Nations Unies A/CN.4/582

Assemblée générale

Distr. générale
1er mai 2007
Français
Original : anglais

Commission du droit international
Cinquante-neuvième session
Genève, 7 mai-8 juin et 9 juillet-10 août 2007

Responsabilité des organisations internationales

Commentaires et observations reçus d'organisations internationales

Table des matières

			Page
I.		Introduction	4
II.		Commentaires et observations reçus d'organisations internationales	5
	A.	Remarques générales	5
		Commission européenne	5
		Fonds monétaire international	5
		Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	6
	B.	Projet d'article 3 – Principes généraux	6
		Fonds monétaire international	6
	C.	Projet d'article 8 – Existence de la violation d'une obligation internationale	7
		Fonds monétaire international	7
	D.	Projet d'article 11 – Violation constituée par un fait composite	9
		Fonds monétaire international	9
	E.	Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale – considérations générales	9
		Fonds monétaire international	9
	F.	Projet d'article 12 – Aide ou assistance dans la commission du fait internationalement illicite	10
		Fonds monétaire international	10

07-32832 (F) 300507 300507

G. Projet d'article 13 – Directives et contrôle dans la commission du fait internationalement illicite . . . 11

Fonds monétaire international . . . 11

H. Projet d'article 14 – Contrainte sur un État ou une autre organisation internationale . . . 12

Fonds monétaire international . . . 12

I. Projet d'article 15 – Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres . . . 13

Fonds monétaire international . . . 13

J. Circonstances excluant l'illicéité – commentaire général . . . 15

Commission européenne . . . 15

K. Projet d'article 17 – Consentement . . . 15

Commission européenne . . . 15

Fonds monétaire international . . . 16

L. Projet d'article 18 – Légitime défense . . . 17

Commission européenne . . . 17

Fonds monétaire international . . . 17

M. Projet d'article 19 – Contre-mesures . . . 17

Fonds monétaire international . . . 17

N. Projet d'article 21 – Détresse . . . 18

Commission européenne . . . 18

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques . . . 18

O. Projet d'article 22 – Nécessité . . . 19

Commission européenne . . . 19

Fonds monétaire international . . . 19

P. Responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale – commentaire général . . . 20

Commission européenne . . . 20

Q. Projets d'articles 25 et 26 . . . 20

Fonds monétaire international . . . 20

R. Projet d'article 27 – Coercition exercée sur une organisation internationale par un État . . . 21

Fonds monétaire international . . . 21

S. Projet d'article 28 – Responsabilité internationale en cas d'attribution de compétence à une organisation internationale . . . 21

Commission européenne . . . 21

Fonds monétaire international 22

T. Projet d'article 29 – Responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation. 24

Commission européenne. 24

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. 25

U. Questions précises soulevées au chapitre III.B du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session 25

1. Obligation des membres d'une organisation internationale d'indemniser le tiers lésé. 25

Fonds monétaire international 25

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. 26

2. Obligation de coopérer en cas de violation grave par une organisation internationale d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général 27

Fonds monétaire international 27

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. 30

I. Introduction

1. À sa cinquante-cinquième session, la Commission du droit international a prié le Secrétariat de transmettre, tous les ans, aux organisations internationales, pour observations, le chapitre de son rapport sur le sujet de la « Responsabilité des organisations internationales »[1]. Comme suite à cette demande, certaines organisations internationales ont été invitées à soumettre leurs commentaires sur les extraits pertinents des rapports de la Commission de 2003, 2004, 2005 et 2006[2]. Tout récemment, la Commission a demandé des commentaires sur le chapitre VII de son rapport de 2006[3] et sur les questions l'intéressant particulièrement, mentionnées aux paragraphes 27 et 28 du rapport de 2006[4].

2. Au 30 avril 2007, des observations écrites avaient été reçues des trois organisations internationales ci-après (date de la communication entre parenthèses) : Commission européenne (18 décembre 2006), Fonds monétaire international (12 mars 2007) et Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (8 janvier 2007). Le texte de ces commentaires est reproduit ci-dessous dans la section II, sujet par sujet. Le texte des commentaires qui seront reçus par la suite sera reproduit dans des additifs du présent rapport.

---

[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 12 mai 2006 figurent dans les documents A/CN.4/545, A/CN.4/556 et A/CN.4/568 et Add.1.

[3] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10).

[4] Les paragraphes 27 et 28 du rapport de 2006 sont libellés comme suit :

> 27. La Commission prendrait connaissance avec intérêt des commentaires et observations des gouvernements et des organisations internationales sur les projets d'articles 17 à 30, en particulier ceux relatifs à la responsabilité internationale en cas d'attribution de compétence à une organisation internationale (projet d'article 28), et à la responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation (projet d'article 29).
>
> 28. La Commission accueillerait aussi avec intérêt les points de vue des gouvernements et des organisations internationales sur les deux questions suivantes qui devraient être traitées dans le prochain rapport :
>
> a) Les membres d'une organisation internationale qui ne sont pas responsables d'un fait internationalement illicite de cette organisation sont-ils tenus d'indemniser la personne lésée, dans le cas où l'organisation n'est pas à même de le faire?
>
> b) Aux termes de l'article 41, paragraphe 1, du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, lorsqu'un État commet une violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général, les autres États doivent coopérer pour y mettre fin par des moyens licites. Dans le cas où une organisation internationale commet une telle violation, les États ainsi que les autres organisations internationales sont-ils tenus de coopérer pour y mettre fin?

II. Commentaires et observations reçus d'organisations internationales

A. Remarques générales

Commission européenne

La Commission européenne appuie dans une large mesure les projets d'articles 17 à 24 sur les circonstances excluant l'illicéité, mais elle est quelque peu préoccupée par certains aspects des nouveaux projets d'articles 28 et 29 dans le chapitre concernant la responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale. Elle espère que la Commission du droit international (CDI) prendra bonne note de ces préoccupations.

Fonds monétaire international

Avant d'en venir aux articles proprement dits, le Fonds monétaire international (FMI) tient à rappeler certaines des observations générales qu'il avait faites précédemment à propos de la façon dont la Commission abordait ce sujet.

En premier lieu, le FMI estime qu'il ne convient pas de s'appuyer sur les règles applicables à la responsabilité de l'État lorsqu'on analyse la responsabilité internationale des organisations internationales. Comme la Cour internationale de Justice l'a fait observer, contrairement aux États, les organisations internationales n'ont pas une compétence générale. L'organisation internationale est créée par un accord de ses membres à des fins précises énoncées dans l'accord constitutif. À moins que cet accord lui-même ne soit contraire au droit international (auquel cas, l'illicéité de l'accord est imputable aux États membres et non à l'organisation), la responsabilité de l'organisation doit être examinée par rapport au point de savoir si elle a agi conformément à cet accord, c'est-à-dire si elle a agi *ultra vires.* De plus, et dans le même ordre d'idées, les États ont beau se ressembler du point de vue tant fonctionnel qu'organisationnel, les organisations internationales, elles, ont des pouvoirs et fonctions qui varient en fonction de leurs statuts. Il faut tenir compte de ces distinctions lorsqu'on examine la responsabilité internationale à raison du fait de différentes organisations.

En deuxième lieu, lorsqu'une organisation se conforme à son acte constitutif, le fait en question ne peut être illicite par rapport à une autre norme de droit international que si celle-ci est une « norme impérative » (*jus cogens*) ou découle d'une obligation spécifique née des activités de l'organisation (par exemple, lorsqu'elle a conclu un traité distinct avec un autre sujet de droit international). Toutefois, vis-à-vis de toutes les autres règles de droit international, l'acte constitutif et les règles internes de l'organisation sont sa *lex specialis* déterminant sa responsabilité, cette *lex specialis* l'emportant donc sur la *lex generalis*, dont font partie les dispositions du projet d'articles.

Enfin, le FMI continue de s'interroger sur le fondement des règles en cours d'élaboration. Il sait que, selon l'article premier de son statut, la Commission « a pour but de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification ». La Commission n'a pas précisé si le projet de dispositions à l'étude est une codification de principes existants ou s'il relève du développement progressif du droit. Dans la première hypothèse, il serait bon que la Commission

précise la pratique qui est codifiée. Dans la seconde hypothèse, le Fonds monétaire international devrait expliciter les principes qui sous-tendent les recommandations.

Le FMI est bien conscient d'avoir déjà soulevé ces points précédemment. Toutefois, il ressort d'un examen des réponses que la Commission a faites aux commentaires antérieurs du Fonds que la Commission reste devoir répondre à ces questions générales et fondamentales. Le FMI lui saurait infiniment gré de le faire.

Avant de livrer son commentaire des projets d'articles 17 à 30, le FMI commentera certains des projets d'articles déjà adoptés, dans l'espoir que ces commentaires seront pris en considération lorsque la Commission discutera lesdits projets d'articles. En outre, les observations faites au sujet des projets d'articles déjà adoptés peuvent présenter de l'intérêt pour les projets d'articles 25 à 30 au sujet desquels on nous demande de faire connaître nos observations.

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Le projet d'articles examiné comprend deux groupes d'articles : a) adaptations des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (projets d'articles 17 à 27 et 30); b) articles propres au présent projet (projets d'articles 28 et 29). Les commentaires qui suivent sont formulés dans cet ordre.

Pour l'essentiel, le texte des projets d'articles 17 à 27 et 30 diffère de celui des articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, le mot « État » se voyant remplacé par l'expression « organisation internationale » ou par le mot « organisation »; en effet, si l'on considère les articles susvisés, la position des organisations internationales ne s'écarte pas considérablement de celle des États. Parfois, on procède à d'autres adaptations, et celles-ci ne soulèvent apparemment aucune difficulté, une jurisprudence nombreuse étant invoquée à l'appui du projet de dispositions[5]. Lorsqu'il n'est guère fait état de la pratique des États, il ne semble pas, selon l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, qu'un projet d'article donné prête à la moindre controverse[6].

Comme déjà indiqué, les articles 28 et 29 sont propres au projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales pour un fait qui est illicite au regard du droit international, ce qui permet dans une large mesure d'expliquer l'imprécision, voire le caractère évasif du texte sur certains points. Bien entendu, il y a fort à parier que cette ambigüité est voulue, mais il ne faudrait pas pour autant que le texte en devienne incompréhensible. Le souci d'exhaustivité ne saurait nuire à la clarté.

B. Projet d'article 3 – Principes généraux[7]

Fonds monétaire international

Aux paragraphes 8 à 10 de son troisième rapport, le Rapporteur spécial donne à entendre que le comportement résultant de l'exercice licite par une organisation du

---

[5] [Note de bas de page omise].

[6] [Note de bas de page omise].

[7] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 10* (A/58/10), par. 53.

processus de prise de décisions peut donner lieu à une violation des obligations de ladite organisation[8]. Il estime, en effet, que « les difficultés d'exécution tenant au processus politique de prise de décisions ne sont pas […] propres aux organisations internationales »[9].

Le FMI ne partage pas ce point de vue. Le processus de prise de décisions de toute organisation internationale est en soi un impératif juridique qui résulte d'ordinaire de son acte constitutif. Quelles que soient les considérations politiques entourant la prise d'une décision en particulier, le respect du processus décisionnel ne relève pas d'un choix politique. À l'inverse de l'État, l'organisation internationale n'est pas souveraine en la matière, n'étant que l'instrument de son acte constitutif.

C'est à tort que le Rapporteur spécial évoque les activités de l'ONU au Rwanda et à Srebrenica. Par exemple, le rapport cité concernant le Rwanda semble n'envisager la « responsabilité » de l'ONU qu'au sens moral. Nulle part dans ledit rapport il n'est question d'une quelconque responsabilité juridique qui découlerait pour l'ONU du droit international. De plus, ces exemples illustrent les réserves formulées précédemment par le FMI, à savoir que la Commission ne devrait pas chercher à dégager de la pratique en matière de maintien de la paix ou d'emploi de la force des principes qui s'appliqueraient aux autres activités des organisations internationales, telles que les activités de développement et financement[10].

Le FMI tient à souligner une fois encore que les paramètres à l'intérieur desquels s'inscrivent les obligations de toute organisation internationale résultent de son acte constitutif, lequel définit les limites de ce qui a été convenu par ses membres. L'organisation internationale a une capacité limitée et, par suite, ses obligations sont par définition limitées. Ces limites sont définies par l'acte constitutif de l'organisation. Cette question a aussi été évoquée par l'ancien Conseiller juridique du FMI dans une contribution écrite présentée en 2001 au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Le FMI invite la Commission à accorder une attention particulière à cette contribution[11].

C. Projet d'article 8 – Existence de la violation d'une obligation internationale[12]

Fonds monétaire international

Ce projet d'article inspire deux commentaires au FMI.

---

[8] Voir, par exemple, document A/CN.4/545, p. 6 et 7, où sont évoquées certaines de nos préoccupations à cet égard.

[9] Troisième rapport sur la responsabilité des organisations internationales présenté par le Rapporteur spécial, A/CN.4/553, par. 9.

[10] Voir, par exemple, dans le document A/CN.4/545, p. 7 et 17, certaines des observations précédentes du FMI sur ce point.

[11] François Gianviti, « Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund », document de l'ONU E/C.12/2001/WP.5 (7 mai 2001) (examinant dans quelle mesure les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont un effet juridique sur le FMI, dans quelle mesure celui-ci est tenu de contribuer à la réalisation des objectifs du Pacte et dans quelle mesure ses statuts l'y autorisent).

[12] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), par. 205.

En premier lieu, la différence entre la manière dont est envisagée i) la violation d'une obligation internationale par l'organisation internationale dans le projet d'articles et ii) dans les règles de l'organisation pose de sérieux problèmes.

Il est dit dans le commentaire du projet d'article, à cet égard, que les règles d'une organisation « ne prévalent pas nécessairement sur les principes énoncés dans le présent projet d'articles »[13]. Selon le FMI, cette affirmation est sans fondement juridique. Rien dans le projet d'articles n'indique qu'il édicte des normes impératives ou même des principes qui font maintenant partie du droit international général ou coutumier.

Dans la mesure où la Commission entend contribuer au développement progressif du droit international, on voit mal comment une telle affirmation pourrait y concourir. Le rapport lui-même atteste les profondes divergences de vues existant sur la question entre les membres de la Commission, et cette affirmation ne peut que susciter quelque incertitude chez les organisations quant au contenu et à l'applicabilité des règles qui régissent leurs actes. Comme indiqué plus haut, ainsi que dans les commentaires du 1er avril 2005, le FMI estime de loin préférable de considérer que les règles d'une organisation ne font pas uniquement partie du droit international, mais constituent en droit international la *lex specialis* déterminant les obligations de l'organisation. En outre, les accords internationaux entre les membres d'une organisation, de même que les autres décisions de l'organisation, soulignent l'application exclusive des règles régissant leurs relations. Il est dès lors évident que les principes généraux énoncés dans le projet d'articles (en tant que *lex generalis*, dans la mesure où ils énoncent des obligations s'imposant à toutes les organisations internationales) ne sauraient primer les règles de l'organisation, qui ont valeur de *lex specialis*.

C'est pourquoi le FMI réitère cette observation générale que seules les règles de l'organisation internationale permettent de décider si elle a violé une obligation internationale (sauf les cas exceptionnels mettant en cause des normes impératives du droit international général).

En second lieu, et sans préjudice de ce qui précède, il conviendrait de préciser l'intérêt que revêt le paragraphe 2 du projet d'article 8. Il ressort du commentaire que ce paragraphe « vise simplement à indiquer que, dans la mesure où une obligation découlant des règles de l'organisation doit être considérée comme une obligation relevant du droit international, les principes exprimés dans le présent projet d'articles s'appliquent »[14]. Or, le texte du paragraphe 1 de l'article 8 suffit, puisqu'il vise les obligations internationales, sans égard à leur origine ou à leur nature. Ainsi donc, dans la mesure où une obligation découlant des règles de l'organisation doit être considérée comme une obligation de droit international, elle serait déjà envisagée par ce premier paragraphe. S'il en est ainsi, le paragraphe 2 peut être supprimé, car il n'apporte pas grand-chose. Les questions liées à l'application du projet d'article 8 aux règles de l'organisation peuvent être convenablement traitées dans le commentaire du projet d'articles.

---

[13] Ibid., par. 206, commentaire du projet d'article 8, par. 7.

[14] Ibid. par. 6.

D. Projet d'article 11 – Violation constituée par un fait composite[15]

Fonds monétaire international

Le projet d'article 15 du texte sur la responsabilité de l'État dont le présent article 11 s'inspire traite des faits composites qui sont des faits « qui concernent un ensemble de comportements et d'effets individuels en tant que tels » et qui « donnent lieu à des violations à caractère continu qui s'étendent sur toute la période débutant avec la première des actions ou omissions de la série de faits qui constitue le comportement illicite »[16].

Les organisations internationales étant dotées d'une capacité limitée, il n'est pas dit qu'elles seraient toutes tenues d'obligations susceptibles d'être violées par des faits composites. Il serait donc utile que la Commission donne des exemples précis de faits composites et des obligations y relatives dans le cas des organisations internationales.

E. Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale – considérations générales

Fonds monétaire international

Le FMI ne peut souscrire au postulat qui sous-tend ce chapitre du projet d'articles, tel qu'il est formulé dans la phrase suivante du commentaire :

> « Aux fins de la responsabilité internationale, il n'y a pas lieu de distinguer le cas d'une organisation internationale aidant ou assistant un État ou une autre organisation internationale de celui d'un État aidant ou assistant un autre État »[17].

Tout d'abord, dans ses observations du 1er avril 2005, le FMI avait indiqué pourquoi il pensait que le rôle d'une organisation internationale dans le comportement d'un État ou d'une autre organisation différait fondamentalement du rôle de l'État dans le comportement d'un autre État[18]. Comme indiqué dans le commentaire général, les États et les organisations internationales diffèrent fondamentalement à cet égard. Le FMI appelle une fois encore l'attention de la

---

[15] Ibid., par. 205.

[16] Ibid., *cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), p. 154 (commentaire du projet d'article 15).

[17] Ibid., *soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), p. 91.

[18] Voir A/CN.4/556, p. 46 et 47.

Commission sur ces observations générales et sur celles figurant aux paragraphes 13 à 17 de ses observations du 1er avril 2005[19].

En deuxième lieu, comme expliqué plus haut dans les observations générales du FMI, les effets du rôle joué par une organisation internationale dans le comportement d'un État membre et la responsabilité qui en découle sont généralement régis par les seules règles de ladite organisation, règles qui varient quant au fond d'une organisation à l'autre. Toute entreprise de développement progressif de principes généraux en cette matière devrait avant tout se fonder sur les règles spécifiques des différentes organisations internationales et non sur des dispositions inspirées des relations entre États et censée ne s'appliquer qu'à celles-ci.

En troisième lieu, le principe selon lequel la *lex specialis* prime la *lex generalis* s'appliquerait aussi à ces principes généraux. Les règles spécifiques de l'organisation régissant ses relations avec ses États membres primeraient donc généralement tous les principes généraux concernant la responsabilité des organisations internationales pour l'aide ou l'assistance fournie aux États en général.

Enfin, il faut relever la contradiction existant entre l'affirmation selon laquelle il n'y a « aucune raison » de distinguer entre ces situations et le fait que la Commission reconnaît, plus loin dans le commentaire, que les conséquences du pouvoir qu'ont les organisations internationales d'influer sur le comportement des États par des décisions non contraignantes « n'a pas son pendant dans les relations entre États »[20].

F. Projet d'article 12 – Aide ou assistance dans la commission du fait internationalement illicite[21]

Fonds monétaire international

Pour les raisons exposées dans les paragraphes précédents, le FMI ne peut souscrire à l'idée que l'application de l'article 16 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État « ne pose pas de problème », ni accepter que ledit article 16 s'applique en bloc aux organisations internationales[22].

En outre, il faut souligner, dans la foulée du commentaire du projet d'article 16, que l'expression « aide ou assistance » retenue dans le projet d'articles suppose qu'un appui ou un financement essentiel au comportement illicite en

---

[19] Ibid. Dans ces observations, le FMI a relevé, entre autres, que les obligations des États et des organisations internationales étaient rarement identiques, voire semblables. Les situations envisagées aux projets d'articles 12, 13 et 15 ne se poseraient donc que rarement, pour ne pas dire jamais. Par exemple, les obligations du FMI vis-à-vis des décisions prises par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies différaient considérablement de celles des États Membres de l'ONU. Ceux-ci étaient tenus de donner suite à ces décisions, mais l'ONU avait reconnu et convenu avec le FMI que la seule obligation de celui-ci était d'en « tenir dûment compte », comme indiqué (voir V plus loin).

[20] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), p. 91.

[21] Voir ibid., par. 205.

[22] Ibid., p. 94.

question ou y contribuant de manière significative est apporté sciemment et délibérément[23]. Étant donné le caractère fongible de l'assistance financière, la formule utilisée ne peut signifier que cette aide est destinée au comportement illicite visé. Il ne saurait être question ici d'envisager l'expression dans son sens courant, comme renvoyant à l'aide et à l'assistance que les organisations fournissent régulièrement à leurs membres.

Ainsi, le FMI a pour mission notamment de fournir à ses membres une assistance financière pour leur permettre de régler leurs problèmes de balance des paiements. C'est ce qu'il fait régulièrement, comme ses statuts le lui prescrivent.

Cela dit, un État membre recevant une assistance financière du FMI peut néanmoins avoir un comportement illicite. Ni le FMI lui-même, ni l'assistance financière qu'il fournit ne peuvent empêcher ce comportement ou y contribuer de manière significative. En premier lieu, le FMI ne peut empêcher ce comportement parce que, comme indiqué dans les observations du FMI sur le projet d'article 14 ci-après, l'État membre peut toujours décider de ne pas respecter les conditions auxquelles le FMI lui octroie une telle assistance. En deuxième lieu, le FMI ne peut contribuer de manière significative à un tel comportement parce que l'assistance financière qu'il octroie ne vise pas à obtenir un comportement déterminé, mais à soutenir le programme économique devant permettre à l'État membre de résoudre ses difficultés de balance des paiements. Les ressources financières que l'État utilise pour se livrer à ce comportement proviennent généralement de sources diverses : impôt sur le revenu, emprunts nationaux et internationaux et aide internationale. Le caractère fongible des ressources financières signifie aussi que l'assistance financière du FMI ne peut être considérée, aux fins du projet d'article 12, comme essentielle au comportement illicite d'un État ou comme y contribuant de manière significative[24].

G. Projet d'article 13 – Directives et contrôle dans la commission du fait internationalement illicite[25]

Fonds monétaire international

Sans méconnaître l'intérêt que revêt pour les organisations internationales le principe énoncé à l'article 17 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, le FMI a du mal à accepter l'extension très large que lui donne le commentaire du présent projet d'article 13. Le fait qu'une organisation internationale adopte une décision juridiquement contraignante pour ses États membres ne signifie pas pour autant qu'elle leur donne des directives ou exerce un contrôle sur eux, pas plus qu'un engagement contractuel contraignant ne signifie généralement que l'une des parties donne des directives à l'autre ou exerce un contrôle sur elle. La décision de l'organisation internationale n'est juridiquement contraignante que parce que l'État

---

[23] Ibid., *cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), par. 77, commentaire du projet d'article 16, par. 5.

[24] Le Rapporteur spécial retient également cette thèse dans son troisième rapport (A/CN.4/553) lorsqu'il fait référence, dans la note 35 (p. 12), à l'article d'Ibrahim Shihata, intitulé « Human Rights, Development and International Financial Institutions », *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 8 (1992-1993), p. 27.

[25] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), par. 205.

membre a accepté préalablement le régime juridique établi par l'acte constitutif de ladite organisation. Il en va tout différemment des directives qu'un État dominant adresse à un État dépendant et du contrôle qu'il exerce sur celui-ci. Le principe des directives et du contrôle ne s'applique donc manifestement pas aux organisations telles que les institutions financières internationales, qui ne peuvent recourir à la menace ou à l'emploi de la force. Ce point fait également l'objet des observations du FMI au sujet du projet d'article 15 ci-après, l'attention de la Commission étant appelée également sur ces observations.

H. Projet d'article 14 – Contrainte sur un État ou une autre organisation internationale[26]

Fonds monétaire international

On ne peut ici encore que s'opposer à la transposition aux organisations internationales du principe tiré du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, comme c'est le cas dans le commentaire du projet d'article 14. La décision contraignante d'une organisation internationale ne peut constituer une contrainte que le commentaire de l'article 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État définit comme « un comportement qui soumet la volonté, [ne laissant] d'autre choix que de faire ce que veut [celui] qui exerce la contrainte »[27]. Comme l'État membre souscrit et participe à la prise de décisions, le FMI voit mal comment la Commission a pu conclure que les décisions contraignantes d'une organisation internationale pouvaient être assimilées à la contrainte, au sens indiqué ci-dessus. Cette question est explicitée plus avant par le FMI, comme on le verra dans les observations au sujet du projet d'article 15, sur lesquelles l'attention de la Commission est appelée.

En outre, le FMI ne partage pas l'opinion émise par le Rapporteur spécial au paragraphe 28 de son troisième rapport, selon laquelle les conditions mises par une institution financière internationale pour accorder son assistance financière à un État membre peuvent constituer une contrainte. C'est à tort que le Rapporteur spécial évoque le procès qui aurait été intenté en Roumanie contre le FMI; cette tentative manquée de traîner le FMI en justice est sans intérêt en droit et ne renvoie qu'à l'éternelle ingéniosité des conseils des demandeurs. Le FMI se félicite que la Commission ait omis cet épisode dans son rapport, mais elle saisit l'occasion pour souligner que tout État membre peut toujours choisir d'accepter les conditions de financement du FMI, de recourir à d'autres sources de financement extérieur ou de se passer de financement extérieur.

Deux points méritent d'être soulignés à cet égard. En premier lieu, comme l'expliquent diverses publications et notamment les règles du FMI, l'octroi d'un financement par celui-ci ne crée aucune relation contractuelle entre lui et l'État

---

[26] Ibid.

[27] Ibid., *cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), par. 77, commentaire du projet d'article 18, par. 2.

membre bénéficiaire[28]. Aussi le membre qui ne peut ou ne veut satisfaire une telle condition mise à l'octroi d'un tel financement n'enfreint-il pas pour autant une obligation. En deuxième lieu, il incombe certes au FMI de fixer les conditions de l'utilisation des fonds et de s'assurer qu'elles sont respectées, mais il est, ce faisant, « guidé par le principe selon lequel c'est au membre qu'incombent au premier chef le choix, l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique économique et financière »[29].

I. Projet d'article 15 – Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres[30]

Fonds monétaire international

Le FMI fait siennes les préoccupations et réserves d'Interpol et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), évoquées dans le rapport du Rapporteur spécial, concernant le projet d'article 15, lequel tend à engager la responsabilité de l'organisation internationale pour le fait illicite commis par un de ses États membres ou par une autre organisation internationale, non pas avec son aide ou son assistance, ni suivant ses directives ou sous son contrôle, mais en agissant sur la seule base d'une décision, contraignante ou non, d'une autorisation ou d'une recommandation de cette organisation[31].

En outre, pour les raisons exposées ci-après, le FMI estime que ce projet d'article devrait être supprimé purement et simplement.

Comme le FMI l'a écrit au paragraphe 17 de ses observations du 1er avril 2005, ce projet d'article donne l'impression de reposer sur une contradiction procédant de l'idée erronée qu'une organisation internationale peut agir au mépris de ses obligations internationales.

Lorsqu'un comportement est « autorisé » en vertu des règles de l'organisation internationale, le fait que celle-ci puisse légalement « autoriser » ce comportement implique nécessairement qu'il n'est pas contraire à l'acte constitutif de l'organisation. La seule question qui subsiste est de savoir si ce comportement est conforme aux autres obligations internationales de l'organisation. L'organisation internationale étant créée par son acte constitutif et étant dès lors soumise avant toute chose à celui-ci, ses autres obligations doivent aussi y être conformes. Comme indiqué dans les observations générales ci-dessus, il suit de là que cette situation ne peut se produire que si l'autre obligation découle d'une norme impérative ou d'une obligation bilatérale spécifique résultant d'un accord entre l'organisation et un autre sujet de droit international.

---

[28] Voir, par exemple, les Directives sur la conditionnalité, décision n° 12864-02/1020 du 25 septembre 2002, par. 9, qui peuvent être consultées sur le site Web http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-(02/102) (en anglais uniquement). Voir aussi Joseph Gold, « Financial Assistance by the International Monetary Fund: Law and Practice », *IMF Pamphlet Series*, n° 27, p. 17 à 19 (1980).

[29] Directives sur la conditionnalité, op. cit., par. 3.

[30] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), par. 205.

[31] Voir A/CN.4/168 [p. 5 et 6].

La contradiction relevée dans le projet d'article 15 ressort aussi du commentaire de celui-ci. Par exemple, selon le commentaire, les décisions contraignantes d'une organisation internationale étant censées être respectées, il semble préférable de tenir l'organisation pour responsable avant même qu'un acte soit commis en application de celles-ci[32]. Cette affirmation donne à penser que constitue un comportement illicite le simple fait de prendre une décision contraignante, dès lors qu'il donne lieu à la violation d'une obligation. La prise d'une décision devant nécessairement être conforme à l'acte constitutif de l'organisation, elle ne peut constituer un comportement illicite donnant lieu à la violation d'une obligation de l'organisation. Comme telle, cette affirmation est donc incompatible avec le principe fondamental selon lequel il doit y avoir un comportement contraire à une obligation internationale pour que la responsabilité de son auteur soit engagée[33].

De même, le FMI ne peut souscrire à l'affirmation contenue dans le commentaire du projet d'article 15 selon laquelle, lorsqu'une décision d'une organisation internationale « laisse à l'État membre ou à l'[autre] organisation internationale membre suffisamment de latitude pour pouvoir adopter un comportement n'impliquant aucun contournement, la responsabilité de l'organisation internationale qui a pris la décision ne sera engagée que si le contournement se produit »[34].

Les États sont des acteurs indépendants. Lorsqu'une organisation internationale recommande ou fixe un objectif et qu'un État (ou une autre organisation internationale) décide de l'atteindre par les moyens de son choix, la responsabilité de l'organisation qui autorise, recommande ou fixe l'objectif ne peut être engagée. Pour la même raison, le fait de se prévaloir de cette autorisation ou recommandation de l'organisation internationale ne peut constituer un motif suffisant pour attribuer la responsabilité à l'organisation internationale.

Comme indiqué par le FMI dans ses observations du 1er avril 2005, l'organisation internationale ne peut répondre de la manière dont ses membres ou des États non membres ou les autres organisations internationales choisissent de donner suite à ses décisions, autorisations ou recommandations[35]. De même, Interpol avait expliqué que, lorsqu'un État agissait en vertu d'une autorisation donnée par une organisation internationale ou en collaboration avec celle-ci, cette autorisation ou collaboration n'engageaient pas la responsabilité de ladite organisation[36].

Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a reconnu que la pratique n'offrait pas d'exemple clair d'une organisation internationale tenue de faits commis par ses États membres en vertu d'une décision contraignante ou d'une autorisation

---

[32] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), par. 206, commentaire du projet d'article 15, par. 5.

[33] Voir projet d'article 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10)], et le projet d'article 3 du présent projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales.

[34] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), par. 206, commentaire du projet d'article 15, par. 7.

[35] A/CN.4/556, p. 44.

[36] Ibid., p. 44.

de l'organisation et qui, s'ils avaient été commis par celle-ci, auraient été internationalement illicites[37].

C'est pourquoi, l'affirmation figurant au paragraphe 8 du commentaire du projet d'article 15, selon laquelle les autorisations et recommandations d'une organisation sont « susceptibles d'influencer le comportement de ses États membres »[38] ou d'autres États, ne suffit pas à engager la responsabilité de l'organisation internationale. Le simple fait d'être susceptible d'influencer le comportement d'autrui n'est pas un critère reconnu de responsabilité juridique. S'il en était ainsi, il ne serait pas nécessaire d'apporter des tempéraments ou des atténuations à la responsabilité à raison de l'aide et de l'assistance, des directives ou du contrôle, ou de la contrainte sur un autre État, comme ceux apportés aux articles 16, 17 et 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État et dans les dispositions correspondantes du présent projet, à savoir les projets d'articles 12 à 14 et 25 à 27. Le projet d'article 15, tout comme le projet d'article 28 examiné plus loin, pourrait effacer ces tempéraments et restrictions. Le FMI ne voit pas pourquoi la Commission soutient que l'insertion de cette disposition contribue à la codification ou au développement progressif du droit international dans ce domaine.

J. Circonstances excluant l'illicéité – commentaire général

Commission européenne

Les projets d'articles 17 à 24 suivent de très près le modèle des articles correspondants concernant la responsabilité de l'État. Cela ne pose pas de problème dans la plupart des cas, mais pas dans tous.

La Commission européenne tient à rappeler la diversité des structures, formes et fonctions des organisations internationales et le fait que certaines notions, qui sont pertinentes pour les États, ne le sont pas pour les organisations internationales. Il s'agit là d'un point des plus importants pour l'Union européenne en raison de sa spécificité en tant qu'organisation et du fait que le droit de la Communauté européenne s'applique directement aux États membres et prime sur le droit interne.

La Commission européenne estime aussi qu'une distinction nette s'impose entre la situation juridique des États qui sont membres d'une organisation internationale, la situation des États tiers qui reconnaissent cette organisation et la situation des États tiers qui refusent expressément de le faire.

K. Projet d'article 17 – Consentement[39]

Commission européenne

Le projet d'article 17 présente une importance cruciale pour l'action que mène la Communauté européenne/l'Union européenne dans le domaine des relations extérieures. Lors du débat sur le projet d'article 17 relatif au consentement, le

---

[37] A/CN.4/553, par. 27 et 28.

[38] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10* (A/60/10), par. 206, commentaire du projet d'article 15, par. 8.

[39] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.

Rapporteur spécial a évoqué les activités de vérification de leurs élections menées par l'ONU sur l'invitation de certains États. Non seulement l'Union européenne s'est dotée d'instruments de gestion des crises, mais encore la Communauté européenne a acquis une expérience pratique considérable dans ce domaine. En vertu de deux règlements pris en 1999, la Communauté européenne apporte son soutien aux processus électoraux, notamment en appuyant des commissions électorales indépendantes, en accordant une aide matérielle, technique et juridique en vue de la préparation d'élections, y compris l'inscription sur les listes électorales, en encourageant la participation de catégories spécifiques de la population, en particulier les femmes, et en assurant la formation d'observateurs électoraux. Les missions d'observation électorale de la Communauté européenne sont généralement dirigées par un membre du Parlement européen et font suite à une invitation adressée par le gouvernement concerné. L'article 17 présente donc une importance cruciale pour certaines activités relevant des relations extérieures de l'Union européenne en garantissant celle-ci contre d'éventuelles accusations d'ingérence dans les affaires intérieures d'États tiers.

Fonds monétaire international

À propos du consentement qui fait l'objet du projet d'article 17, une hypothèse importante que la Commission devrait retenir dans son commentaire du projet d'articles est celle du consentement que l'État donne en adhérant à l'acte constitutif d'une organisation internationale.

L'acte constitutif d'une organisation internationale est un acte auquel les membres de celle-ci adhèrent. Par exemple, la toute première phrase des Statuts du FMI est ainsi libellée : « Les gouvernements au nom desquels est signé le présent Accord conviennent ce qui suit »[40] (non souligné dans l'original).

Dès lors qu'il est conforme à l'acte constitutif de l'organisation, le comportement de celle-ci a été convenu par ses membres. Étant fort du consentement de ses membres, on peut dire qu'il ne peut a priori être illicite à leur égard[41].

Outre les motifs tirés de la *lex specialis* dont le FMI a fait part à la Commission dans ses observations générales susvisées et dans ses observations des années précédentes, c'est donc là une raison de plus pour que le comportement d'une organisation internationale, autorisé par ses règles, ne puisse être internationalement illicite vis-à-vis de ses membres.

Ce n'est toutefois pas à dire que le consentement ne peut exister que dans les rapports entre une organisation et ses États membres. Le principe du consentement excluant l'illicéité du comportement de l'organisation s'appliquerait aussi aux relations avec les États non membres, dès lors que le consentement est exprimé ou tacite.

---

[40] Le préambule de la Charte des Nations Unies contient une déclaration similaire, ainsi conçue : « En conséquence, nos gouvernements respectifs… ont adopté la présente Charte des Nations Unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies » (non souligné dans l'original).

[41] On notera également que les Statuts du FMI ne prévoient ni restriction ni réserve aux obligations des membres.

L. Projet d'article 18 – Légitime défense[42]

Commission européenne

Il faudrait déterminer de façon plus approfondie comment la notion de légitime défense s'applique à une organisation internationale. Une bonne partie du commentaire de la Commission du droit international est consacrée à la légitime défense dans le cadre des opérations de maintien de la paix, alors que, dans de nombreux cas, ce droit de légitime défense trouve sa source dans le mandat donné à la force de maintien de la paix considérée. On peut difficilement extrapoler à partir des mandats individuels de ces forces un droit plus général qui vaudrait dans des circonstances différentes.

Fonds monétaire international

Ce projet d'article illustre l'observation générale du Fonds concernant les différences existant entre les organisations internationales. Comme la Commission le relève, les questions dont le projet d'article 18 traite (« légitime défense ») ne sont pertinentes que pour un petit nombre d'entre elles, telles celles qui administrent un territoire ou déploient des forces armées. On voit mal pourquoi une disposition d'intérêt aussi limité figurerait dans un projet d'articles qui prétendrait s'appliquer à toutes les organisations internationales, et pas uniquement aux deux types d'organisation susvisés. En revanche, l'article 21 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, dont le projet d'article 18 s'inspire, s'applique, quant à lui, à tous les États.

M. Projet d'article 19 – Contre-mesures[43]

Fonds monétaire international

Tout en sachant que la Commission a remis à plus tard la rédaction de la disposition sur les contre-mesures, le FMI tient à faire les observations suivantes sur le sujet des contre-mesures, dans le contexte des organisations internationales.

Le FMI estime que l'illicéité du comportement d'une organisation internationale pourrait aussi être exclue en vertu du principe des contre-mesures, lorsque cette organisation prend une mesure pour mettre fin à un comportement illicite à son encontre. En effet, dans la pratique, les traités internationaux donnent aux organisations le droit de prendre des mesures qui s'apparentent à des contre-mesures.

Par exemple, selon la section 5 de l'article V des Statuts du Fonds, lorsque le FMI estime qu'un membre utilise les ressources générales du Fonds d'une manière incompatible avec les buts de celui-ci, il peut, après avoir envoyé à ce membre un rapport sur la question assorti d'un délai de réponse approprié, restreindre l'utilisation des ressources générales par ce membre. Faute d'une réponse

---

[42] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.

[43] Le texte de ce projet d'article sera rédigé à un stade ultérieur, au moment où les questions concernant les contre-mesures prises par une organisation internationale seront examinées dans le contexte de la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'une organisation internationale.

satisfaisante, il peut même lui interdire l'accès à celles-ci. Cette restriction à l'utilisation de ressources auxquelles les membres du Fonds ont normalement accès relève de l'exercice par le Fonds de ses droits conventionnels, mais il s'apparente en fait aux contre-mesures qu'une autre organisation pourrait prendre pour mettre fin à un comportement illicite à son encontre.

N. Projet d'article 21 – Détresse[44]

Commission européenne

La Commission européenne souhaite que la Commission du droit international donne des exemples de situations où une organisation internationale pourrait invoquer la détresse; elle aimerait savoir si cette notion pourrait un jour être appliquée à la situation d'une organisation internationale exerçant ses fonctions humanitaires à l'égard des personnes confiées à ses soins.

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Le commentaire du projet d'article fait état du commentaire de l'article 24 du projet relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et cite, en particulier, l'exemple tiré de la pratique d'un navire de la marine de guerre britannique pénétrant dans les eaux territoriales islandaises pour se mettre à l'abri durant une violente tempête. Le commentaire du projet d'article 21 du texte relatif à la responsabilité des organisations internationales décrit cette situation dans les termes suivants : « [L']auteur [du] fait n'a raisonnablement pas d'autre moyen, dans une situation de détresse, de sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger ». Il ressort de ce libellé que, mis à part le cas de la situation de détresse, le fait, pour un navire de guerre britannique, d'avoir pénétré dans les eaux territoriales islandaises aurait été considéré comme internationalement illicite.

Cet incident s'est produit en décembre 1975, époque à laquelle il est possible que toutes les puissances maritimes ne reconnaissaient pas aux navires de guerre le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale d'un État côtier. La situation n'est plus la même aujourd'hui, le droit de passage inoffensif des navires de guerre étant reconnu dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, tout comme dans la pratique des États[45]. Ainsi donc, aujourd'hui, un fait semblable ne serait pas internationalement illicite, car, selon ladite Convention[46], il s'agirait d'un cas de force majeure ou de détresse. Eu égard à l'évolution du droit international de la mer et au fait que le droit de passage inoffensif des navires de guerre est actuellement reconnu par la communauté internationale, l'exemple repris dans les commentaires des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement

---

[44] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.

[45] Voir, en particulier, la déclaration conjointe États-Unis/URSS sur le droit de passage inoffensif, 1989, et les rapports annuels du Secrétaire général de l'ONU sur le droit de la mer.

[46] L'article 18.2 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, relatif à la signification du terme « passage » est ainsi libellé : « Le passage doit être continu et rapide. Toutefois, le passage comprend l'arrêt et le mouillage, mais seulement s'ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse. »

illicite est quelque peu dépassé. Aussi, pour éviter toute confusion, faudrait-il préciser que, sur ce point précis, le droit international général n'est plus le même.

O. Projet d'article 22 – Nécessité[47]

Commission européenne

En ce qui concerne le projet d'article 22 relatif à la nécessité, le Rapporteur spécial signale que la majorité des déclarations faites à la Sixième Commission étaient favorables à l'inclusion de la nécessité parmi les circonstances excluant l'illicéité. Certains membres de l'Union européenne ont toutefois appelé à la prudence dans ce domaine, en évoquant la rareté de la pratique sur ce point, les risques d'abus et leur conviction que l'état de nécessité ne devrait pas pouvoir être invoqué par les organisations internationales aussi largement que par les États.

La Commission européenne recommande de préciser le sens à donner à l'expression « intérêt essentiel » ainsi que les cas où une organisation internationale aurait « pour fonction de protéger » cet intérêt.

Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international souhaite compléter ici les observations qu'il avait faites précédemment sur l'état de nécessité.

En traitant de l'état de nécessité dans sa lettre à la Commission du 1er avril 2005, le FMI se demandait si les organisations internationales pouvaient se prévaloir d' « intérêts essentiels » semblables à ceux des États[48]. À la suite des échanges de vues très utiles que le Fonds a eus avec le Rapporteur spécial, puis avec le Président du Comité de rédaction, à l'initiative de la Banque mondiale, il estime que l'idée qu'une organisation puisse avoir des intérêts essentiels justifiant qu'elle invoque l'état de nécessité présente un intérêt certain. Des principes similaires, selon lesquels un intérêt prédominant prime d'autres buts déclarés, sont consacrés dans les règles de certaines organisations.

Ainsi, la section 3 de l'article VII des Statuts du FMI autorise celui-ci à déclarer qu'une monnaie est rare s'il devient évident que cette rareté « risque de le mettre dans l'impossibilité » de fournir cette monnaie[49]. Par cette déclaration, le Fonds autorise ses membres à restreindre temporairement, après l'avoir consulté, les opérations de change sur cette monnaie. En l'absence du risque évoqué à l'article VII, l'effet de cette déclaration serait contraire à l'un des buts du FMI, qui est d'aider à éliminer les restrictions de change.

C'est pourquoi, le FMI demande instamment qu'on interprète l'expression « intérêt essentiel » plus extensivement que cela est envisagé dans le commentaire du projet d'article 22.

---

[47] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.

[48] Voir A/CN.4/556, p. 43.

[49] Le FMI n'a pas encore dû, à ce jour, invoquer la section 3 de l'article VII.

P. Responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale[50] – commentaire général

Commission européenne

D'un côté, pour les raisons citées par le Rapporteur spécial, les projets d'articles 25 à 27 et 30, qui correspondent aux articles 16 à 18 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, semblent acceptables, à cette réserve près qu'un emprunt aussi direct au projet d'articles sur la responsabilité de l'État doit retenir l'attention. De l'autre, les nouveaux projets d'articles 28 et 29 sont, eux, sans précédent, et appellent un examen rigoureux. C'est par rapport à ces deux articles que la spécificité de la Communauté européenne pose des problèmes particuliers.

Q. Projets d'articles 25 et 26[51]

Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international convient que le simple fait pour un État membre de participer à la prise de décisions d'une organisation internationale ne saurait constituer ni une aide ni une assistance, ni des directives ni un contrôle pour ce qui est de la commission d'un fait internationalement illicite par cette organisation internationale[52].

Cependant, comme indiqué dans les observations du Fonds sur le projet d'article 12, il faut souligner, dans la foulée du commentaire de l'article 16 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, que l' « aide ou l'assistance » signifie qu'un appui, ou un financement, essentiel au comportement illicite en question ou y contribuant de manière significative a été apporté sciemment et délibérément[53]. Il découle nécessairement du caractère tangible de l'assistance financière que celle-ci est destinée au comportement illicite. Le projet d'article 25 devrait en outre préciser le seuil à partir duquel l'aide ou l'assistance est essentielle ou contribue de manière significative au comportement en cause.

Pour ce qui de l'idée exprimée dans le commentaire des projets d'articles 25 et 26, selon laquelle l'illicéité existe même lorsque l'État agit dans le cadre de l'organisation, le FMI appelle une fois encore l'attention de la Commission sur les observations générales qui précèdent et sur ses observations concernant le projet d'article 15. Plus précisément, le simple fait qu'une organisation internationale puisse, en vertu de ses règles, « autoriser » un comportement implique nécessairement que ce comportement n'est pas contraire à son acte constitutif. Si tel est bien le cas, il reste uniquement à déterminer si le comportement est conforme aux autres obligations de l'organisation. Comme indiqué plus haut, cette situation ne peut se produire que lorsque l'autre obligation découle d'une norme impérative ou d'une obligation bilatérale résultant d'un accord conclu entre l'organisation et un autre sujet du droit international.

---

[50] L'emplacement de cette section sera déterminé ultérieurement.

[51] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.

[52] Ibid., commentaire des projets d'articles 25 et 26.

[53] Ibid., *cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), par. 77, commentaire du projet d'article 16.

R. Projet d'article 27 – Coercition exercée sur une organisation internationale par un État[54]

Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international souscrit aussi à l'idée que la simple participation d'un État membre à la prise de décisions d'une organisation internationale ne peut constituer une contrainte[55]. Au sens où la Commission l'utilise, la contrainte est un comportement qui soumet la volonté de celui sur lequel elle est exercée et ne lui laisse effectivement d'autre choix que de s'y plier[56]. On ne saurait dire qu'un État membre exerce une contrainte sur une organisation internationale en participant à la prise de décisions, même s'il exerce une série de prérogatives énoncées dans l'acte constitutif de l'organisation, y compris son retrait de celle-ci.

Pareillement, en se fondant sur le commentaire du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, le FMI souligne qu'une forte pression financière exercée par un État membre sur une organisation internationale ne peut constituer une contrainte que si elle prive l'organisation de toute possibilité de respecter l'obligation en cause[57].

Ce n'est pas dire que des États membres n'ont jamais exercé de contrainte sur des organisations internationales, ou inversement, notamment par la menace ou l'emploi illicites de la force. Cela étant, le FMI ne peut concevoir aucune circonstance où la contrainte résulterait de transactions financières entre l'organisation internationale et les États membres, dès lors qu'elles sont envisagées et réalisées conformément à l'acte constitutif et aux règles de l'organisation.

S. Projet d'article 28 – Responsabilité internationale en cas d'attribution de compétence à une organisation internationale[58]

Commission européenne

Le projet d'article 28 avance une idée neuve, à savoir qu'un État membre d'une organisation internationale peut engager sa responsabilité lorsqu'il attribue une de ses compétences à cette organisation. Selon le paragraphe 1, tel est le cas lorsqu'un État « se soustrait à l'une de ses obligations internationales en attribuant compétence à l'organisation relativement à cette obligation, et que l'organisation commet un fait qui, s'il avait été commis par cet État, aurait constitué une violation de cette obligation ». Selon le paragraphe 2, la responsabilité de l'État est engagée dans une telle situation, sans égard au point de savoir si le fait en question est ou non internationalement illicite pour l'organisation internationale elle-même. Autrement dit, la responsabilité d'un État peut être engagée du seul fait qu'il a transféré une de ses compétences à une organisation internationale, même si celle-ci

---

[54] Ibid., *soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.
[55] Ibid., commentaire du projet d'article 27, par. 2).
[56] Ibid. cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10), par. 77, commentaire du projet d'article 18, par. 2).
[57] Ibid., par. 3).
[58] Ibid., *soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.

agit de façon illicite, lorsque, ce faisant, l'État « se soustrait à l'une de ses obligations internationales ».

Du point de vue de la Communauté européenne/l'Union européenne, ce raisonnement est difficile à comprendre. La responsabilité des États membres serait-elle engagée du simple fait qu'ils ont conféré (en concluant le Traité de Rome en 1957) à la Communauté européenne, en particulier à la Commission, le pouvoir de prendre des mesures antitrust, au motif que celles-ci pourraient porter atteinte à certains droits procéduraux garantis par des instruments relatifs aux droits de l'homme qui s'imposent aux États membres ou qu'elles seraient contraires aux règles de droit coutumier relatives aux restrictions de compétence? Les explications du Rapporteur spécial ne sont pas particulièrement éclairantes à cet égard. L'exemple qu'il donne « d'un État qui serait partie à un traité interdisant la mise au point de certaines armes et qui acquerrait indirectement le contrôle de ces armes en se servant d'une organisation internationale qui n'est pas liée par le traité »[59] semble un peu tiré par les cheveux.

Même les exemples plus pertinents tirés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (affaires *Waite et Kennedy, Bosphorus,* et *Senator Lines*)[60] ne justifient pas une rédaction aussi large du projet d'article 28. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que les États parties à la Convention européenne des droits de l'homme ne pouvaient se soustraire à leurs obligations en transférant leur compétence à une organisation internationale, mais elle a aussi souligné que la responsabilité d'un État membre à raison du fait de cette organisation n'était pas engagée lorsque celle-ci assurait un niveau de protection équivalent à celui auquel ces États membres étaient tenus par le droit international, en l'espèce par la Convention. Or, ce critère d'équivalence est tout simplement absent du projet d'article 28. Celui-ci est trop large, car l'imprécision du verbe employé – « se soustraire » – fait qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu intention de se soustraire à ses obligations. À tout le moins, il faudrait préciser que ne se « soustrait » pas à ses obligations l'État qui transfère des compétences à une organisation internationale qui n'est pas liée elle-même par les obligations conventionnelles souscrites par cet État, mais dont l'ordre juridique offre un niveau comparable de garanties. Faute d'une telle précision, il risque d'être très difficile pour la Communauté européenne d'accepter ce projet d'article.

Fonds monétaire international

Ce projet d'article inspire au Fonds monétaire international de sérieux doutes et réserves. Comme cela ressort du commentaire de la Commission, cette disposition est analogue au projet d'article 15, autre projet d'article très préoccupant que le FMI a évoqué plus haut. Ici encore, le FMI renvoie la Commission à ses observations concernant le projet d'article 15.

Le FMI prie instamment la Commission de supprimer du projet d'articles cette disposition, pour les motifs exposés ci-après.

Le projet d'article envisage deux hypothèses : a) le fait est illicite pour l'État, mais pas pour l'organisation; b) le fait est illicite pour l'État et pour l'organisation.

---

[59] Voir A/CN.4/564/Add.1, par. 66.

[60] Peuvent être consultées à l'adresse http://www.echr.coe.int/echr/

Dans la première hypothèse, celle du fait illicite pour l'État, mais non pour l'organisation, la responsabilité de l'État ne doit s'apprécier que par rapport aux règles régissant la responsabilité de l'État. Une disposition envisageant une telle situation n'a pas sa place dans un projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales.

La seconde hypothèse, celle du fait illicite pour l'État et pour l'organisation, apparaît des plus mal fondées en droit et en pratique. Selon la Commission, « [i]l y a plus de chances qu'il y ait contournement de l'obligation quand l'organisation internationale n'y est pas elle-même tenue »[61]. Le FMI irait jusqu'à dire qu'il ne peut y avoir contournement que si l'organisation n'est pas liée par une obligation internationale, parce qu'on ne peut concevoir qu'un État puisse habiliter une organisation internationale à violer une obligation commune.

La Commission ne trouvera pas d'élément à l'appui de cette seconde hypothèse dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, citée dans le commentaire du projet d'article 28, concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme contre tout contournement de la Convention européenne des droits de l'homme par les États parties. Il résulte de cette jurisprudence que les obligations découlant de la Convention ne concernent que les parties contractantes et ne peuvent être mises à la charge de tous les sujets de droit international, encore moins des organisations internationales qui n'y sont pas parties[62]. Les décisions citées n'établissent pas l'illicéité du comportement des organisations en cause et n'ont donc aucun rapport avec le cas où l'État se sert d'une organisation internationale pour se soustraire à une obligation commune.

En avançant cette seconde hypothèse, la Commission semble aussi vouloir dire que les organisations internationales peuvent se voir attribuer compétence par un seul État membre. Le FMI voit mal comment il pourrait en être ainsi. Les organisations internationales étant créées par des traités et ne tirant leur compétence que de ceux-ci, plusieurs États doivent nécessairement intervenir pour leur attribuer compétence. Si l'obligation en question n'est contraignante que pour certains États membres, mais non pour d'autres, cela reviendrait pour la Commission à étendre cette obligation à tous les membres d'une organisation internationale, du simple fait de leur appartenance à celle-ci. Cette solution serait contraire à la règle que la Commission considère plus loin comme une règle « claire », selon laquelle « l'appartenance à une organisation en tant que telle n'engage pas la responsabilité internationale des États membres lorsque l'organisation commet un fait internationalement illicite », et à l'abondante jurisprudence sur ce point citée par la Commission[63]. Le FMI estime donc que rien en droit international n'autorise à étendre cette obligation à tous les États membres.

Si la Commission devait juger bon de conserver le projet d'article 28, elle devrait envisager une autre question de fond (outre les deux questions susvisées). Le passage de l'arrêt rendu dans l'affaire *Bosphorus Hava Yollary Turizm* cité par la Commission contient un élément de temps primordial dont il n'est question ni dans

---

[61] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90, commentaire du projet d'article 28, par. 7).

[62] Voir généralement Gianviti (E/C.12/2001/WP.5, 7 mai 2001).

[63] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément no 10* (A/61/10), par. 90, commentaire du projet d'article 29, par. 2).

le projet d'article ni dans son commentaire[64]. Dans cette affaire, la Cour avait déclaré ceci : « L'État demeure responsable au regard de la Convention pour les engagements pris en vertu de traités postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention »[65] [non souligné dans l'original].

Ainsi donc, l'attribution de compétence à une organisation internationale ne peut engager la responsabilité des États à raison du fait de l'organisation que si cette attribution de compétence est « postérieure » à l'entrée en vigueur de l'obligation violée. En soi, l'entrée en vigueur d'une obligation des États ne viendrait pas restreindre la compétence préexistante de l'organisation dont ils sont membres.

T. Projet d'article 29 – Responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation[66]

Commission européenne

Le projet d'article 29 sur la responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation soulève, lui aussi, un certain nombre de questions. Il respecte certes le principe posé dans les affaires *Hélicoptères Westland* et *Conseil international de l'étain*[67], selon lequel cette responsabilité, si tant est qu'elle existe, est présumée dans le meilleur des cas avoir un caractère subsidiaire (par. 2), mais les conditions prescrites au paragraphe 1 de l'article se prêtent à une interprétation excessivement large. Selon le paragraphe 1 a), « un État membre d'une organisation internationale est responsable à raison d'un fait internationalement illicite de cette organisation dans le cas où il a accepté la responsabilité pour ce fait ». À cet égard, on se doit de signaler que, dans certaines organisations internationales comme la Communauté européenne, la possibilité d'une assomption expresse de responsabilité est considérablement limitée par les textes constitutifs de l'organisation, et qu'en conséquence, la liberté qu'auraient les États membres de la Communauté de se mettre dans la situation visée au paragraphe 1 a) de l'article 29 est des plus réduites. Ainsi, par exemple, si un État membre de la Communauté européenne assumait la responsabilité d'une question relevant de la « compétence exclusive » de la Communauté, cet État membre s'exposerait à une procédure d'infraction.

Selon le paragraphe 1 b), un État est également responsable du fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre s'il a conduit le tiers lésé à compter sur sa responsabilité. Cela risque de se révéler problématique, en ce qui concerne les accords mixtes signés par la Communauté européenne et ses États membres avec des États tiers. Ces accords sont conclus entre, « d'un côté », la Communauté européenne et ses États membres et, « de l'autre côté », un État tiers. Le projet d'article ne risque-t-il pas de porter cet État tiers à croire que les États membres peuvent être tenus responsables en droit international de l'exécution de l'intégralité de l'accord, même si des pans entiers de

---

[64] Ibid., commentaire du projet d'article 28, par. 4).

[65] Arrêt du 30 juin 2005, non encore paru dans les recueils, par. 154.

[66] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 90.

[67] Ibid., commentaire du projet d'article 29.

celui-ci relèvent de la compétence exclusive de la Communauté? Là encore, on pourrait dire que c'est au droit européen qu'il appartient de dégager des solutions à ce genre de complications, mais le projet d'article 29 n'y contribue pas vraiment, du point de vue de la Communauté.

La Commission européenne tient fermement à ce que la Communauté se voie imputer la responsabilité de toute violation de ses traités. Sinon, un État tiers et un État membre pourraient très bien décider entre eux quelle est la responsabilité internationale de la Communauté, ce qui reviendrait à leur reconnaître le droit d'interpréter l'accord en question et d'apprécier les compétences de la Communauté en matière de relations extérieures.

La Commission européenne considère que le projet d'article devrait présumer qu'en règle générale la responsabilité internationale d'un État n'est pas engagée à raison du fait d'une organisation internationale dont il est membre. En particulier, la responsabilité ne devrait pas être engagée simplement à raison de la qualité de membre. Cela serait plus conforme à la jurisprudence et à la doctrine. Des exceptions soigneusement formulées à cette règle générale modifiée pourraient ensuite être prévues.

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

La dernière phrase du paragraphe 10 du commentaire est ainsi libellée : « À l'évidence, on ne saurait présumer que les tiers doivent pouvoir compter sur la responsabilité des États membres »[68]. On peut se demander pourquoi un tiers se verrait interdire de compter sur la responsabilité d'un État membre lorsque cette responsabilité est établie conformément aux paragraphes 1 a) et 1 b) de l'article 29. Il se pourrait que cette phrase du paragraphe 10 du commentaire vise le paragraphe 2 de l'article 29, qui a trait au « caractère subsidiaire » de la responsabilité de l'État. Dans cette hypothèse, le projet d'articles pourrait être plus précis et développer la distinction existant entre la responsabilité « principale » et la responsabilité « subsidiaire ».

Pareillement, le paragraphe 12 du commentaire semble susciter de nombreuses questions, et il faudrait clarifier l'hypothèse selon laquelle on pourrait prévoir la responsabilité de « certains États membres seulement »[69].

U. Questions précises soulevées au chapitre III.B du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session

1. Obligation des membres d'une organisation internationale d'indemniser le tiers lésé

Fonds monétaire international

Le commentaire du projet d'article 29, qui concerne la responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale, admet que l'appartenance à une organisation internationale n'engage pas en elle-même la responsabilité internationale des États membres à raison du fait internationalement illicite de

[68] Ibid., par. 10.
[69] Ibid., par. 12.

celle-ci. Pour le FMI, cette observation fait suite au commentaire fait précédemment par la Commission, à propos de la responsabilité de l'État, selon lequel « la règle générale est que le seul comportement attribué à l'État sur le plan international est celui de ses organes de gouvernement ou d'autres entités qui ont agi sous la direction, à l'instigation ou sous le contrôle de ces organes, c'est-à-dire en qualité d'agents de l'État[70] ».

Or, comme le FMI l'a déjà souligné précédemment, dans le contexte particulier de l'appartenance de l'État à une organisation internationale, ce principe général devrait également être subordonné aux règles de cette organisation. Ainsi, lorsque les États membres d'une organisation internationale ont posé dans les règles de celle-ci que ses membres étaient responsables de son comportement, c'est par référence à ces règles qu'il faut apprécier si un État membre doit répondre d'un comportement donné de l'organisation.

Il s'ensuit que les membres ne sont normalement pas tenus d'indemniser le tiers lésé, à supposer que l'organisation ne soit pas en mesure de le faire, à moins que les règles de l'organisation ne le prévoient. Selon le FMI, c'est là la seule conclusion qui soit compatible avec les principes établis selon lesquels i) les organisations internationales ont une personnalité juridique autonome; ii) l'« attribution » est une condition nécessaire de la responsabilité de l'État à raison d'un fait illicite; iii) l'obligation d'indemniser ne peut être fondée que sur la responsabilité de l'État ou sur une autre règle qui lie l'État (c'est-à dire, en l'espèce, les règles de l'organisation).

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

En soi, cette question apparaît quelque peu obscure. Il faudrait préciser les circonstances dans lesquelles certains États membres seulement sont responsables des actes d'une organisation, car c'est bien là le cœur de la question selon l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

Passé ce seuil, la question posée au paragraphe 28 a) du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session se rattache au projet d'article 29 (Responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation), selon lequel un État membre est responsable à raison d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale dans le cas où il a accepté la responsabilité pour ce fait, ou s'il a conduit le tiers lésé à compter sur sa responsabilité. Il est présumé que la responsabilité emporte l'obligation d'indemniser le tiers lésé, et l'on peut donc déduire de là que lorsqu'un État membre n'est pas responsable, il n'est pas tenu d'indemniser le tiers lésé.

Toutefois, il est indispensable d'avoir bien à l'esprit que l'obligation d'indemniser peut exister même en l'absence d'une faute (responsabilité objective). Ainsi donc, en dernière analyse, tout dépend de l'obligation substantielle qui n'a pas été respectée, c'est-à-dire de la norme de comportement exigée. Certaines obligations exigent qu'il y ait faute, d'autres ne l'exigent pas.

---

[70] Ibid., *cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), par. 77, commentaire du chapitre II, par. 2).

2. Obligation de coopérer en cas de violation grave par une organisation internationale d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général

Fonds monétaire international

Les organisations internationales étant liées par les normes impératives du droit international général, les États devraient avoir la même obligation positive de coopérer pour mettre fin aux violations graves de normes impératives commises par des organisations internationales que celle qui leur est faite de mettre fin aux violations graves commises par les États.

Les organisations internationales, quant à elles, concourent à mettre fin à de telles violations de normes impératives commises par des sujets de droit international dans la mesure où elles offrent le cadre d'une telle coopération entre États ou reçoivent de leurs membres la mission de fournir aide ou assistance à cette coopération entre États.

Cependant, à la différence des États, les organisations internationales ne sont pas dotées d'une compétence générale, ce qui explique qu'elles ne peuvent avoir la même obligation que les États de mettre fin à des violations graves de normes impératives. Toute obligation de cette nature qui serait imposée aux organisations internationales devrait tenir compte de la compétence limitée que leurs statuts respectifs confèrent à celles-ci.

Le FMI n'a connaissance d'aucune pratique qui établirait l'existence d'une obligation générale pour les organisations internationales de coopérer exactement comme les États. Au contraire, la pratique donnerait à penser que toute obligation faite aux organisations internationales de coopérer est subordonnée aux dispositions de leurs statuts respectifs et circonscrite par ceux-ci.

Par exemple, l'on a fait valoir à tort, dans un autre contexte, que l'on « était fondé à soutenir que le FMI était tenu en droit international de prendre en compte certaines considérations relatives aux droits de l'homme, notamment le fait que le FMI, étant un organe des Nations Unies, était de ce fait lié par les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, et que la promotion du respect des droits de l'homme, qui figurait au nombre de ces buts et principes de l'Organisation, n'était donc pas un objectif politique mais une obligation juridique »[71].

Comme l'a déjà fait observer François Gianviti, ancien Conseiller général du FMI, cet argument repose sur des postulats erronés[72]. En particulier, le FMI n'est pas, contrairement ce qui est affirmé, un « organe des Nations Unies ». C'est une institution spécialisée au sens de la Charte des Nations Unies, autrement dit un

---

[71] Philip Alston, « Symposiun: 1986 World Food Day and Law Conference: The Legal Faces of the Hunger Problem: IX Immediate Constraints on Achieving the Right to Food: The International Monetary Fund and the Right to Food », How.L.J., vol. 30 (1987), p. 473 et 479.

[72] Voir François Gianviti, « Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund » (E/C.12/2001/WP.5) (7 mai 2001).

organisme intergouvernemental, et non un organe des Nations Unies[73]. En application de l'Article 57 de la Charte, le Fonds est relié à l'Organisation des Nations Unies par un accord de 1947 dans lequel l'ONU reconnaît que « par suite de la nature de ses attributions internationales et des articles de ses Statuts, le Fonds est une organisation internationale indépendante et doit fonctionner comme telle »[74]. En outre, l'article X des Statuts du Fonds, qui prescrit à celui-ci de collaborer avec « les organisations internationales de caractère général » [et donc avec l'ONU], précise que « tout accord en vue d'une telle collaboration qui entraîne la modification d'une disposition quelconque des […] Statuts ne peut être appliqué qu'après modification desdits Statuts ». Ainsi donc, la relation établie dans l'Accord de 1947 n'est pas une relation entre « commettant » et « agent »[75], mais une relation entre « égaux souverains »[76].

Par ailleurs, selon le paragraphe 1 de l'article VI de l'Accord régissant les relations entre l'ONU et le FMI, « le Fonds prend note de l'obligation que ceux de ses membres qui sont également Membres de l'Organisation des Nations Unies ont assumée, conformément au paragraphe 2 de l'Article 48 de la Charte des Nations Unies, et par laquelle ils sont tenus d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité, grâce à leur action dans les institutions spécialisées appropriées dont ils font partie, et prendra dûment en considération, dans la conduite de son activité, les décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu des Articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies »[77].

Comme le fait observer William Holder, ancien Conseiller juridique adjoint du FMI, cette disposition change complètement la donne par rapport à la solution retenue initialement par l'ONU et qui aurait imposé une obligation de façon plus directe à l'organisation[78]. Conformément à cette disposition de l'Accord [dont il est fait état au paragraphe précédent], le FMI quant à lui n'est pas lié par les résolutions

---

[73] À l'expression « specialized agencies », dans le texte anglais de la Charte des Nations Unies, correspondent en français, respectivement aux Articles 57, 63 et 64, les expressions « les diverses institutions spécialisées », « toute institution visée à l'Article 57 » et « les institutions spécialisées ». L'adjectif « spécialisées » renvoie indubitablement au caractère spécialisé des responsabilités confiées à ces organisations, mais, comme cela ressort aussi du texte français, le terme « agencies » du texte anglais de la Charte n'évoque pas une relation entre « commettant » et agent, mais renvoie, au contraire, à ces organisations.

[74] Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Fonds monétaire international, 14 novembre 1947, art. premier, par. 2. Peut être consulté en anglais à l'adresse : http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp.

[75] Afin de lever toute ambiguïté sur ce point, le rapport sur la négociation de l'Accord précise qu'« il était convenu que la déclaration faite au paragraphe 2 de l'article premier, selon laquelle la Banque (le Fonds) est une institution spécialisée créée par un accord entre les gouvernements qui en sont membres, n'entraînait pas comme conséquence que l'ONU et la Banque (le Fonds) se trouvaient dans une relation de commettant à agent » [traduction], cité dans William E. Holder, « The Relationship between the International Monetary Fund and the United Nations », *in Current Legal Issues Affecting Central Banking*, vol. 4, p. 18 (Robert C. Effros (éd.), FMI, 1997).

[76] Leland M. Goodrich et autres, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, p. 421 (Columbia University Press, 1969).

[77] Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et le Fonds monétaire international, approuvé par le Conseil des Gouverneurs du FMI le 17 septembre 1947 et par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 1947, et entré en vigueur le 15 novembre 1947.

[78] W. Holder, voir plus haut note de bas de page 75, à la page 21 de l'ouvrage cité.

du Conseil de sécurité : l'obligation impérative découlant d'une résolution du Conseil de sécurité s'impose aux « Membres » de l'Organisation des Nations Unies. Le Fonds, qui est un sujet de droit international, n'est pas membre de l'ONU. En outre, l'obligation qui incombe au Fonds en vertu de l'Accord est celle de « prendre dûment en considération » les décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu des Articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies[79].

C'est pourquoi, l'Accord régissant les relations entre le FMI et l'ONU ne fait pas obligation au FMI de donner effet à la Charte ou aux résolutions de l'Organisation.

Un autre exemple de l'effet des dispositions figurant dans les statuts d'une organisation qui peut être intéressant dans la présente discussion est tiré des vues exprimées par Ibrahim Shihata, ancien Conseiller principal de la Banque mondiale, lors du débat sur les résolutions adoptées par l'Assemblée générale dans les années 60 au sujet de l'Afrique du Sud et du Portugal et demandant aux institutions financières internationales de ne pas accorder d'assistance financière à ces deux pays :

> « La Banque a soutenu fermement qu'en vertu de l'Accord régissant les relations entre la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies, elle [la Banque mondiale] n'était pas tenue d'appliquer les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, sans parler de celles sur lesquelles elle n'avait pas été consultée au préalable. Elle a encore fait valoir qu'il ne serait pas indiqué de sa part d'accepter les recommandations de l'Assemblée générale dans les cas considérés, étant donné l'interdiction édictée à la section 10 de l'article IV des Statuts de la Banque, qui est ainsi libellée :
>
> > "La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État membre ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'État membre (ou des États membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques, lesquelles seront pesées en toute impartialité afin de réaliser les objectifs énoncés à l'article premier." »[80] [traduction]

Shihata note encore que la controverse au sujet des résolutions concernant l'Afrique du Sud et le Portugal avait été réglée comme suit : « La Banque a maintenu sa position et fait valoir que ses statuts lui interdisaient d'intervenir dans les affaires politiques de ses membres, mais elle a dit qu'elle examinerait le contexte et les perspectives économiques de ces deux pays, afin de tenir compte de l'évolution de la situation »[81].

Si, malgré ce qui précède, la Commission estime qu'imposer aux organisations internationales une obligation dans les mêmes termes que l'obligation imposée aux États contribuerait au développement progressif du droit international, elle devrait alors, en tentant d'évaluer la portée d'une telle obligation pour les organisations internationales, prendre dûment en considération la capacité limitée de celles-ci et les autres contraintes que le droit international actuel impose à leur action.

---

[79] Id.

[80] Voir Ibrahim Shihata, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*, vol. 1, Martinus Nijhoff, p. 103 (notes de bas de page omises).

[81] Ibid., p. 104.

Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Les États devraient, à n'en pas douter, être tenus de mettre fin à une telle violation, car on ne voit pas en quoi la situation d'une organisation internationale qui viole une norme impérative du droit international général serait différente de celle d'un État.

En principe, les organisations internationales sont des personnes morales et elles devraient être tenues de mettre fin à la violation de normes impératives, comme c'est le cas de tous les sujets de droit. Cela étant, il faut tenir compte de certains aspects pratiques. En principe, la personnalité juridique des États n'est pas limitée, alors que la personnalité juridique des organisations internationales est limitée par leur mandat, leurs attributions et leurs règles, tels qu'ils sont définis dans leurs statuts respectifs. À partir de là, on peut faire valoir que l'obligation qu'a toute organisation internationale de mettre fin à une violation d'une norme impérative est, contrairement à celle des États, limitée, en ce sens qu'elle doit agir dans les limites de son mandat et conformément à ses règles.

Enfin, pour ce qui est de l'obligation de coopérer afin de mettre fin à une telle situation, on se reportera utilement à l'article 41.1 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite en ce qui concerne les modalités d'une telle coopération[82].

---

[82] Au paragraphe 2 du commentaire de l'article 41 du texte sur la Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, il est précisé que « [é]tant donné la diversité des circonstances qui pourraient éventuellement intervenir, la disposition ne spécifie pas la forme que cette coopération pourrait prendre. Celle-ci pourrait être organisée dans le cadre d'une organisation internationale compétente, notamment l'Organisation des Nations Unies. Cependant, le paragraphe 1 n'exclut pas la possibilité d'une coopération hors institution ». Selon le paragraphe 3 dudit commentaire, une telle coopération « doit s'exercer par des moyens licites, dont le choix dépend des circonstances de l'espèce »; en particulier, « l'obligation de coopérer s'applique à tous les États, qu'ils aient été ou non directement touchés par la violation grave ». Toujours au paragraphe 3 du commentaire, il est dit, et ceci est particulièrement important, qu'« [e]n réalité, une telle coopération s'instaure déjà, notamment dans le cadre des organisations internationales, pour répondre aux violations les plus graves du droit international, et c'est d'ailleurs souvent le seul moyen d'y remédier efficacement ». [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), p. 308 et 309] (non souligné dans le texte).