



Assemblée générale

Distr. générale
26 janvier 2010
Français
Original : anglais

Commission du droit international

Soixante-deuxième session

Genève, 3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2010

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante et unième session (2009)

**Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats
tenus à la Sixième Commission de l'Assemblée générale
à sa soixante-quatrième session**

Additif

* Nouveau tirage pour raisons techniques (6 avril 2010).

10-22036* (F) 060410 060410



Merci de recycler 

Table des matières

	<i>Page</i>
A. Responsabilité des organisations internationales	3
1. Observations générales.....	3
2. Commentaires sur des projets d'articles spécifiques	3
Première partie – Introduction.....	3
Deuxième partie, chapitre II – Attribution d'un comportement à une organisation internationale.....	4
Deuxième partie, chapitre IV – Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale	4
Deuxième partie, chapitre V – Circonstances excluant l'illicéité	4
Troisième partie, chapitre II – Réparation du préjudice.....	5
Quatrième partie, chapitre I – Invocation de la responsabilité d'une organisation internationale.....	5
Quatrième partie, chapitre II – Contre-mesures	5
Cinquième partie – Responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale.....	5
Sixième partie – Dispositions générales	6
3. Questions relatives à l'attribution de la responsabilité internationale entre les États et les organisations internationales	7

A. Responsabilité des organisations internationales

1. Observations générales

1. Les délégations se sont félicitées que la Commission ait adopté en première lecture le texte du projet d'articles et des commentaires y relatifs. Elles ont souligné l'importance et la complexité de ce texte, en particulier du fait d'une pratique encore très modeste et de la multiplication d'organisations nouvelles et fort diverses. Elles ont aussi souligné que l'adoption d'un ensemble de règles sur le sujet en tant qu'élément de l'état de droit au niveau international était un événement important et elles ont approuvé la méthode suivie par la Commission, qui avait tenu compte des observations formulées sur les versions précédentes du projet. Bien que la plupart des modifications apportées au texte aient été accueillies favorablement, certaines délégations ont estimé qu'il faudrait développer encore les commentaires.

2. Plusieurs délégations se sont dites satisfaites de l'agencement général du projet d'articles, mais on a aussi relevé la difficulté qu'il y avait à faire tenir dans un texte unique l'ensemble des règles relatives à la responsabilité d'organisations internationales très diverses. À ce propos, on a regretté le caractère trop abstrait de certaines dispositions, qui ne tenaient pas suffisamment compte des différences en termes d'autorité et d'effet qui existent entre les décisions des organes des organisations internationales et de l'influence de certains de leurs membres sur ces organes. On a invité la Commission à ne pas essayer de faire en sorte que le texte envisage par anticipation tous les scénarios possibles. On a noté que le projet d'articles perdrait de son utilité s'il n'était pas étayé par la pratique, comme c'était le cas pour certaines de ses dispositions sur l'aide, l'assistance et le contrôle ou sur les circonstances excluant l'illicéité. On a mentionné à ce propos qu'il faudrait étudier la pratique d'autres organisations que l'ONU et l'Union européenne.

3. La nature et la portée de la relation entre les articles sur la responsabilité de l'État d'une part et le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales d'autre part ont suscité un certain nombre d'observations. Certaines délégations ont estimé que le projet d'articles actuel avait su trouver le juste équilibre entre l'inspiration qu'il tirait des articles sur la responsabilité de l'État et la reconnaissance des spécificités des organisations internationales. D'autres, par contre, ont préconisé une approche plus prudente et une étude plus approfondie des différences entre les États et les organisations internationales. Pour certaines délégations, le parallélisme entre les articles sur la responsabilité de l'État et le projet d'articles à l'examen avait entraîné pour ce dernier une certaine impraticabilité, et il vaudrait mieux limiter l'analogie entre eux aux règles bien établies; la Commission ferait mieux de se concentrer sur les questions spécifiques soulevées par la responsabilité des organisations internationales.

2. Commentaires sur des projets d'articles spécifiques

Première partie – Introduction

4. On s'est dit satisfait du nouvel emplacement des définitions dans le texte, mais on a aussi fait quelques suggestions concernant l'emploi des termes et expressions définis dans le projet d'article 2. On a notamment avancé que la définition des organisations internationales devrait restreindre celles-ci aux organisations intergouvernementales. De même, certaines délégations ont appuyé la définition des règles de l'organisation, tandis que d'autres l'ont trouvée trop générale et incertaine,

en particulier en ce qui concerne le sens à donner à « la pratique bien établie de l'organisation », que la définition inclut parmi les règles de l'organisation. On a cependant approuvé la décision de la Commission de ne pas préciser lesquelles parmi les règles de l'organisation constituaient des obligations internationales. En ce qui concerne le terme « agent », on a suggéré de baser sa définition sur l'interprétation qu'en fait la Cour internationale de Justice.

Deuxième partie, chapitre II – Attribution d'un comportement à une organisation internationale

5. On a exprimé l'idée que certains des projets d'articles pertinents devraient être examinés plus à fond, en particulier en ce qui concerne le comportement d'organes ou d'agents mis à la disposition d'une organisation par un État ou une autre organisation. On a mentionné la pertinence à cet égard de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Behrami* et *Saramati* ainsi que d'autres décisions rendues par la même cour et par des tribunaux nationaux. À la lumière de cette jurisprudence, on a mis en question l'emploi par la Commission du critère du contrôle effectif ainsi que la référence à l'exercice des fonctions de l'agent, et on a souligné l'importance des spécificités de la chaîne de commandement et de contrôle du personnel mis à la disposition de l'ONU dans le contexte des opérations de maintien de la paix. Certaines délégations ont toutefois appuyé expressément la position adoptée par la Commission.

Deuxième partie, chapitre IV – Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale

6. Des avis variés ont été formulés sur la question de la responsabilité des organisations internationales à raison des décisions, autorisations et recommandations qu'elles adressent à leurs membres. Certaines délégations ont demandé plus de précisions sur la notion de contournement et des éclaircissements sur la nature du lien entre l'autorisation ou la recommandation formulées par l'organisation et l'acte commis par les membres de celle-ci; d'autres ont trouvé préoccupante l'idée que les recommandations faites par une organisation internationale puissent engager sa responsabilité. On a dit que les États devraient veiller à ne pas tolérer qu'une organisation soit mise au service d'un intérêt national plutôt qu'au service d'un authentique intérêt collectif.

Deuxième partie, chapitre V – Circonstances excluant l'illicéité

7. Certaines délégations ont mis en question la transposition aux organisations internationales des circonstances excluant l'illicéité applicables aux États, en particulier dans les dispositions concernant la légitime défense, la détresse et la nécessité.

8. Des doutes ont été exprimés, en particulier, sur la référence à la légitime défense, qui est essentiellement une prérogative des États et qui pourrait entrer en conflit avec la Charte des Nations Unies. À l'opposé, on a fait valoir que des cas de légitime défense pouvaient se présenter, par exemple lorsqu'une organisation internationale administre le territoire d'un État, et la formulation de la disposition correspondante, qui ne repose pas sur une analogie avec le droit de légitime défense des États, a ainsi reçu un certain appui.

9. Bien que certaines délégations aient continué de faire part de leur préoccupation face à l'introduction de la notion de contre-mesures dans le régime de responsabilité des organisations internationales, le prudent libellé de l'article 21 retenu par la Commission a été accueilli favorablement.

Troisième partie, chapitre II – Réparation du préjudice

10. D'un point de vue général, on a estimé que le lien entre la responsabilité des organisations internationales et la responsabilité des États pour ce qui est de la réparation du préjudice causé par des faits illicites méritait un examen plus approfondi. On a demandé que le rôle de l'organisation et de ses membres dans l'exécution de l'obligation de réparation à la charge de l'organisation soit présenté plus clairement. Si certaines délégations ont jugé que la solution dégagée par la Commission à cet égard était équilibrée, puisqu'il n'existait aucun fondement juridique sur lequel asseoir une éventuelle responsabilité collective des membres d'une organisation internationale qui ne serait pas en mesure de réparer l'intégralité d'un préjudice, d'autres délégations ont préconisé soit de rejeter expressément l'existence d'une obligation subsidiaire à la charge des États membres en pareil cas, soit d'indiquer que leur responsabilité à cet égard était limitée. On a aussi souligné que l'obligation de faire en sorte que ses membres donnent à une organisation les moyens de réparer un préjudice était à la charge de l'organisation concernée, et qu'il fallait tenir compte, dans ce contexte, du rôle spécifique des membres dans le processus de prise de décisions de l'organisation.

Quatrième partie, chapitre I – Invocation de la responsabilité d'une organisation internationale

11. On a suggéré que la Commission devrait étudier la possibilité d'invoquer la responsabilité d'une organisation devant des tribunaux internationaux, mais on a aussi avancé que l'organisation responsable devrait inclure l'arbitrage ainsi que les tribunaux et organes administratifs nationaux parmi les voies de recours qu'elle offre. De façon plus large, on a souligné qu'il faudrait développer plus en détail la question de l'invocation de la responsabilité d'une organisation internationale et des obligations de ses membres à cet égard.

Quatrième partie, chapitre II – Contre-mesures

12. Plusieurs délégations ont accueilli favorablement l'insertion dans le texte de dispositions sur les contre-mesures, mais on a soutenu aussi qu'il faudrait développer ces dispositions. On a invité la Commission à faire preuve de circonspection dans son approche de la question et, en deuxième lecture, à étudier plus à fond le cas des organisations qui ne se sont pas dotées d'organes de règlement des différends ou dont les textes constitutifs ne donnent pas à leurs membres la possibilité de prendre des contre-mesures contre elles. On a aussi souligné, à ce propos, que les contre-mesures devraient être distinguées d'autres mesures apparentées, comme les sanctions du Conseil de sécurité.

Cinquième partie – Responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale

13. Certaines délégations ont estimé que les dispositions relatives à la responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale n'étaient pas suffisamment claires, surtout en ce qui concerne l'aide ou l'assistance fournie à

l'organisation ou le contrôle exercé sur elle par l'État considéré. On a évoqué avec une certaine préoccupation le cas où des États membres ne feraient que se conformer à une règle obligatoire d'une organisation internationale, et on s'est félicité que le Rapporteur spécial ait accepté de réexaminer certains aspects de la question de l'attribution à la lumière de la jurisprudence récente et des observations qui lui avaient été faites. D'autres délégations ont accueilli favorablement ces dispositions, tout en rejetant l'idée que la responsabilité d'un État puisse être engagée du seul fait de son appartenance à une organisation. On a aussi suggéré de faire une distinction entre les cas où une organisation autorise ses membres à commettre certains actes et ceux où elle leur ordonne de les commettre.

14. Tout en se disant généralement favorables au principe qui sous-tend l'article sur la responsabilité d'un État membre qui vise à se soustraire à une de ses obligations internationales en se prévalant du fait qu'une organisation est compétente relativement à l'objet de cette obligation, certaines délégations ont trouvé excessive la portée de cette disposition et demandé que soit mieux précisé le lien de causalité entre le comportement de l'État et celui de l'organisation. On a avancé qu'un niveau d'intention général, sinon spécifique, déterminé par une analyse factuelle et juridique, devrait être requis pour établir cette causalité, mais on a aussi fait observer qu'il serait difficile d'établir la preuve qu'un membre d'une organisation avait eu l'intention spécifique de se soustraire à ses obligations en se prévalant de la compétence de l'organisation.

Sixième partie – Dispositions générales

15. Plusieurs délégations se sont félicitées de ce que des dispositions générales aient été ajoutées au projet d'articles. L'idée de mentionner la nécessité de tenir compte des caractéristiques particulières de chaque organisation internationale, qui avait été avancée pendant le débat à la Commission, a été reçue avec une certaine faveur, bien que l'on ait aussi fait observer qu'une telle mention pourrait avoir pour effet de compromettre l'application du projet d'articles.

16. Des vues diverses ont été exprimées sur la question de l'application de règles spéciales (*lex specialis*). Plusieurs délégations ont soutenu l'idée d'ajouter une disposition sur la primauté à donner aux règles spéciales, y compris les règles de l'organisation, sur les règles générales, tandis que d'autres ont souhaité que la question fasse l'objet d'un examen plus approfondi qui permette d'en apprécier la portée réelle. Certaines délégations ont soutenu que c'étaient les règles d'une organisation internationale qui devraient régir les relations entre cette organisation et ses membres, ou pour le moins jouer le rôle principal dans ces relations. D'autres délégations, par contre, ont mis en garde contre le risque de voir ces règles internes servir à justifier des manquements à des obligations internationales, et, plus généralement, contre le risque de voir la référence à la *lex specialis* servir à appliquer deux poids deux mesures à des organisations différentes. On a aussi exprimé l'idée que la *lex specialis* devrait être réservée au droit interne de l'organisation internationale concernée.

17. En ce qui concerne la disposition « sans préjudice » relative à la responsabilité individuelle, on a exprimé l'opinion qu'elle devrait mentionner la responsabilité civile et pénale de toute personne qui agit pour le compte d'une organisation.

18. Certaines délégations ont mis en doute la nécessité d'une disposition comme celle du projet d'article 66, qui stipule que « les présents articles sont sans préjudice

de la Charte des Nations Unies », et ceci d'autant plus que les organisations internationales ne peuvent devenir parties à la Charte.

3. Questions relatives à l'attribution de la responsabilité internationale entre les États et les organisations internationales

19. Sur la question de savoir quand le comportement d'un organe d'une organisation internationale mis à la disposition d'un État est attribuable à ce dernier, plusieurs délégations ont noté que ce genre de situation est plutôt rare et rappelé le principe de l'attribution à l'État par analogie avec les articles sur la responsabilité de l'État. D'autres délégations ont proposé divers critères pour encadrer l'attribution à l'État – notamment celui du contrôle effectif et celui de l'exercice de prérogatives de puissance publique –, tout en soulignant qu'il importait de respecter les personnalités juridiques distinctes de l'organisation et de ses membres, bien qu'il puisse se révéler nécessaire de soulever le manteau de l'organisation dans certains cas de comportement *ultra vires* ou de faits qui contreviennent à une norme impérative du droit international. On a aussi exprimé l'avis qu'il conviendrait d'envisager également le cas d'un organe d'une organisation agissant sous la direction et le contrôle d'un État.

20. En ce qui concerne la question de savoir quand le consentement donné par une organisation à la commission d'un fait par un État constitue une circonstance excluant l'illicéité de ce fait, certaines délégations ont avancé qu'il suffisait pour y répondre d'appliquer par analogie les articles sur la responsabilité de l'État, tandis que d'autres ont souligné la complexité de la question dans toutes ses ramifications (identité de l'organe qui a donné le consentement, origine et effet du consentement, etc.). On a dit qu'il faudrait distinguer entre les règles protégeant exclusivement les droits de l'organisation et celles qui protègent les droits d'autres personnes. Dans ce contexte, certaines délégations ont souligné l'importance du principe *volenti non fit injuria* (on ne fait pas tort à celui qui consent) et du principe général *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet* (nul ne peut transmettre à autrui plus de droits qu'il n'en a lui-même). On a mentionné comme facteurs pertinents à cet égard le caractère décisif non seulement du statut de l'État vis-à-vis de l'organisation, mais aussi de la nature de cette dernière et de ses compétences.

21. En ce qui concerne la question de savoir quand une organisation internationale est habilitée à invoquer la responsabilité d'un État, plusieurs options ont été avancées. Certaines délégations ont estimé qu'il suffirait d'appliquer par analogie le régime prévu par les articles sur la responsabilité de l'État, tandis que d'autres ont dit préférer que la question soit traitée expressément dans le contexte du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Plusieurs délégations ont souhaité que soient étudiées plus à fond les questions résiduelles qui n'étaient traitées ni dans les articles sur la responsabilité de l'État ni dans le projet d'articles actuel, afin que la Commission puisse leur consacrer un article distinct qu'elle adopterait séparément et qui serait soumis à l'approbation de l'Assemblée générale. Si certaines délégations ont insisté sur le caractère décisif du statut de l'État vis-à-vis de l'organisation, de la nature de cette dernière et de ses compétences, d'autres ont invité la Commission à établir une typologie plus différenciée des cas possibles, en fonction de la nature des obligations en jeu et du fait que ces obligations sont dues à l'organisation elle-même ou à quelques-uns seulement de ses membres, ou encore qu'il s'agit d'obligations *erga omnes*. On a aussi fait valoir, dans ce contexte, qu'une annexe au projet d'articles pourrait utilement traiter des cas d'éventuelle concurrence entre l'exercice de la protection

diplomatique par un État et l'exercice de la protection fonctionnelle par une organisation internationale.
