu de présumer que le PNUD, sur la base des informations que l'Organisation lui avait fournies, croyait que, dans le cas du requérant, il ne faisait qu'interrompre un recrutement supplémentaire; il ne s'ensuit pas qu'il aurait agi de la même façon dans le cas d'un contrat conclu.

3. Jugement n° 2183 du Tribunal administratif de l'OIT

Dans cette affaire, la requérante était en congé de maladie prolongé et personne n'avait accès à sa messagerie électronique. Son superviseur immédiat a demandé l'accès au compte informatique de la requérante, lu ses messages électroniques et affirmé qu'il avait séparé le courrier professionnel du courrier privé, qu'il avait placé dans un fichier séparé. Mise au courant de ce qu'elle a appelé une « atteinte au secret de sa correspondance », la requérante a porté plainte auprès du Directeur de l'administration. Non satisfaite de la réponse reçue, elle l'a contestée. L'organisation a invoqué la nécessité. Le Tribunal administratif de l'OIT a rejeté la requête en appliquant aux faits de l'affaire les principes suivants :

En premier lieu, la réglementation de l'organisation applicable à l'époque des faits indique que les services informatiques, y compris les réseaux, ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que le programme de travail officiel de l'organisation, sauf accord spécial. Mais la défenderesse reconnaît qu'en son sein, comme c'est le cas dans d'autres organisations, il existe une tolérance concernant l'usage des adresses électroniques à des fins privées dans des limites appropriées, pour autant qu'il ne soit pas préjudiciable au bon fonctionnement de l'organisation. En deuxième lieu, le principe de la confidentialité des messages privés figurant dans un compte à usage professionnel doit être respecté. En troisième lieu, il doit être possible pour les organisations, au cas où l'accès à un compte serait rendu nécessaire en raison de l'urgence ou de l'absence prolongée du titulaire du compte, d'ouvrir, moyennant des garanties techniques appropriées, une messagerie électronique. Cet état de nécessité, justifiant l'accès à des données qui peuvent revêtir un caractère confidentiel, doit être apprécié avec la plus grande prudence.

Bien que le Tribunal ait utilisé le terme « état de nécessité », il est possible de soutenir que le critère énoncé à l'alinéa a) de l'article 16 des articles de la Commission sur la responsabilité de l'État n'était pas rempli en l'espèce.

E. Circonstances excluant l'illicéité : état de nécessité

5. Dans son rapport de 2004, la Commission a posé la question suivante concernant l'état de nécessité :

b) Parmi les circonstances excluant l'illicéité, l'article 25 du texte sur la responsabilité de l'état pour fait internationalement illicite est consacré à l'« État de nécessité » qu'un État peut invoquer sous certaines conditions, et en premier lieu si le « fait non conforme à l'une [des] obligations internationales [de cet État]... constitue pour l'État le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent ». Une organisation

internationale pourrait-elle invoquer l'État de nécessité dans des circonstances similaires¹¹?

Banque mondiale

Dans le projet d'articles de la Commission sur la responsabilité des États, l'état de nécessité est reconnu comme une circonstance excluant l'illicéité, mais uniquement dans des cas exceptionnels et dans des limites très strictes : conformément au projet d'article 25, un État ne peut invoquer l'état de nécessité que si a) c'est pour lui le seul moyen de sauvegarder un intérêt essentiel face à un péril grave et imminent, et b) cela ne porte pas sérieusement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation violée existe ou de la communauté internationale dans son ensemble. En outre, l'état de nécessité ne peut être invoqué par un État qui y a contribué ou en violation d'une obligation excluant la possibilité de l'invoquer.

Dans ces strictes limites, on voit mal pourquoi une organisation internationale ne pourrait pas elle aussi invoquer l'état de nécessité. L'une des conditions fondamentales pour invoquer l'état de nécessité est la sauvegarde d'un « intérêt essentiel ». Les organisations internationales ayant une personnalité juridique distincte de celle de leurs États membres et étant donc des sujets de droit distincts, on ne saurait nier, a priori, qu'elles aussi ont des intérêts essentiels à sauvegarder conformément à leurs instruments constitutifs.

La pertinence des circonstances exceptionnelles dans les opérations de la Banque mondiale est confirmée par certaines clauses des conditions générales qui sont incorporées dans les accords financiers de la Banque et auxquelles il peut être fait référence ici par analogie. La section 6.02 e) des Conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie pour les prêts en monnaie unique (datées du 30 mai 1995, telles que modifiées avec effet jusqu'au 1^{er} mai 2004) prévoit la possibilité de suspendre en tout ou en partie le droit de l'emprunteur d'effectuer des retraits du Compte de prêt si :

e) À la suite de faits survenus après la date de l'accord de prêt, une situation exceptionnelle se produit qui rend improbable l'exécution du projet ou l'exécution par l'emprunteur ou par le garant des obligations résultant de l'accord de prêt ou de l'Accord de garantie.

De même, la section 6.02 k) des Conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie pour les prêts à spread fixe (datées du 1^{er} septembre 1999, telles que modifiées avec effet jusqu'au 1^{er} mai 2004) prévoit la possibilité d'une suspension si :

une situation exceptionnelle se produit qui rend tout nouveau retrait au titre du prêt incompatible avec les dispositions de l'article III, section 3 des Statuts de la Banque¹².

¹¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10 (A/59/10)*, par. 25.

¹² L'article III, sect. 3, est ainsi rédigé : « L'encours total des garanties, participations à des prêts et prêts directs accordés par la Banque ne pourra être augmenté si l'accroissement doit le porter au-delà de 100 % du capital souscrit diminué des pertes et augmenté des réserves générales et spéciales de la Banque ».

Enfin, s'agissant du péril justifiant l'invocation de l'état de nécessité, la Cour internationale de Justice, dans l'affaire du projet *Gabčíkovo-Nagymaros*, a indiqué que le péril devait être objectivement établi et pas seulement considéré comme possible, et qu'un « péril » s'inscrivant dans le long terme pouvait être tenu pour « imminent » dès lors qu'il avait été établi¹³. Cette dernière clarification est de la plus grande importance pour la pratique de la Banque mondiale dans laquelle des périls imminents peuvent surgir dans le contexte d'engagements financiers à long terme. Elle devrait donc, à notre avis, être reflétée dans le texte de l'article pertinent qui sera adopté par la Commission ou, tout au moins, dans le commentaire sur cet article.

Compte tenu de ce qui précède, nous estimons que le projet de la Commission :

a) Devrait indiquer que l'état de nécessité, en tant que l'une des circonstances excluant l'illicéité, peut être invoqué par une organisation internationale dans des circonstances analogues à celles dans lesquelles un État peut l'invoquer pour sauvegarder un intérêt essentiel menacé par un péril grave et imminent; et

b) Devrait expressément indiquer, de préférence dans le texte de l'article pertinent, ou tout au moins dans le commentaire sur cet article, qu'un péril s'inscrivant dans le long terme pourrait être tenu pour imminent dès lors qu'il est avéré.

F. Responsabilité des États pour les faits internationalement illicites d'organisations internationales

Organisation internationale de police criminelle

S'agissant de la responsabilité des États à raison d'un fait illicite d'une organisation internationale, il y a lieu de penser – à moins que la Commission ne compte intégrer à terme les différents aspects de la responsabilité pour fait internationalement illicite dans un cadre global unique – qu'il s'agit là d'une incursion dans le domaine de la responsabilité des États plutôt que dans celui de la responsabilité des organisations internationales. Les questions que pose la Commission révèlent une conséquence du fait que la responsabilité internationale est généralement examinée par rapport aux États en tant que sujets normaux de droit international. Examiner la responsabilité des organisations internationales revient à reconnaître que celles-ci sont des sujets de droit international. La responsabilité

¹³ *Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, *CI.J. Recueil 1997*, par. 56 : « Le mot “péril” évoque, certes, l'idée de “risque”; c'est précisément en cela que le “péril” se distingue du dommage matérialisé. Mais il ne saurait y avoir d'état de nécessité sans un “péril” dûment avéré au moment pertinent; la seule appréhension d'un “péril” possible ne saurait à cet égard suffire. Il pourrait d'ailleurs difficilement en aller autrement dès lors que le “péril” constitutif de l'état de nécessité doit être à la fois “grave” et “imminent”. L'“imminence” est synonyme d'“immédiateté” ou de “proximité” et dépasse de loin le concept d'“éventualité”. Comme l'a souligné la Commission du droit international dans son commentaire, le péril “extrêmement grave et imminent” doit s'être “trouvé peser au moment même sur l'intérêt menacé”... Cela n'exclut pas, de l'avis de la Cour, qu'un “péril” qui s'inscrirait dans le long terme puisse être tenu pour “imminent” dès lors qu'il serait établi, au moment considéré, que la réalisation de ce péril, pour lointaine qu'elle soit, n'en serait pas moins certaine et inévitable. »

internationale est cependant sur le fond une question plus large, inséparable de celle de savoir quelle partie est débitrice de l'obligation juridique internationale qui a été violée. En d'autres termes, tout fait internationalement illicite (qu'il soit commis par un État, une organisation internationale, une personne physique ou une personne morale au plan national) relève du droit de la responsabilité internationale. Théorie et expérience montrent donc que la question dépasse la seule responsabilité des États à raison du fait illicite d'une organisation internationale. Par conséquent, traiter isolément cette responsabilité pourrait se révéler indûment sélectif.

Les considérations qui précèdent s'éclairent si l'on examine de plus près les deux questions posées, à savoir : a) si les projets d'articles devraient comprendre une disposition concernant l'aide ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite; et b) s'il y a des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre. Comme nous l'expliquerons plus loin, ces questions devraient être traitées dans les articles sur la responsabilité de l'État.

a) Aide ou assistance, directives et contrôle

Les articles 16 et 17 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite sont selon nous d'une portée trop restrictive. Ils ne visent en effet que les cas où un État aide ou assiste un autre État, donne à un autre État des directives ou exerce un contrôle dans la commission du fait internationalement illicite par ce dernier, mais non les cas où l'aide, l'assistance, les directives ou le contrôle visent un autre sujet de droit international, comme une organisation internationale. Si les articles 16 et 17 n'étaient pas si restrictifs, il n'aurait pas été nécessaire de soulever la question de savoir si les articles sur la responsabilité des organisations internationales devraient contenir une disposition concernant l'aide ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite, ou les directives données à une organisation internationale ou le contrôle exercé sur elle dans la commission d'un tel fait. Au vu du libellé restrictif des articles 16 et 17, la question posée par la Commission semble faire partie des questions relatives à la responsabilité des États qui, aux termes de l'article 56 des articles, continuent d'être régies par les règles de droit international applicables. À cet égard, il convient de rappeler que la formulation générale employée par la Cour permanente de Justice internationale en l'affaire de l'*Usine de Chorzow* (Compétence) en 1927¹⁴ est suffisamment large pour s'étendre à l'aide ou l'assistance fournies, ou à la direction ou le contrôle exercés dans la commission par un autre sujet de droit international d'un fait internationalement illicite.

Aussi ne serait-ce que dans le cas où aucune règle de droit international général ne disposerait que la responsabilité d'un État est engagée lorsqu'il aide ou assiste une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite, ou lorsqu'il lui donne des directives ou exerce un contrôle sur elle dans la commission d'un tel fait – ce dont il est permis de douter – qu'il existerait une lacune à combler par un développement progressif du droit. Fût-ce le cas, les articles sur la responsabilité des organisations internationales ne seraient pas à notre avis le lieu approprié pour ce faire. On pourrait faire valoir qu'il

¹⁴ 1927 *P.C.I.J. Series A*, n° 17.

ne convient pas de limiter la responsabilité des organisations internationales aux seuls cas où elles aident ou contraignent un État ou une autre organisation internationale à violer le droit international, ou exercent un contrôle sur lui à cette fin (voir les projets d'articles 12 et 14).

b) Responsabilité des membres

Dans une certaine mesure, les éléments qui précèdent répondent partiellement à la question de savoir s'il y a des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite commis par une organisation internationale dont il est membre. Il est difficile d'imaginer des cas qui ne sont pas déjà visés par les dispositions. L'une des fonctions de l'article 57 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite est d'exclure du champ d'application des articles la responsabilité de l'État à raison du comportement d'une organisation internationale. Cependant, cette disposition n'exclut pas du champ d'application desdits articles la question de la responsabilité de l'État pour son propre comportement, c'est-à-dire un comportement qui lui est attribuable aux termes du chapitre II de la première partie des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. À l'article 57, la Commission a expressément voulu exclure ces questions – bien qu'elles rentrent théoriquement dans le champ d'application des articles – étant donné qu'elles concernent des questions relatives à la responsabilité de l'État apparentées à celles qui sont visées au chapitre IV de la première partie. Le champ d'application de l'article 57 est donc étroit et ne comprend que ce que l'on appelle parfois la responsabilité indirecte ou subsidiaire des États membres pour les faits ou les dettes d'une organisation internationale¹⁵.

Le Secrétariat général d'Interpol a déjà fait observer (A/CN.4/556, p. 41) que la situation qui pourrait résulter de l'abandon financier d'une organisation par ses membres mérite à cet égard réflexion. Dans son avis consultatif relatif à l'*Effet de jugements* (1954)¹⁶, la Cour internationale de Justice a précisé que la fonction d'approuver le budget ne signifiait pas que l'organe plénier d'une organisation ait un pouvoir absolu d'approuver ou de ne pas approuver les dépenses qui lui sont proposées, car certains éléments de ces dépenses résultent d'obligations déjà encourues par l'organisation et, dans cette mesure, l'organe plénier n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements. Le refus des membres de permettre à l'organisation de faire honneur à ses engagements n'entre-t-il pas, toutefois, dans les prévisions de la disposition relative à la contrainte? L'affaire du Conseil international de l'étain est un cas singulier d'abandon pur et simple d'une organisation par ses membres, qui a abouti à son insolvabilité et à sa disparition. On peut imaginer qu'un tel abandon financier puisse engager la responsabilité des membres en vertu d'une règle analogue à l'article 18 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Outre cet exemple, cependant, on conçoit mal ce qui peut être visé par la notion de « responsabilité d'un État à raison d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale ».

¹⁵ « Commentaries on Draft Article 57 », in J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, 2002, p. 311.

¹⁶ *C.I.J. Recueil 1954*, p. 54.

i) *Lex specialis*

L'article 55 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et le paragraphe 3 de l'article 74 de la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales visent déjà les cas de *lex specialis* où le règlement d'une organisation prévoit expressément la responsabilité des États pour les faits internationalement illicites d'une organisation internationale dont ils sont membres. C'est le cas lorsque l'acte constitutif ou une autre règle de l'organisation prescrit que ses membres sont responsables, indirectement ou subsidiairement, des faits ou des dettes de l'organisation. Ainsi, le paragraphe 7 de l'article 300 du Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée de 2002)¹⁷ dispose que les accords conclus par la Communauté selon les conditions énoncées dans cet article lient les institutions de la Communauté et les États membres.

ii) *Pactum tertiis*

De façon analogue, si le fait internationalement illicite d'une organisation internationale résulte de la violation par cette organisation d'une obligation qui lui est imposée par un accord international qu'elle a conclu avec un État ou une autre organisation internationale, l'application des articles 34 et 35 de la Convention de Vienne de 1986 a pour effet que les pays membres de l'organisation délinquante ne sont tenus responsables de la violation de l'obligation par l'organisation que si ces pays ont accepté de se porter garants du respect des obligations souscrites en vertu dudit accord.

iii) *Défaut de financement*

L'une des situations qui sont citées dans la doctrine à l'appui de la responsabilité des États pour fait illicite d'une organisation internationale est celle où une organisation ne peut s'acquitter de ses obligations en raison d'un défaut de financement. Abstraction faite des obligations financières non régies par le droit international, la jurisprudence des cours et tribunaux internationaux donne à penser que ces situations pourraient rentrer dans le cadre des circonstances excluant l'illicéité.

Deux jugements de tribunaux administratifs étayent cette thèse. L'un concerne une organisation dont les difficultés financières résultent de facteurs extrinsèques, l'autre une situation créée par le non-acquittement de leurs obligations financières par les membres de l'organisation.

Comme nous l'avons déjà dit, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a répondu positivement, dans son jugement n° 339, à la question de savoir si la détresse financière résultant d'autres causes que le non-paiement par les États membres de leurs contributions à une organisation pouvait être considérée comme une circonstance excluant l'illicéité. Par ailleurs, dans sa décision n° 124, le Tribunal administratif de l'OEA a jugé que lorsque la cause n'est pas extrinsèque, mais réside dans le non-respect par les membres de leurs obligations financières, la détresse financière n'entraîne qu'une impossibilité temporaire d'exécution de l'obligation :

¹⁷ *Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 45, n° C 325 (24 décembre 2002), p. 35.

Le Tribunal juge que l'organisation a l'obligation de payer mais reconnaît en même temps que des *circonstances exceptionnelles constituant un cas de force majeure* peuvent temporairement l'empêcher de remplir l'obligation à laquelle elle est tenue juridiquement.

Cela étant, le principe juridique retenu ici est qu'une obligation ne peut être effacée que de la manière prévue dans le système interne de l'organisation et selon les principes généraux de droit tels que la renonciation, le paiement, la caducité et l'indemnisation, et non par un quelconque autre moyen comme le non-paiement de leurs contributions par les États membres.

Compte tenu de ces deux facteurs conjoints – le non-paiement des contributions par les États membres et le caractère juridiquement contraignant de l'obligation – l'organisation doit ouvrir un compte spécial au nom du personnel du Secrétariat général, confié à la gestion et à la responsabilité du Trésorier, afin de constituer un fonds de réserve pour les employés, qui servira uniquement et exclusivement à acquitter les prestations dues par l'organisation aux membres du personnel. Ce fonds sera comptabilisé au budget et sera déboursé à mesure que les États membres *acquitteront* leurs obligations financières envers l'organisation en versant leurs arriérés de contributions. [Voir les articles 6 et 54 de la charte et la résolution AG/RES.900 (XVII-O/87), dans laquelle l'Assemblée générale déclare que « le paiement des quotes-parts et des contributions est un engagement juridique pris par les États membres envers l'Organisation des États américains »; voir également « The mandatory nature of the General Assembly resolutions setting the quotas that the member States are to contribute to fund the OAS », document OEA/Ser.G/CP/doc.1907/88 du 7 juillet 1988, pages 1 et 2, établi par le Secrétariat général de l'OEA et soumis au Conseil permanent de l'Organisation. Voir aussi l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur « Certaines dépenses des Nations Unies (Charte, art. 17, par. 2) » du 20 juillet 1962 (*C.I.J. Recueil 1962*), également cité par le Secrétariat général de l'OEA dans le document susmentionné, dans lequel la Cour a confirmé le caractère obligatoire des quotes-parts fixées par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, et un mémorandum du Conseiller juridique de l'ONU en date du 7 août 1978, dans lequel il émet l'avis que l'article 17 de la Charte des Nations Unies « impose aux Membres l'obligation juridique de payer les quotes-parts fixées pour eux par l'Assemblée générale » (*Digest of United States Practice in International Law*, p. 225 et 226).

Ce dernier jugement donne à penser que le droit international faisant obligation aux États membres d'une organisation internationale de payer les contributions fixées par l'organe compétent de l'organisation, il incombe à celle-ci de prendre des mesures pour faire face aux situations créées par le retard dans le paiement des contributions. Toutefois, l'obligation juridique de payer la quote-part fixée par l'organe compétent qui est inhérente à l'appartenance à une organisation internationale demeure *res inter alios acta* et ne paraît pas équivaloir à ce que l'on appelle responsabilité indirecte ou subsidiaire des États membres pour les faits ou les dettes d'une organisation internationale.

iv) *Abandonner le principe général?*

Comme nous l'avons déjà dit, il est difficile de voir quelles situations devraient entrer dans le cadre de la notion de responsabilité d'un État à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale. Deux autres possibilités peuvent cependant être envisagées.

Premièrement, au regard du droit international général positif, la responsabilité d'un État à raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale réduit la portée des principes généraux énoncés aux chapitres I^{er} et III des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Le premier desdits articles dispose que tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale. De plus, l'article 13 stipule que le fait de l'État ne constitue pas une violation d'une obligation internationale à moins que l'État ne soit lié par ladite obligation au moment où le fait se produit. Cependant, rien dans la pratique internationale n'étaye la thèse selon laquelle une règle coutumière limitant la portée de ces dispositions aurait vu le jour, qui aurait pour conséquence que l'État serait aussi responsable des faits internationalement illicites d'une organisation internationale dont il est membre. Même une interprétation très favorable de la sentence arbitrale en l'affaire *Westland Helicopters/Arab Organization for Industrialization (AOI)* (1995) mènerait encore à conclure que le tribunal a en fin de compte jugé que les faits de l'Arab Organization for Industrialization étaient attribuables à ses États membres parce que l'organisation se confondait à toutes fins pratiques avec eux. Ainsi, outre le fait que la justice suisse l'a, à juste titre, ultérieurement annulée, la sentence d'arbitrage en l'affaire *Westland Helicopters/AOI* constitue en fait une application des principes généraux énoncés au chapitre premier des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

En second lieu, il se peut que de *lege ferenda* l'adoption d'une règle apportant une exception aux principes généraux exprimés aux chapitres I^{er} et II des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite soit souhaitable. Cependant, au contraire des systèmes de droit interne, la communauté internationale ne dispose d'aucun processus juridique ou administratif de constitution en société ni d'aucune norme commune applicable à toutes les organisations internationales. Aussi l'élaboration d'une telle règle exigerait-elle l'examen des questions, fort nombreuses, qu'entraîne la diversité des organisations internationales. Pour n'en mentionner que quelques-unes : doit-on traiter les institutions bancaires multilatérales de la même manière que les organisations internationales non bancaires? Le fait que certaines organisations soient intégrationnistes et d'autres pas doit-il être pris en compte? Doit-on établir une distinction entre les types d'obligation? Les mécanismes de contrôle interne de toutes les organisations remplissent-ils les conditions qui permettraient à une telle règle de fonctionner?

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Dans la partie C du chapitre III de son rapport de 2005, la Commission a indiqué trois points sur lesquels elle accueillerait des remarques et observations.

a) **Aide ou assistance, direction et contrôle ou coercition**

Le premier de ces points (al. a) du paragraphe 26 de la partie C du chapitre III) concerne la question de savoir si la Commission devrait inclure également dans les

projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales une disposition concernant l'aide ou l'assistance fournie par un État à une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite. Le deuxième point (al. b) du paragraphe 26 de la partie C du chapitre III) concerne la question de savoir si la réponse donnée à la première question devrait aussi s'appliquer au cas où un État donne des directives et exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait par une organisation internationale qui constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite. À notre avis, ces deux questions sont d'une grande pertinence dans les affaires internationales à l'heure actuelle et devraient effectivement être examinées par la Commission. Au cours de cet examen, la Commission souhaitera peut-être se pencher sur les conséquences pratiques qu'entraînerait, dans l'un et l'autre cas, l'établissement de la responsabilité de l'État. De plus, il serait préférable de préciser si le fait illicite auquel il est fait référence dans la deuxième question est un fait illicite au plan interne, ou un fait internationalement illicite, ce qui n'est pas spécifié à l'alinéa a) du paragraphe 26.

b) Responsabilité des États membres d'une organisation internationale

Le dernier point [par. 26 b)] concerne la question de savoir s'il y a des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre. Les faits récents, dont témoignent la jurisprudence tant interne qu'internationale et les ouvrages savants, indiquent selon nous que cette question revêt une importance pratique considérable, la question de la responsabilité des États membres s'étant posée à plusieurs reprises. La plupart des auteurs estiment toutefois que la situation juridique n'est pas entièrement claire. L'examen de la question par la Commission serait donc de nature à préciser l'état du droit international en la matière, quelles que soient les conclusions de cet examen.

Organisation mondiale de la santé

Pour ce qui est maintenant du chapitre III.C du rapport, nous constatons que la Commission ne sollicite pas de commentaire sur telle ou telle circonstance qui écarterait l'illicéité de l'acte et que la validité de l'argument de « l'état de nécessité » dans le cas des organisations internationales a déjà fait l'objet d'une demande d'observations. D'un point de vue général, l'OMS recommanderait à ce stade de la réflexion que le Rapporteur spécial et la Commission n'oublient pas les différences fondamentales qu'il y a entre un État et une organisation internationale, ni la diversité qui caractérise les fonctions et les objectifs des organisations elles-mêmes, lorsqu'ils s'interrogent sur les circonstances excluant l'illicéité figurant au chapitre V de la première partie des articles sur la responsabilité de l'État et devant être réputées applicables aux organisations internationales, compte spécialement tenu de la probable absence de pratique établie dans ce domaine. Par exemple, s'il est évident qu'une circonstance comme la légitime défense ne vaut par nature que pour les actes de l'État, on peut se demander si les obligations internationales qu'assume d'une manière générale une organisation internationale peuvent vraisemblablement conduire celle-ci à enfreindre une norme péremptoire du droit international général selon l'article 26 des articles sur la responsabilité de l'État.

La Commission demande également si elle doit prévoir dans son projet le cas de l'État qui aide ou soutient une organisation internationale qui commet un acte internationalement illicite, ainsi que le cas de l'État qui conduit ou force une

organisation internationale à commettre un acte internationalement illicite. Ce sont des cas envisagés aux articles 16 à 18 des articles sur la responsabilité de l'État, comme le dit le rapport. La réponse générale de l'OMS est que, dans la mesure où l'un de ces trois cas mettrait en jeu la responsabilité internationale d'une organisation internationale, il serait logique de prévoir cette hypothèse dans le projet. Selon l'économie et le contenu des articles sur la responsabilité de l'État, tel semblerait être le cas de l'aide ou du soutien, et de la direction ou du contrôle de l'État à l'égard d'une organisation internationale qui commet un acte internationalement illicite. La réponse devrait être différente dans le cas de l'organisation internationale contrainte par un État à commettre un acte qui serait illicite si elle n'était pas forcée de l'exécuter, puisque cette situation particulière exclurait la responsabilité de l'organisation.
