



Assemblée générale

Distr. générale
20 avril 2006
Français
Original: anglais

Commission du droit international

Cinquante-huitième session

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

Quatrième rapport sur la responsabilité des organisations internationales

Giorgio Gaja, Rapporteur spécial

Additif

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
D. Question de la responsabilité des membres d'une organisation internationale en cas de responsabilité de cette dernière.	75-96	2



D. Question de la responsabilité des membres d'une organisation internationale en cas de responsabilité de cette dernière

75. La question de la responsabilité des États à raison d'un fait internationalement illicite commis par une organisation internationale dont ils sont membres s'est posée dans deux affaires qui ont toutes deux fait l'objet de décisions de tribunaux nationaux et dont une a donné lieu à des sentences arbitrales. Bien qu'elle n'ait pas été au cœur de ces affaires, la question de la responsabilité des États membres au regard du droit international a suscité plusieurs remarques et certaines considérations générales ont été formulées dans ces décisions qui présentent un intérêt pour le problème de la responsabilité internationale.

76. La première de ces affaires trouve son origine dans une demande d'arbitrage présentée par la société Westland Helicopters Ltd. contre l'Arab Organization for Industrialization (AOI) et ses quatre États membres (à savoir l'Arabie saoudite, l'Égypte, les Émirats arabes unis et le Qatar) en vertu de la clause compromissoire qui figurait dans le contrat qu'elle avait signé avec cette organisation. Le tribunal arbitral a abordé dans sa sentence provisoire la question de sa propre compétence et celle de la responsabilité des quatre États membres à raison des actes de l'organisation. Cette sentence mérite d'être assez longuement citée car elle allait dans le sens de la responsabilité des États membres. Les principaux arguments qu'elle avançait à cet égard étaient les suivants :

« Une conception répandue, remontant d'ailleurs au droit romain ("*Si quid universitati debetur, singulis non debetur, nec quod debet universitas singuli debent*", Dig. 3.4.7.1), exclut une obligation cumulative d'une personne morale et des personnes qui la composent, ces dernières étant exclues de tous les rapports juridiques de la personne morale. Cette conception qu'on pourrait qualifier de "stricte" ne peut quand même pas être appliquée en l'espèce. La qualification d'un organisme de "personne morale" et l'attribution d'une existence indépendante ne permettent pas de conclure si les personnes qui le composent sont liées ou non par les engagements pris par celui-ci¹¹².

Faute par les quatre États d'avoir exclu formellement leur responsabilité, les tiers qui ont contracté avec l'AOI pouvaient légitimement compter sur la mise en jeu de celle-ci. Cette règle découle des principes généraux de droit et de la bonne foi¹¹³.

[...] les quatre États, en formant l'AOI, n'avaient pas l'intention de disparaître totalement derrière celle-ci, mais d'y participer en qualité de "membres responsables" [...] ¹¹⁴.

[...] on doit admettre qu'en réalité, dans les circonstances de l'espèce, l'AOI s'identifie avec ces États. En effet, le Traité a prévu, en même temps que la création de l'AOI, celle du comité supérieur (le Comité supérieur mixte ministériel) composé des ministres compétents des quatre États, chargé non seulement d'approuver le statut de base et de mettre en place un Bureau provisoire de directeurs mais encore de diriger la politique générale de l'AOI,

¹¹² Sentence provisoire du 5 avril 1984, publiée en anglais dans *International Law Reports*, vol. 80, p. 600 à 612.

¹¹³ Ibid., p. 613.

¹¹⁴ Ibid., p. 614.

et l'article 23 le qualifie "d'autorité suprême". On ne saurait mieux caractériser cette identification des États avec l'AOI, alors surtout que l'article 56 du Statut précise qu'en cas de désaccord au sein du Comité, il doit en être référé aux rois, princes et présidents des États¹¹⁵. »

Après s'être référé aux circonstances dans lesquelles l'accord entre l'AOI et la société a été signé et avoir noté que les États membres « ne pouvaient pas ignorer les conséquences de leurs actes¹¹⁶ », le tribunal arbitral a conclu que :

« S'il est vrai que les quatre États sont liés par les obligations contractées par l'AOI, ceux-ci sont également liés par la clause compromissoire conclue par l'Organisation, les obligations sur le plan du droit matériel ne pouvant être dissociées des obligations sur le plan procédural¹¹⁷. »

Le Tribunal s'est brièvement référé au droit international lorsqu'il a fait valoir certaines « considérations d'équité » :

« L'équité, comme les principes du droit international, permet d'ailleurs de lever le voile de la personnalité morale, pour protéger les tiers contre l'abus qui en serait fait à leur détriment (Cour internationale de Justice, arrêt du 5 février 1970, affaire *Barcelona Traction*)¹¹⁸. »

77. La sentence arbitrale a été annulée par la Cour de justice de Genève à la demande de l'Égypte et en ce qui concerne ce seul État¹¹⁹. En concluant que c'était à tort que le Tribunal arbitral s'était déclaré compétent, la Cour n'a pas souscrit à la conclusion du Tribunal selon laquelle :

« L'Organisation serait en quelque sorte une société en nom collectif derrière laquelle les quatre États n'avaient pas l'intention de disparaître mais acceptaient de participer en qualité de "membres responsables"; on ne voit pas pour quel motif juridique le Tribunal arbitral, qui admet que l'AOI est une entité juridique relevant du droit international public, l'assimile ensuite à une société de droit privé reconnue par les législations nationales et soumise aux règles de ces législations¹²⁰. »

C'est en vain que Westland Helicopters Ltd. a fait appel de ce jugement devant le Tribunal fédéral suisse lequel a confirmé que la clause compromissoire ne liait pas l'Égypte et déclaré que :

« Le rôle prédominant joué par ces États [membres] et le fait que l'autorité supérieure de l'AOI est un Haut Comité composé de ministres ne sauraient infirmer l'indépendance et la personnalité de l'organisme, ni conduire à admettre que lorsque les organes de l'AOI traitent avec des tiers, ils lieraient par là même les États fondateurs¹²¹. »

¹¹⁵ Ibid., p. 614 et 615.

¹¹⁶ Ibid. p. 615.

¹¹⁷ Ibid. p. 615.

¹¹⁸ Ibid., p. 616.

¹¹⁹ Jugement du 23 octobre 1987, publié en anglais dans *International Law Reports*, vol. 80, p. 622.

¹²⁰ Ibid., p. 643.

¹²¹ Jugement du 19 juillet 1988, publié en anglais dans *International Law Reports*, vol. 80, p. 652 à 658. Les jugements de la Cour de justice de Genève et du Tribunal fédéral suisse dans leur original français se trouvent respectivement aux pages 515 et 525 du volume n° 18 (1989) de la *Revue de l'arbitrage*.

78. Un autre tribunal arbitral a examiné la question de la responsabilité de l'AOI et des trois États membres qui n'avaient pas contesté la sentence provisoire. Il a estimé que :

« La responsabilité des États dans chaque cas ne peut être appréciée que sur la base des actes liés à la création de l'organisation commune tels qu'ils peuvent être déduits également du comportement des États fondateurs¹²². »

Le Tribunal a conclu que les États membres n'avaient pas eu l'intention de se dégager de leur responsabilité et que les circonstances particulières de cette affaire incitaient « les tiers contractant avec l'organisation à se fier à la capacité de celle-ci à tenir ses engagements du fait du soutien constant des États membres¹²³ ». Il semble toutefois que la sentence finale n'ait été prononcée que contre l'AOI¹²⁴.

79. La deuxième affaire qui a suscité un débat approfondi sur la responsabilité des États membres tire son origine de l'inexécution par le Conseil international de l'étain des obligations qu'il avait assumées aux termes de plusieurs contrats. Dans l'un des procès intentés devant la Haute Cour d'Angleterre, les plaignants ont assigné en justice le Département du commerce et de l'industrie du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 22 États et la Communauté économique européenne (CEE)¹²⁵. Après s'être référé à la sentence arbitrale provisoire mentionnée plus haut et à un règlement de la CEE, le juge Staughton a déclaré ce qui suit :

« Il existe donc des précédents sur lesquels on peut se fonder pour conclure qu'aussi bien dans le droit interne de certains pays que dans le droit international public, le fait qu'une association soit une personne morale n'exclut pas la possibilité que ses membres soient tenus pour responsables de ses obligations auprès de ses créanciers¹²⁶. »

Il a néanmoins ajouté ce qui suit :

« Ceci dit, je ne me prononcerais pas sur la question de savoir si la personnalité juridique d'une association est ou n'est pas incompatible en droit international avec la responsabilité des membres pour les obligations contractées par celle-ci auprès de tiers¹²⁷. »

Il a conclu toutefois qu'au regard du droit britannique, les membres n'étaient pas responsables. L'un de ses arguments était le suivant :

¹²² Paragraphe 56 de la sentence du 21 juillet 1991, cité par R. Higgins dans « Les conséquences juridiques pour les États membres du non-respect par les organisations internationales de leurs obligations envers des tiers : rapport provisoire », *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 66-I (1995), p. 393.

¹²³ Ibid., p. 393.

¹²⁴ Le texte de la sentence finale, rendue le 28 juin 1993, n'a pas été publié. La sentence est mentionnée dans le jugement de la Haute Cour du 3 août 1994, *Westland Helicopters Ltd c. Arab Organization for Industrialization* dans *International Law Reports*, vol. 108, p. 567.

¹²⁵ *JH Rayner (Mincing Lane) Ltd. c. Department of Trade and Industry et consorts*.

¹²⁶ Jugement du 24 juin 1987, *International Law Reports*, vol. 77, p. 76.

¹²⁷ Ibid., p. 77. Citations semblables aux pages 79 et 80.

« Il me semble que le Parlement est d'avis qu'au regard du droit international, la personnalité juridique ne signifie pas nécessairement que les membres d'une organisation ne sont pas responsables de ces obligations¹²⁸. »

Dans un procès parallèle intenté devant la Haute Cour, le juge Millett a adopté le même point de vue et estimé que si les États membres devaient être critiqués, ce n'était pas tant pour leur refus de payer directement les créanciers que pour leur refus de donner au Conseil international de l'étain les fonds nécessaires pour s'acquitter des obligations qu'ils l'avaient laissé contracter¹²⁹.

80. Les deux arrêts rendus par la Haute Cour ont fait l'objet de recours qui ont donné lieu à une décision commune. Dans l'opinion majoritaire de la Cour d'appel, le juge Kerr a noté que les problèmes de droit soulevés en l'espèce exigeraient une analyse sur le plan du droit international public et une étude des rapports entre le droit international et le droit interne de l'Angleterre¹³⁰. Sur le premier point, il a dit que :

« Le point de vue prépondérant des rares internationalistes aux écrits desquels nous nous sommes référés, faute d'en connaître d'autres, semble être qu'en droit international, les organisations doivent être considérées comme des entités mixtes plutôt que comme des personnes morales. Mais leur avis, même éclairé, ne se fonde que sur leurs observations personnelles lesquelles sont souvent exprimées avec un degré d'incertitude fort compréhensible. À l'heure actuelle, il n'y a à l'évidence pas de jurisprudence établie sur ces aspects des organisations internationales [...]. On ne dispose d'aucune autre source à partir de laquelle on pourrait définir avec certitude la position à adopter au regard du droit international¹³¹. »

Lord Kerr a estimé que :

« il se peut, que si une association internationale venait à manquer à une obligation envers un État ou une association d'États ou une autre organisation internationale, le régime de la responsabilité secondaire de ses membres s'appliquerait du point de vue du droit international. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'on peut s'attendre à ce que les membres assument les mêmes obligations dans le cadre des systèmes de droit nationaux¹³² ».

Cela dit, la conclusion de Lord Kerr ne se fonde pas uniquement sur le droit national. Il exprime aussi le point de vue suivant :

« En résumé, je ne vois pas comment on pourrait conclure qu'il a été prouvé qu'il existe une règle quelconque du droit international, ayant un caractère contraignant pour les États membres du Conseil international de l'étain, qui pose que ceux-ci doivent être tenus responsables – surtout conjointement et solidairement – devant n'importe quel tribunal national vis-à-vis des

¹²⁸ Ibid. p. 88.

¹²⁹ Jugement du 29 juillet 1987, *Maclaine Watson & Co. Ltd c. Department of Trade and Industry*, *International Law Reports*, vol. 80, p. 47.

¹³⁰ Jugement du 27 avril 1988, *Maclaine Watson & Co. Ltd c. Department of Trade and Industry; JH Rayner (Mincing Lane) Ltd c. Department of Trade and Industry et consorts*, *International Law Reports*, vol. 80, p. 57.

¹³¹ Ibid. p. 108.

¹³² Ibid. p. 109.

créanciers du Conseil international de l'étain pour les dettes contractées par ce dernier en son nom propre¹³³. »

81. Lord Ralph Gibson partageait ce point de vue. Il a fait observer que :

« Lorsque le contrat a été conclu par une organisation en tant que personnalité juridique distincte, alors, de mon point de vue, le droit international ne saurait imposer une telle obligation aux membres du seul fait de leur qualité de membre, sauf si des dispositions à cette fin ont été dûment incluses dans l'acte constitutif de l'organisation par le biais d'une référence expresse ou implicite au fait que les membres assument directement une responsabilité subsidiaire¹³⁴. »

Il a également noté que :

« Rien ne prouve l'existence d'une quelconque pratique des États concernant la reconnaissance ou l'acceptation d'une responsabilité directe de tout État à raison de l'absence de clause d'exclusion¹³⁵. »

Le juge dissident, Lord Nourse, a donné une importance décisive à l'attitude des États membres alors même qu'il était parti de la présomption inverse. Il a déclaré que :

« il ressort clairement des vues des juristes et de l'arrêt du Tribunal dans l'affaire *Westland* que les États fondateurs d'une organisation internationale peuvent, dans l'acte constitutif de cette organisation, exclure ou limiter, et pourquoi pas aussi admettre, leur responsabilité pour ses obligations; et qu'une telle disposition est déterminante au regard du droit international. C'est donc l'intention des États fondateurs qui prime [...] et nous devons tenir compte de l'importance que Shihata, tout comme le tribunal dans l'affaire *Westland*, a voulu accorder à la mesure dans laquelle l'intention des États était connue des tiers contractant avec le Conseil international de l'étain¹³⁶. »

Le juge Nourse a conclu que « l'intention des États parties au sixième Accord international sur l'étain était que les membres du Conseil international de l'étain devaient être responsables de ses obligations¹³⁷ » et dit que :

« le Conseil international de l'étain a sa propre personnalité au regard du droit international mais ses membres n'en sont pas moins conjointement, solidairement et directement responsables sans aucune limite des dettes au titre de ses contrats d'achat d'étain et de ses emprunts en Angleterre, au cas et dans la mesure où le Conseil international de l'étain ne s'en acquitte pas lui-même¹³⁸. »

82. La conclusion qui se dégageait des opinions majoritaires de la Cour d'appel a été confirmée à l'unanimité par la Chambre des lords. Lord Templeman a rejeté l'idée selon laquelle la responsabilité des États membres découlerait d'un principe de droit général notant que :

¹³³ Ibid. p. 109.

¹³⁴ Ibid. p. 172.

¹³⁵ Ibid. p. 174.

¹³⁶ Ibid., p. 141.

¹³⁷ Ibid., p. 145.

¹³⁸ Ibid., p. 147.

« Aucune autorité n'a été citée à l'appui de ce prétendu principe général¹³⁹ .»

Quant à la prétendue règle de droit international imposant aux « États membres d'une organisation internationale une responsabilité conjointe et solidaire en cas de défaut de paiement de ses dettes par l'organisation à moins que le traité constitutif de l'organisation internationale exclue clairement toute responsabilité de la part de ses membres », le juge Templeman a estimé que :

« Aucune preuve crédible n'a été donnée de l'existence d'une telle règle de droit international avant, pendant ou après la signature du sixième accord international sur l'étain¹⁴⁰ .»

Le juge a avancé un autre argument à savoir que :

« s'il existait une règle de droit international qui impliquait dans un traité ou imposait aux États souverains qui en étaient signataires l'obligation (en l'absence de disposition de ce traité excluant clairement une telle possibilité) de s'acquitter des créances de l'organisation internationale créée par ce traité, cette règle de droit international ne pourrait être appliquée qu'en droit international¹⁴¹ ».

Le juge Oliver of Aylmerton n'était pas non plus convaincu de l'existence d'une règle de droit international imposant une responsabilité aussi bien « primaire que secondaire » aux membres d'une organisation internationale. Il a déclaré ce qui suit :

« Une règle de droit international ne devient une règle – acceptée ou non par le droit national – que lorsqu'elle est assurée et généralement reconnue par l'ensemble des nations civilisées; et il appartient à ceux qui en affirment l'existence de la prouver, si nécessaire devant la Cour internationale de Justice. Il n'appartient certainement pas à un tribunal national de faire naître une règle à l'usage du droit national sur la base d'éléments tout à fait indéterminés¹⁴². »

83. La question de la responsabilité des États membres a été évoquée indirectement par le Gouvernement canadien dans sa demande d'indemnisation pour les dommages occasionnés à un hélicoptère lui appartenant qui s'était écrasé dans le Sinaï en 1989 à l'occasion d'une opération d'une organisation créée par l'Égypte et Israël, la Force multinationale et observateurs (FMO). Dans des lettres échangées par le Canada et la FMO les 4 et 9 novembre 1999, il était dit que :

¹³⁹ Jugement du 26 octobre 1989, *Australia & New Zealand Banking Group Ltd and Others c. Commonwealth of Australia et 23 consorts; Amalgamated Metal Trading Ltd and Others c. Department of Trade and Industry et consorts; Maclaine Watson & Co. Ltd c. Department of Trade and Industry; Maclaine Watson & Co. Ltd c. International Tin Council*, in *International Legal Materials*, vol. 29 (1980), p. 674.

¹⁴⁰ Ibid., p. 675.

¹⁴¹ Ibid., p. 675.

¹⁴² Ibid., p. 706. Quelques mois plus tard, l'avocat général a soutenu dans son opinion relative à l'affaire *Maclaine Watson & Company Ltd. c. Conseil et Commissions européennes* (affaire C-241/87) devant la Cour de justice des Communautés européennes que les États membres ne pouvaient pas être tenus responsables du fait de leur participation au processus de prise des décisions internes de l'organisation, *European Court of Justice Reports (Recueil de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1990-I, p. 1822, par. 114)*. Un accord est intervenu avant que la Cour puisse statuer en l'espèce.

« Le Gouvernement canadien accepte le paiement de 3 650 000 dollars des États-Unis à titre de dédommagement intégral et final et sera de ce fait réputé avoir inconditionnellement libéré et dégagé la FMO (et à travers elle l'État d'Israël et la République arabe d'Égypte) de toute responsabilité et obligation que la FMO pourrait avoir eu égard à ces réclamations¹⁴³. »

Ce passage semble aller dans le sens de l'avis selon lequel une plainte déposée contre les deux États membres aurait pu être préférable.

84. Certaines observations sur la question de la responsabilité des États membres ont été communiquées par les États dans le cadre de l'étude en cours de la CDI. Dans ce contexte, le Gouvernement allemand a rappelé dans ses observations écrites qu'il avait :

« ... défendu jusqu'ici le principe de la responsabilité distincte devant la Commission européenne des droits de l'homme (M. & Co.), la Cour européenne des droits de l'homme (Senator Lines) et la Cour internationale de Justice (Licéité de l'emploi de la force) et rejeté la responsabilité à raison de l'appartenance en ce qui concerne des mesures prises par la Communauté européenne, l'OTAN et l'Organisation des Nations Unies¹⁴⁴ ».

85. Dans son rapport sur les travaux de sa cinquante-septième session, la CDI a demandé que lui soient communiquées des observations sur la question de savoir s'il y a « des cas où un État pourrait être tenu responsable du fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre¹⁴⁵ ». Seules quelques déclarations ont été faites à ce sujet devant la Sixième Commission. Deux d'entre elles suggéraient que la question ne devait pas être abordée dans les projets d'articles en cours d'élaboration¹⁴⁶, tandis que d'autres exprimaient un avis différent¹⁴⁷ et proposaient toutes sortes de solutions. La délégation de la Chine a fait observer que, comme les décisions et les actes d'une organisation internationale étaient, d'une manière générale, sous le contrôle des États membres ou subordonnés à leur appui, les États membres qui avaient voté en faveur de la décision en question ou qui ont appliqué la décision, la recommandation ou l'autorisation en cause devaient voir leur responsabilité internationale engagée en conséquence¹⁴⁸. Une autre délégation était d'avis qu'en principe, les États membres n'étaient pas responsables mais que leur responsabilité pouvait être engagée dans « certaines circonstances exceptionnelles¹⁴⁹ », ou « lorsqu'ils ont été négligents dans leur supervision des organisations concernées¹⁵⁰ » ou « surtout lorsqu'il s'agit d'organisations internationales qui ont peu de ressources et de membres et où chacun d'entre eux a d'autant plus d'influence sur leurs activités¹⁵¹ ». Une autre

¹⁴³ Une formulation similaire a été retenue dans un échange de lettres datées du 3 mai 1990 entre le Directeur général de la FMO et l'ambassadeur des États-Unis en Italie pour une plainte concernant un accident d'avion. Pour plus d'informations, voir A/CN.4/545, p. 31 à 33.

¹⁴⁴ A/CN.4/556, p. 68.

¹⁴⁵ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10 (A/60/10)*, chap. III, sect. C, par. 26.

¹⁴⁶ Déclarations du Maroc (A/C.6/60/SR.11, par. 43) et de l'Argentine (A/C.6/60/SR.12, par. 80).

¹⁴⁷ La déclaration de la Sierra Leone (A/C.6/60/SR.17, par. 11) mettait l'accent sur la « grande importance » de la question.

¹⁴⁸ A/C.6/60/SR.11, par. 53.

¹⁴⁹ Déclaration de l'Italie, A/C.6/60/SR.12, par. 3.

¹⁵⁰ Déclaration de l'Autriche, A/C.6/60/SR.11, par. 65.

¹⁵¹ Déclaration du Bélarus, A/C.6/60/SR.12, par. 52.

délégation a estimé qu'il pourrait être indiqué de tenir compte de « différents facteurs¹⁵² ».

86. Pour l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), « les cas de *lex specialis* où le règlement d'une organisation prévoit expressément la responsabilité des États pour les faits internationalement illicites d'une organisation internationale dont ils sont membres » se produiraient « lorsque l'acte constitutif ou une autre règle de l'organisation prescrit que ses membres sont responsables, indirectement ou subsidiairement, des faits ou des dettes de l'organisation¹⁵³ ». Cela étant, la responsabilité des États membres découlant des règles de l'organisation n'implique pas que ces États sont responsables auprès d'un État tiers à moins que leur responsabilité ne soit engagée vis-à-vis de cet État au regard du droit international. Ainsi, contrairement à l'opinion exprimée par Interpol, on ne peut pas supposer que, sur la base de son acte constitutif, les États membres de la Communauté européenne voient leur responsabilité engagée lorsque la Communauté européenne manque à une de ses obligations conventionnelles. Le paragraphe 7 de l'article 300 du Traité établissant la Communauté européenne n'a pas pour but d'imposer des obligations aux États membres vis-à-vis d'États non membres¹⁵⁴. Comme l'a noté dans son observation écrite le Gouvernement allemand, « l'article fonde uniquement les obligations contractées en droit communautaire vis-à-vis de la Communauté et n'habilite pas les tiers à présenter des réclamations directes à l'encontre des États membres de la Communauté¹⁵⁵ ». Pour des raisons similaires, les dispositions qui peuvent figurer dans les accords sur le statut des forces concernant la répartition des responsabilités entre l'État fournissant des forces à une organisation internationale et l'organisation elle-même ne peuvent pas être considérées comme pertinentes en soi pour les relations avec des États tiers au regard du droit international¹⁵⁶.

87. Lorsqu'un traité engage la responsabilité des États membres¹⁵⁷, la limite ou l'exclut¹⁵⁸, une règle spéciale du droit international peut être posée en partant de

¹⁵² Déclaration de l'Espagne, A/C.6/60/SR.13, par. 53.

¹⁵³ A/CN.4/568, p. 13.

¹⁵⁴ Le paragraphe 7 de l'article 300 du Traité est libellé comme suit : « Les accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de la Communauté et les États membres ». La Cour européenne de justice a fait observer que cette disposition n'impliquait pas que les États membres étaient liés vis-à-vis des États non membres et pouvaient voir leur responsabilité engagée au regard du droit international. Voir arrêt du 9 août 1994, *France c. Commission*, affaire C-327-91, *Recueil de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, 1994, p. I-3674, par. 25.

¹⁵⁵ A/CN.4/556, p. 51.

¹⁵⁶ Pour une analyse des accords sur le statut des forces de l'OTAN et de l'Union européenne, voir K. Schmalenbach, *Die Haftung internationaler Organisationen* (Frankfurt am Main; Peter Lang, 2004), p. 556 à 564 et p. 573 à 575. Voir aussi le document A/CN.4/556, p. 53 à 55. Le modèle d'accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et les pays hôtes (A/45/594, annexe) ne contient pas de dispositions concernant la responsabilité.

¹⁵⁷ Par exemple, d'après l'article XXII, par. 3, al. b) de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, en date du 29 mars 1972, « Seulement dans le cas où l'organisation n'aurait pas versé dans le délai de six mois la somme convenue ou fixée comme réparation pour le dommage, l'État demandeur peut invoquer la responsabilité des membres qui sont des États parties à la présente Convention pour le paiement de ladite somme. » Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 961, I-13810. Le fait que la responsabilité des membres de l'organisation n'est engagée qu'au profit des États parties à la Convention a été critiqué par Z. Galicki dans « Liability of International Organizations for

l'hypothèse que la disposition conventionnelle devient pertinente pour l'État plaignant potentiel¹⁵⁹. Étant donné la grande diversité des clauses de ce type, il serait difficile de fonder un argument sur la pratique de ce traité et en tirer une conclusion quelconque en vue du règlement de la question de la responsabilité des États membres.

88. Les ouvrages spécialisés sont divisés sur la question de savoir si les États engagent leur responsabilité lorsqu'une organisation dont ils sont membres commet un fait internationalement illicite. Certains auteurs tiennent les États membres responsables car ils n'acceptent pas le fait que l'organisation ait sa propre personnalité juridique ou parce qu'ils considèrent que la personnalité juridique de l'organisation peut avoir des effets juridiques vis-à-vis des seuls États non membres qui l'ont reconnue¹⁶⁰. Ces vues sont contraires au postulat du projet d'article 2 selon lequel l'organisation est dotée d'une personnalité juridique internationale propre. D'autres auteurs affirment, en partant de différentes hypothèses, que les États membres sont responsables lorsque l'organisation ne s'acquitte pas de l'obligation qui lui incombe de réparer en cas de fait internationalement illicite¹⁶¹. Leur opinion a été critiquée par d'autres auteurs qui affirment qu'étant donné la personnalité juridique distincte de l'organisation, les États membres ne sont soumis à aucune responsabilité subsidiaire¹⁶². Cela dit, certains de ces auteurs concèdent que les

Space Activities », *Polish Yearbook of International Law*, vol. V (1972-1973), p. 207.

¹⁵⁸ À titre d'exemple, on peut citer l'article 24 de l'Accord international sur le cacao, 2001 (TD/COCOA.9/7) : « Les responsabilités d'un Membre à l'égard du Conseil et des autres Membres se limitent à ses obligations concernant les contributions expressément prévues dans le présent Accord. Les tierces parties traitant avec le Conseil sont censées avoir connaissance des dispositions du présent Accord relatives aux pouvoirs du Conseil et aux obligations des Membres. »

¹⁵⁹ Ceci supposerait la reconnaissance ou pour le moins l'acquiescence des États tiers.

¹⁶⁰ Sur ce point, voir plus haut, l'avis de I. von Münch, note n° 108, p. 267 et 268. I. Seidl-Hohenveldern « Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten », *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1961, p. 502 à 505; T. Stein, « Kosovo and the International Community: The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of its Member States », dans C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Legal Community: A Legal Assessment* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002), p. 92.

¹⁶¹ Voir H.-T. Adam, *Les organismes internationaux spécialisés* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1965), p. 130; K. Ginther, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten* (Vienna/New York: Springer-Verlag, 1969), p. 177 à 179 et 184; G. Hoffmann, « Der Durchgriff auf die Mitgliedstaaten internationaler Organisationen für deren Schulden », *Neue juristische Wochenschrift*, vol. 41 (1988), p. 586; C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlin: Dunckler & Humblot, 2001), p. 92 à 96; R. Sadurska et C.M. Chinkin, « The Collapse of the International Tin Council: a case of state responsibility? », *Virginia Journal of International Law*, vol. 30 (1990), p. 887 à 890; H.G. Schermers, « Liability of international organizations », *Leiden Journal of International Law*, vol. 1 (1988), p. 9; M. Wenckstern, « Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen », *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, vol. 61 (1997), p. 108 et 109. I. Brownlie, dans *Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 6^e édition, 2003), p. 655, soutenait que « dans le cas d'organisations plus spécialisées ayant un nombre réduit de membres, il peut être nécessaire de s'en remettre à la responsabilité collective des États membres ».

¹⁶² Voir M. Hartwig, *Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen* (Berlin/Heidelberg/New York: Springer-Verlag, 1993), p. 290 à 296; P. Klein, voir plus haut note n° 15, p. 509 et 510; A. Pellet, « L'imputabilité d'éventuels actes illicites. Responsabilité de

États membres peuvent quand même être responsables dans des cas exceptionnels¹⁶³.

89. Cette dernière opinion a également trouvé une expression dans la résolution que l'Institut de droit international a adoptée à Lisbonne, en 1995, sur les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers¹⁶⁴. D'après l'article 6, alinéa a), de cette résolution :

« Sous réserve de l'article 5, il n'existe aucune règle générale de droit international prévoyant que les États membres sont, en raison de leur seule qualité de membres, responsables conjointement ou subsidiairement des obligations internationales dont ils sont membres. »

L'article 5 est libellé comme suit :

l'OTAN ou des États membres », dans C. Tomuschat (ed.), voir plus haut, note n° 160, p. 198 et 201; I. Pernice, « Die Haftung internationaler Organisationen und ihrer Mitarbeiter – dargestellt am "Fall" des internationalen Zinnrates », *Archiv des Völkerrechts*, vol. 26 (1988), p. 419 et 420; J.-P. Ritter, « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 444 et 445. De même, les auteurs mentionnés à la note n° 160 considèrent que les États membres ne sont pas responsables lorsque la personnalité juridique de l'organisation peut être opposée aux États non membres.

¹⁶³ Certains auteurs sont d'avis qu'une exception devrait être faite lorsque les États membres reconnaissent qu'ils pourraient être tenus responsables du fait internationalement illicite d'une organisation. Dans un article qui a fait école, I. F. I. Shihata, « Role of law in economic development: the legal problems of international public ventures », *Revue égyptienne de droit international*, vol. 25 (1969), p. 125, a affirmé qu'en ce qui concerne les sociétés internationales, toutes les dispositions et circonstances pertinentes doivent être étudiées afin de déterminer quelle était l'intention des parties à cet égard et dans quelle mesure leur intention a été portée à la connaissance des tiers ayant affaire avec l'entreprise. S'agissant des membres d'une organisation internationale, I. Seidl-Hohenveldern, « Liability of member States for acts or omissions of an international organization », dans S. Schlemmer-Schulte et Ko-Yung Tung (eds.), *Liber Amicorum Ibrahim F.I. Shihata* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), p. 739, a reconnu « qu'il fallait tenir compte de toutes les dispositions et circonstances pertinentes ». P. Klein, voir plus haut, note n° 15, p. 509 et 510, estimait que le comportement des États membres pouvait donner à penser qu'ils se portaient garants des obligations qui en découlaient pour l'organisation. D'après M. Herdegen, « The insolvency of international organizations and the legal position of creditors: some observations in the light of the international Tin Council crisis », *Netherlands International Law Review*, vol. 35 (1988), p. 141, « la qualité de membre ne peut à elle seule justifier l'extension des revendications et obligations à moins que les États membres n'aient eu clairement l'intention de partager les droits et les obligations de l'organisation ». C. F. Amerasinghe, dans « Liability to third parties of member States of international organizations: practice, principle and judicial precedent », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 40 (1991), p. 280, affirmait que, « sur la base de considérations de politique générale, la présomption de non-responsabilité pouvait être réfutée s'il était prouvé que certains ou la totalité des membres ou l'organisation, avec l'approbation des membres, avaient donné aux créanciers des raisons de penser que certains ou la totalité des membres accepteraient une responsabilité conjointe ou subsidiaire même si une telle intention ne figurait pas expressément ou implicitement dans l'acte constitutif ». D'après M. Hartwig, voir plus haut, note n° 162, p. 299 et 300, et M. Hirsch, voir plus haut, note n° 84, p. 165, une partie lésée aurait le droit de demander que les membres s'acquittent de leurs obligations et fournissent des fonds à l'organisation concernée.

¹⁶⁴ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 66-II (1996), p. 445.

« a) La question de la responsabilité des membres d'une organisation internationale à raison des obligations de celle-ci est déterminée par référence aux dispositions des règles de l'organisation;

b) Dans des circonstances particulières, les membres d'une organisation internationale peuvent être responsables à raison des obligations de l'organisation en application d'un principe général pertinent du droit international tel que l'acquiescement ou l'abus de droit;

c) En outre, la responsabilité d'un État membre envers un tiers peut être engagée :

i) Lorsque l'État a souscrit des engagements à cet effet; ou

ii) Lorsque l'organisation internationale a agi en qualité d'agent de cet État, en droit ou en fait. »

90. L'idée générale retenue dans la résolution de l'Institut de droit international semble conforme aux tendances qui se dégagent de l'analyse de la pratique qui figure plus haut. Hormis la sentence arbitrale temporaire rendue dans l'affaire *Westland Helicopters* (voir plus haut, par. 76) et l'opinion minoritaire du juge Nourse de la Cour d'appel dans l'affaire du Conseil international de l'étain (voir plus haut, par. 81), les décisions examinées plus haut s'inspirent du point de vue selon lequel on ne peut pas présumer que la responsabilité des États membres est engagée (voir plus haut, par. 77 à 82). Ce point de vue est partagé par la grande majorité des États : tous ceux (plus de 25) qui avaient été poursuivis dans les deux affaires évoquées plus haut aux paragraphes 76 à 82 et la plupart de ceux qui avaient répondu aux questions posées dans le cadre de la présente étude (voir plus haut, par. 84 et 85).

91. L'un des cas où les États sont souvent tenus responsables à titre exceptionnel pour le fait internationalement illicite d'une organisation dont ils sont membres est celui où les États ont accepté d'être responsables. Cette acceptation entraîne le plus souvent une simple responsabilité subsidiaire lorsque l'organisation a failli à une obligation due à un État non membre. Par exemple, dans son opinion au sujet de l'affaire du Conseil international de l'étain, le juge Ralph Gibson s'est référé à l'acceptation de la responsabilité figurant dans l'acte constitutif¹⁶⁵. L'acceptation peut aussi être exprimée dans un instrument autre que l'acte constitutif. Cela dit, comme on l'a fait remarquer à propos du paragraphe 7 de l'article 300 du Traité établissant la Communauté européenne (voir plus haut, par. 86), la responsabilité des États membres n'est engagée au regard du droit international que lorsque leur acceptation de leur responsabilité produit des effets juridiques dans leurs relations avec l'État non membre lésé. C'est probablement ce qui se produirait dans le cas d'une disposition conventionnelle qui donnerait des droits à des États tiers¹⁶⁶. L'État lésé ne pourrait pas fonder sa plainte sur le seul acte constitutif qui ne lie pas les États membres dans leurs relations avec des États non membres.

92. Un autre cas appelle la même solution que celui, apparemment simple, de l'acceptation de la responsabilité : celui des États membres dont le comportement

¹⁶⁵ Voir plus haut, par. 81. Dans le même paragraphe est citée l'opinion du juge Nourse qui évoque lui aussi la « constitution » de l'organisation internationale concernée.

¹⁶⁶ Les conditions fixées à l'article 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'appliqueraient dans ce cas. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.

incite un État non membre à compter, dans ses relations avec l'organisation, sur la responsabilité subsidiaire des États membres de cette organisation. Certains exemples déjà envisagés dans la pratique¹⁶⁷ pourraient être couverts par une exception qui mentionnerait le recours à la responsabilité subsidiaire des États membres. Ainsi, dans la sentence arbitrale sur le fond qu'il a rendue dans l'affaire *Westland Helicopters*, le tribunal s'est référé, fort justement d'ailleurs, à la confiance des tiers contractants avec l'organisation dans la capacité de celle-ci à tenir ses engagements du fait du soutien constant de ses États membres¹⁶⁸. Différents facteurs pourraient jouer lorsqu'il s'agit de déterminer si un État non membre avait des raisons de compter sur la responsabilité des États membres. Parmi ceux-ci pourraient figurer, comme l'a suggéré le Bélarus (A/C.6/60/SR.12, par. 52), le petit nombre de membres que compte l'organisation. On ne peut pas toutefois supposer que la présence de l'un ou plusieurs de ces facteurs implique en soi que la responsabilité des États membres est engagée.

93. Deux des exceptions mentionnées dans les paragraphes qui précèdent ne concernent pas nécessairement tous les États qui sont membres d'une organisation internationale. Ainsi, par exemple, si seulement certains des États membres ont accepté d'être subsidiairement responsables, c'est vis-à-vis de ces seuls États que la responsabilité pourrait être tenue comme existante. D'autre part, si la responsabilité de l'organisation est la conséquence d'une décision prise par l'un de ses organes, le fait que la décision en question n'ait été prise uniquement grâce aux voix de certains États membres ne signifie pas que seule la responsabilité de ces États est engagée¹⁶⁹. Une distinction ne devrait pas toujours être faite entre les États ayant voté pour et les autres. Cette façon de procéder pourrait également être inspirée par des considérations de politique générale car la prise en considération d'une telle distinction pourrait nuire au processus de décision de nombreuses organisations où la crainte de voir sa responsabilité engagée pourrait empêcher la réalisation du consensus.

94. La solution proposée ici trouve une certaine justification dans d'autres considérations de politique générale. Tout d'abord, si les États membres devaient être généralement tenus pour responsables, même subsidiairement, les relations des organisations internationales avec les États non membres s'en trouveraient affectées car ces dernières rencontreraient des difficultés pour agir de façon autonome. Par ailleurs, comme on l'a déjà noté, « si les membres savent que leur responsabilité contractuelle ou délictuelle peut être engagée par les actes d'une organisation internationale, ils interviendront forcément dans pratiquement toutes les décisions des organisations internationales¹⁷⁰ ». Les deux exceptions proposées reposent également sur des considérations de politique générale car elles lient la responsabilité des États membres à leur comportement. Lorsque les États membres ont accepté d'être tenus responsables ou ont conduit un État non membre à compter

¹⁶⁷ Voir plus haut, par. 76, 83 et 85. Certaines des exceptions envisagées dans la résolution de l'Institut de droit international citée plus haut au paragraphe 82 renvoient aux mêmes types de circonstances, tandis que le cas où « l'organisation internationale a agi en qualité d'agent de l'État, en droit et en fait » semble soulever le problème de l'attribution du comportement.

¹⁶⁸ Ce passage est cité plus haut au paragraphe 78.

¹⁶⁹ L'importance des circonstances dans lesquelles s'est déroulé le vote à l'issue duquel la décision a été prise est soulignée dans les déclarations de la Chine (A/C.6/60/SR.11, par. 53) et par le Bélarus (A/C.6/60/SR.12, par. 51).

¹⁷⁰ R. Higgins, voir plus haut, note n° 122, p. 419.

sur leur responsabilité, il semble juste qu'ils assument les conséquences de leur propre comportement.

95. Pour les raisons exposées plus haut au paragraphe 57, le texte proposé du projet d'article ne concerne les États qu'en tant que membres d'une organisation internationale. Cela étant, comme l'a fait remarquer l'Agence internationale de l'énergie atomique :

« À première vue, il conviendrait de traiter de manière similaire toute responsabilité éventuelle d'un État membre d'une organisation internationale et toute responsabilité éventuelle d'une organisation internationale membre d'une autre organisation internationale¹⁷¹. »

96. Les remarques qui précèdent amènent à la conclusion suivante : ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'un État qui est membre d'une organisation internationale peut voir sa responsabilité engagée à raison du fait internationalement illicite de cette organisation. Cette idée pourrait être exprimée de la façon suivante :

Article 29

Responsabilité d'un État membre d'une organisation internationale à raison du fait internationalement illicite de cette organisation

À l'exception des cas prévus dans les articles précédents de ce chapitre, un État qui est membre d'une organisation internationale n'est pas responsable à raison d'un fait internationalement illicite de cette organisation sauf si :

- a) Il a accepté d'être tenu responsable vis-à-vis du tiers lésé;
- b) Il a conduit le tiers lésé à compter sur sa responsabilité.

¹⁷¹ A/CN.4/545, p. 9.