

**Assemblée générale**

Distr. générale
12 mai 2006
Français
Original : anglais

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

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

Responsabilité des organisations internationales**Commentaires et observations reçus d'organisations internationales****Additif****Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Commentaires et observations reçus d'organisations internationales	4
A. Remarques générales	4
Commission européenne	4
Bureau international du Travail	4
UNESCO	5
B. Projet d'article premier – Champ d'application du présent projet d'articles	5
Bureau international du Travail	6
C. Projet d'article 2 – Définition	6
UNESCO	6
D. Projet d'article 3 – Principes généraux	7
UNESCO	8
E. Projet d'article 4 – Règle générale en matière d'attribution d'un comportement d'une organisation internationale	9
Bureau international du Travail	9
UNESCO	10



F.	Projet d'article 5 – Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale . .	14
	Bureau international du Travail	15
G.	Projet d'article 6 – Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions.	15
	Bureau international du Travail	16
H.	Projet d'article 8 – Existence de la violation d'une obligation internationale	16
	Commission européenne.	17
	Bureau international du Travail	17
	UNESCO	19
I.	Projet d'article 15 – Décisions, recommandations et autorisations adressées aux États membres et organisations internationales membres.	19
	Commission européenne.	20
	Bureau international du Travail	21
	UNESCO	21
J.	Circonstances excluant l'illicéité – considérations générales	22
	Bureau international du Travail	22
	UNESCO	22
K.	Responsabilité d'un État en raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale.	23
	Commission européenne.	23
	Bureau international du Travail	23
	UNESCO	27
III.	Pièces jointes aux observations et commentaires reçus des organisations internationales	29
	UNESCO	29

I. Introduction

1. À sa cinquante-cinquième session, la Commission du droit international a demandé au Secrétariat de l'ONU de distribuer chaque année aux organisations internationales les extraits de son rapport intéressant le sujet de la « Responsabilité des organisations internationales » de façon que celles-ci puissent faire part de leurs commentaires¹. Comme suite à cette demande, certaines organisations internationales ont été invitées à soumettre à la Commission leurs commentaires sur les extraits pertinents des rapports de 2003, 2004 et 2005. Tout récemment, la Commission a demandé des commentaires sur le chapitre VI de son rapport de 2005² et sur les questions l'intéressant particulièrement mentionnées au paragraphe 26 du rapport de 2005³.

2. Les commentaires reçus des organisations internationales au 17 mars 2006 sont reproduits dans le document A/CN.4/568⁴. Le présent additif contient les commentaires écrits reçus au 12 mai 2006 de trois autres organisations internationales (les dates de soumission figurent entre parenthèses) : la Commission européenne (3 février 2006), le Bureau international du Travail (5 avril 2006) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (28 avril 2006). Ces commentaires sont reproduits à la section II ci-dessous, sujet par sujet. La section III présente la liste des pièces jointes. Les observations qui seront reçues ultérieurement figureront dans des additifs au document A/CN.4/568.

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

² *Ibid.*, soixantième session, Supplément n° 10 (A/60/10).

³ Le paragraphe 26 du rapport de 2005 est ainsi rédigé :

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

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

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

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

⁴ Les observations répondant aux demandes formulées en 2003 et 2004 reçues avant le 9 mai 2005 figurent dans les documents A/CN.4/545, 547 et 556.

II. Commentaires et observations reçus d'organisations internationales

A. Remarques générales

Commission européenne

Notre vue d'ensemble sur les travaux de la CDI en 2005 a été présentée dans la Déclaration de l'Union européenne et de la Communauté européenne faite devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale le 25 octobre 2005 (voir A/C.6/60/SR.12).

Nous saluons les progrès réalisés par la Commission du droit international et nous nous félicitons du troisième rapport présenté par le Rapporteur spécial, M. Giorgio Gaja. La Communauté européenne attache beaucoup d'importance aux travaux de la CDI, même si elle les considère du point de vue d'une organisation internationale *sui generis*. Aussi nous bornerons-nous à quelques aspects du projet d'articles.

Les articles 8 1), 9, 10 et 11 du projet d'articles sont identiques aux articles 12 1), 13, 14 et 15 relatifs à la responsabilité de l'État. Il n'est donc pas nécessaire de s'écarter des règles valables pour les États à cet égard et nous ne ferons pas d'observations à ce sujet.

Les projets d'articles 12 à 14 sont calqués sur les articles 16 à 18 du texte sur la responsabilité de l'État. Ici encore, ils n'appellent qu'une observation de notre part.

Bureau international du Travail

Il s'agit de la première contribution du BIT aux travaux sur cette question. Certaines remarques seront donc inévitablement consacrées à des questions abordées par la Commission du droit international (CDI) avant sa cinquante-septième session qui s'est tenue en 2005. Il faut espérer que ces observations pourront quand même être prises en considération par le Rapporteur spécial et la CDI.

De façon générale, on peut conclure à l'absence de pratique notable en ce qui concerne la responsabilité internationale du BIT encore qu'il y ait une pratique abondante concernant la responsabilité de l'Organisation vis-à-vis de ses agents dont une riche jurisprudence de son tribunal administratif. Cette pratique ne présente toutefois pas d'intérêt pour le présent exercice car elle résulte d'un système juridique particulier comme nous l'expliquons plus loin de façon plus détaillée.

Dans l'ensemble, le BIT considère que les observations formulées par certaines organisations – Interpol et le Fonds monétaire international (FMI) – au sujet des extraits pertinents des rapports de 2003 et 2004 de la CDI et notamment des différences notables entre le droit de la responsabilité des États et celui de la responsabilité des organisations internationales sont valables. À cet égard, deux points importants méritent d'être soulevés : d'une part, le fait que les questions intéressant les principes organiques ou l'administration interne des organisations internationales sont régies par le droit international alors que, pour ce qui est des États, les lois nationales, y compris les constitutions nationales, sont, au regard du

droit international et des tribunaux internationaux, de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des États⁵. D'autre part, s'agissant des organisations internationales, la responsabilité internationale doit dépendre de leurs buts et de leurs fonctions tels qu'ils sont énoncés ou sous-entendus dans leurs actes constitutifs et dégagés par la pratique car elles ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales⁶.

UNESCO

Premièrement, l'UNESCO souligne qu'elle approuve le choix de la Commission, à savoir reprendre dans son principe l'approche adoptée dans les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Toutefois, comme elle l'expliquera ci-après, l'UNESCO estime que, même en l'absence de pratique en la matière, la Commission doit veiller à ne pas adhérer trop strictement à ces articles lorsque les caractéristiques objectives des organisations internationales semblent suggérer une solution différente. Certains des articles provisoirement adoptés reposent sur des éléments de la pratique relatifs, dans de nombreux cas, à un seul type d'activité (actions militaires menées par des forces de maintien de la paix). Or, la plupart des organisations internationales ne se livrent pas à cette activité. Il conviendrait d'étudier plus avant la typologie des actes et activités accomplis par les organisations internationales et comment ils peuvent engager la responsabilité de celles-ci.

Pour ce qui est de la demande de la Commission au sujet d'éventuelles violations du droit international alléguées à l'encontre de l'UNESCO, il semble que depuis la création de l'Organisation aucune demande de ce type n'a été formée contre elle.

Néanmoins, il convient de mentionner des procès civils auxquels l'UNESCO a participé en qualité de défendeur qui peuvent intéresser la présente étude en ce que des arguments y ont été avancés (par exemple sur la question de l'attribution d'un comportement) qui pourraient par analogie être applicables à la responsabilité pour fait internationalement illicite.

B. Projet d'article premier – Champ d'application du présent projet d'articles

3. Le projet d'article premier adopté à titre provisoire à sa cinquante-cinquième session se lit comme suit :

Article premier

Champ d'application du présent projet d'articles

1. Le présent projet d'articles s'applique à la responsabilité internationale d'une organisation internationale pour un fait qui est illicite en vertu du droit international.

⁵ Voir observations d'Interpol dans A/CN.4/556, p. 31.

⁶ Voir observations du FMI, A/CN.4/556, p. 40.

2. Le présent projet d'articles s'applique aussi à la responsabilité internationale de l'État pour le fait internationalement illicite d'une organisation internationale⁷.

Bureau international du Travail

En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article premier, il semblerait que la responsabilité conjointe⁸ d'un État à raison d'un fait attribuable à une organisation internationale s'appliquerait plus particulièrement à la Commission européenne en tant qu'organisation internationale *sui generis* plutôt qu'à toute autre organisation internationale. De fait, comme indiqué à propos du projet d'article 2, la personnalité juridique de l'organisation doit lui être « propre », c'est-à-dire « distincte de celle de ses membres »⁹.

Compte tenu de sa pratique limitée à cet égard, le BIT renvoie à ses commentaires ci-après sur les questions soulevées par la CDI au sujet de la responsabilité de l'État dans les cas où un État aide ou assiste, donne des directives ou exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait par une organisation internationale.

C. Projet d'article 2 – Définition

4. Le projet d'article 2 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-cinquième session se lit comme suit :

Article 2 Définition

Aux fins du présent projet d'article, on entend par « organisation internationale » toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États¹⁰.

UNESCO

Aux termes de cette disposition, on entend par « organisation internationale » « toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre ». Une organisation peut avoir pour membres outre des États, des entités autres que des États.

Le fait qu'une organisation peut être instituée par « un autre instrument régi par le droit international » est confirmé par la pratique de l'UNESCO concernant la création d'organisations intergouvernementales dans le cadre d'une procédure

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 10, (A/58/10), par. 54.

⁸ Voir A/CN.4/541, par. 8, et Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément n° 10 (A/57/10), p. 263, par. 479.

⁹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 10 (A/58/10), par. 54, commentaire du projet d'article 10, par. 10.

¹⁰ Ibid., par. 54.

simplifiée qui permet aux organes directeurs de l'UNESCO (la Conférence générale ou le Conseil exécutif) d'adopter les statuts de ces organisations intergouvernementales, les États membres intéressés par nos activités pouvant notifier au Directeur général qu'ils acceptent ces statuts. Tel a été le cas pour le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM), établi à Rome en 1959. Aucun doute n'a été exprimé sur la nature du statut de l'ICCROM lorsqu'il a été adopté par la Conférence générale de l'UNESCO; on semble avoir implicitement considéré qu'il s'agissait d'un instrument juridique international obligatoire créant une organisation intergouvernementale¹¹. Dans une lettre datée du 22 mai 1959 adressée à Francis Wolf, conseiller juridique de l'OIT, Claude Lussier, conseiller juridique adjoint de l'UNESCO, a expliqué que la procédure suivie pour créer l'ICCROM était l'un des moyens juridiques utilisés au sein de l'Organisation pour créer des organes qui complètent les activités de l'UNESCO. Parmi ces moyens, il citait : a) un accord intergouvernemental multilatéral négocié sous les auspices de l'UNESCO (comme dans le cas du CERN), b) une loi nationale créant des institutions fonctionnant dans le cadre du système juridique d'un État membre. L'ICCROM est décrit comme un « à mi-chemin » entre ces deux solutions. Dans un autre avis juridique, le conseiller juridique de l'UNESCO, Hanna Saba, a déclaré que le Centre avait été créé par la Conférence générale et que c'était la décision de cet organe qui lui avait conféré sa personnalité juridique internationale¹². Ultérieurement, le statut de l'ICCROM a été enregistré auprès du Secrétariat de l'ONU, ce qui a confirmé qu'il était considéré implicitement comme un accord international.

Le Centre SESAME (Centre international de rayonnement synchrotron pour les sciences expérimentales et appliquées au Moyen-Orient), qui a été créé en 2002 sous la forme d'une organisation intergouvernementale, constitue un exemple plus récent. Ses statuts ont été approuvés par le Conseil exécutif de l'UNESCO (un organe à composition limitée : 58 membres élus par la Conférence générale) auquel la Conférence générale avait délégué des pouvoirs à cette fin et sont entrés en vigueur après que le Directeur général eut reçu un certain nombre (six) d'instruments d'acceptation d'États Membres de la région concernée¹³.

D. Projet d'article 3 – Principes généraux

5. Le projet d'article 3 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-cinquième session se lit comme suit :

Article 3 **Principes généraux**

1. Tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale.

¹¹ Voir résolution 9 C/4.53 de la Conférence générale, dans *Documents officiels de la Conférence générale, neuvième session, New Delhi, 1956 : Résolutions*, p. 24 et 48, disponible sur le site Web de l'UNESCO à l'adresse : <<http://unesdoc.unesco.org/ulis>>.

¹² Mémoire du 12 novembre 1959 de H. Saba à J. K. van der Haagen, chef de la Division des musées et des monuments historiques de l'UNESCO (document non publié).

¹³ Voir décision 164 EX/3.33 du Conseil exécutif, dans *Décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa cent soixante quatrième session*, Paris, 21-30 mai 2002, disponible sur le site Web de

2. Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission :

a) Est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international; et

b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale¹⁴.

UNESCO

Paragraphe 2

En ce qui concerne la possibilité que la responsabilité d'une organisation internationale soit engagée parce qu'elle n'a pas agi, l'UNESCO partage l'opinion exprimée par le Fonds monétaire international (FMI) (voir A/CN.4/545, p. 13) quant à la nécessité de tenir compte du fait que les omissions peuvent tout simplement résulter de la mise en œuvre du processus de prise de décisions prévu dans l'acte constitutif de l'organisation internationale concernée. Par exemple, lorsque l'unanimité est requise pour les décisions d'un organe directeur de l'organisation, on peut se demander si le fait qu'un État membre ait licitement exercé son droit de veto, empêchant ainsi l'organisation d'agir, serait pertinent aux fins d'exclure ou de limiter la responsabilité de cette organisation à raison d'une omission liée à une situation d'impasse politique.

Le Rapporteur spécial a essayé de répondre à cet argument formulé par le FMI en faisant observer que les difficultés d'exécution tenant au processus politique de prise de décisions pourraient également apparaître au sein des États ou lorsque c'était une omission qui était requise. À cet égard, il a mentionné le fait que l'Organisation des Nations Unies n'avait pas empêché le génocide au Rwanda (voir A/CN.4/533, p. 4, par. 8 à 10). Toutefois, on peut se demander si la situation dans laquelle le Conseil de sécurité de l'ONU ne parvient pas à un accord entre ses membres s'agissant de prendre les mesures voulues pour empêcher un génocide peut être comparée à celle dans laquelle la décision de ne pas intervenir a été prise par le Secrétaire général de l'ONU, en sa qualité d'autorité suprême dans la chaîne de commandement, pendant une opération militaire de forces de maintien de la paix des Nations Unies quand des actes de génocide massif sont en train d'être commis : l'ONU serait-elle considérée responsable en raison d'une omission dans la même mesure dans les deux cas?

L'UNESCO considère que les conséquences de l'application aux organisations internationales du principe énoncé au paragraphe 2 de l'article 3 devraient être étudiées davantage, en particulier en ce qui concerne le type d'organe (collectif ou individuel, politique ou administratif) responsable de la décision de ne pas agir. Il faut tenir compte du fait que la base sociale d'une organisation internationale est constituée par des États, c'est-à-dire d'autres sujets du droit international.

l'UNESCO à l'adresse : <<http://unesdoc.unesco.org/ulis>>.

¹⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 10* (A/58/10), par. 54.

E. Projet d'article 4 – Règle générale en matière d'attribution d'un comportement d'une organisation internationale

6. Le projet d'article 4, adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-sixième session, se lit comme suit :

Article 4

Règle générale en matière d'attribution d'un comportement d'une organisation internationale

1. Le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou de cet agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou de l'agent dans l'organisation.
2. Aux fins du paragraphe 1, le terme « agent » s'entend des fonctionnaires et des autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit.
3. Les règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et agents.
4. Aux fins du présent article, l'expression « règles de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation¹⁵.

Bureau international du Travail

Paragraphe 2

Le terme « agent » tel qu'il est défini au paragraphe 2 du projet d'article 4 s'entend « des fonctionnaires et des autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit ». Étant donné l'importance générale de cette définition et ses implications pour les dispositions qui suivent¹⁶, le BIT s'inquiète de sa large portée¹⁷. Le commentaire du projet explique en particulier que la nature juridique de l'« agent » n'est pas décisive aux fins de l'attribution d'un

¹⁵ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/59/10), par. 71.

¹⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/59/10), par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 14.

¹⁷ Le projet d'article 4 sur la responsabilité des États qui énonce la règle fondamentale d'attribution à l'État du comportement de ses organes limite sa portée à « toute personne ou entité qui a ce statut [d'organe] d'après le droit interne de l'État » et vise donc toute personne physique ou morale, qu'il s'agisse du titulaire d'un emploi public, d'un ministère, d'une commission ou d'un autre organe exerçant des prérogatives de puissance publique (voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), par. 71, commentaire du projet d'article 4, par. 2). La question de l'attribution des actes d'entités « extérieures » est abordée dans les articles 5 « Comportement d'une personne ou d'une entité exerçant des prérogatives de puissance publique » et 8 « Comportement sous la direction ou le contrôle de l'État » qui, dans le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, ont été fusionnés pour former une disposition de base en matière d'attribution, ce qui lui donne une très vaste portée.

comportement¹⁸. Le terme en question peut apparemment comprendre aussi des entités « extérieures » à une organisation comme par exemple des sociétés privées¹⁹. Compte tenu des observations reçues d'autres organisations internationales (voir A/CN.4/565, p. 6 et 26), il semble également difficile pour le BIT de prévoir une situation où les actes d'une telle entité pourraient lui être attribuables. Il serait bon par conséquent que la Commission donne des exemples de ce type de situation.

Paragraphe 3

La question de la définition du terme « agent » semble plus importante à la lumière du paragraphe 3 du projet d'article 4 selon lequel « les règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et agents ». Alors que la référence aux règles de l'organisation est, de l'avis du BIT, la bienvenue, le commentaire explique que la formulation « est destinée à réserver la possibilité, dans des circonstances exceptionnelles, de considérer des fonctions comme confiées à un organe ou à un agent même si l'on ne peut pas dire que ce soit sur le fondement des règles de l'organisation »²⁰. On se demande ce que ces circonstances exceptionnelles pourraient être et sur quelles bases la délégation des fonctions en question pourrait se faire dans de telles situations. Du point de vue du BIT, s'il n'est pas fondé sur les règles des organisations, le comportement d'une personne ou d'une entité pourrait n'être attribuable à une organisation que si cette personne ou entité agit sur ses instructions ou sous sa direction ou son contrôle²¹.

UNESCO

Paragraphe 2 et 3

La définition du terme « agent », au paragraphe 2 du projet d'article 4 préoccupe particulièrement l'UNESCO, car cette définition serait applicable non seulement aux fonctionnaires et experts en mission de l'UNESCO, mais plus généralement aux « autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit ».

Apparemment, l'indication au paragraphe 1 de l'article 4 que l'organe ou l'agent agit « dans l'exercice des fonctions de cet organe ou de cet agent » signifie implicitement que pour que le comportement de l'agent puisse être attribué à l'organisation, il faut qu'il existe un lien fonctionnel entre l'agent et celle-ci²². Aux termes du paragraphe 3 de l'article 4, les règles de l'organisation sont en principe le texte qui définit ces fonctions. Toutefois, la référence au lien fonctionnel n'est pas assez développée pour délimiter clairement la catégorie des « agents ».

¹⁸ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/59/10), par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 6.

¹⁹ Ibid., p. 108 et 109, par. 12 et 13.

²⁰ Ibid., par. 9.

²¹ Cf. art. 8 du projet d'articles sur la responsabilité des États (« Comportement sous la direction ou le contrôle de l'État ») où est énoncé le principe premier de l'attribution en droit international selon lequel « le comportement n'est considéré comme un fait de l'État que si cette personne ou ce groupe de personnes ... agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet État ». *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/56/10), par. 76.

²² Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/59/10), par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 7.

À cet égard, l'UNESCO voudrait citer une clause figurant dans les contrats qu'elle conclut avec ses contractants privés :

Ni l'entrepreneur, ni quiconque est employé par lui pour exécuter les travaux, ne doit être considéré comme un agent ou un fonctionnaire de l'UNESCO et, sauf disposition contraire du présent contrat, ils ne peuvent prétendre à aucun privilège, immunité, indemnisation ou remboursement, pas plus qu'ils ne sont autorisés à mettre une dépense ou d'autres obligations à la charge de l'UNESCO.

Les contractants de l'UNESCO peuvent exécuter des activités opérationnelles très diverses (y compris des activités d'assistance technique) au titre de contrats d'entreprise²³ ou de consultant²⁴. Les mêmes types d'activité pourraient certes être exécutés par des fonctionnaires de l'UNESCO mais, s'agissant des contractants, l'UNESCO considère que les actes qu'ils accomplissent ne peuvent être considérés comme des actes de l'organisation, puisque les règles de celle-ci excluent clairement cette possibilité. De plus, les contrats en question n'imposent aux contractants qu'une obligation de résultat (par exemple, exécution d'un projet sur le terrain), et l'organisation n'exerce ni direction ni contrôle sur leurs activités et ne peut exercer de pouvoirs disciplinaires à leur encontre.

Toutefois, dans son commentaire du paragraphe 3 de l'article 4, la Commission évoque la possibilité « dans des circonstances exceptionnelles, de considérer des fonctions comme confiées à un organe ou à un agent même si l'on ne peut pas dire que ce soit sur le fondement des règles de l'organisation »²⁵, sans expliquer quelles peuvent être ces circonstances exceptionnelles. Le commentaire de l'article 4 semble suggérer qu'une telle circonstance existerait dans les cas des organes dits de facto, c'est-à-dire de personnes ou groupes de personnes agissant en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle d'une organisation²⁶, mais hormis ce dernier cas nous ne pouvons imaginer d'autres situations dans lesquelles l'attribution d'un comportement à une organisation ne reposerait pas sur ses règles internes. À cet égard, nous invitons la Commission à mieux expliciter le type de situation qui serait envisagée concrètement. Pour l'UNESCO, outre les actes

²³ Un contrat d'entreprise est conclu par l'UNESCO avec une personne physique ou morale possédant un savoir-faire spécialisé afin d'obtenir certains biens ou services, comme l'élaboration d'un manuscrit non publié ou d'une œuvre originale, la conception d'un nouveau produit ou processus ou l'amélioration d'un produit ou d'un processus existant, ou la fourniture d'autres services spécialement adaptés à l'Organisation contre une somme forfaitaire (qui comprend la rémunération de l'entrepreneur) et dans un délai donné. Voir *UNESCO Administrative Manual*, vol. I, chap. VII, item 700 (document non publié).

²⁴ Un consultant est un spécialiste de haut niveau employé par l'UNESCO pour une période définie, par exemple pour accomplir une tâche prioritaire du programme d'activités en procédant à une analyse sur site de problèmes complexes et en recherchant des solutions novatrices dans un domaine où les spécialistes nécessaires ne sont pas disponibles au Secrétariat; assister à une conférence ou à une réunion organisée par le service concerné comme conseiller technique; dispenser un enseignement spécialisé à un séminaire ou cours de formation organisé par le service concerné; ou exécuter une brève mission dans un État Membre et établir à l'issue de celle-ci un rapport pour conseiller le gouvernement ou une institution nationale sur un problème lié au programme d'activités du service concerné (*ibid.*, vol. II, chap. 24, item 2435).

²⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/59/10), p. 107, commentaire de l'article 4, par. 9.

²⁶ *Ibid.*, par. 13.

accomplis par des fonctionnaires et experts en mission dans l'exercice de leurs fonctions officielles, seuls les actes de personnes ou d'entités opérant en fait sur les instructions ou les directives, ou sous le contrôle d'une organisation peuvent être attribués à cette dernière.

Le comportement des contractants peut donner naissance à des problèmes juridiques lorsque les termes de leur contrat ne sont pas clairs quant à la nature véritable du lien existant entre eux et l'organisation, et risquent ainsi d'induire les tiers en erreur. Par exemple, l'organisation avait conclu un contrat dans le cadre duquel le contractant était autorisé à utiliser le nom et l'emblème de l'UNESCO pour organiser un événement culturel et sportif qu'il était censé financer lui-même au moyen d'une campagne d'appels de fonds à laquelle l'UNESCO n'était pas directement associée. Alors que le contrat indiquait clairement que l'activité du contractant ne pourrait en aucune manière engager la responsabilité juridique ou financière de l'organisation et contenait la clause citée au troisième paragraphe du présent commentaire, un tribunal arbitral a considéré que l'UNESCO était partiellement responsable des dettes du contractant envers ses créanciers pour n'avoir pas exécuté son obligation de coopérer avec lui, mais aussi pour avoir créé un « risque évident d'ambiguïté pour les tiers » en l'autorisant à utiliser son nom et son emblème. Dans cette affaire, le contractant n'a pas été considéré comme un agent de l'UNESCO, mais l'organisation a été considérée comme en partie responsable, notamment pour avoir créé une ambiguïté quant au statut véritable de son contractant²⁷.

Excepté dans l'affaire susmentionnée, la clause visée au paragraphe 16 ci-dessus semble protéger efficacement l'UNESCO contre les réclamations pouvant découler du comportement de ses contractants. Nous n'avons connaissance d'aucune affaire dans laquelle l'organisation a été tenue directement ou indirectement responsable du fait de ses cocontractants.

Projet d'article 4, paragraphe 2, en relation avec le projet d'article 5

S'agissant des « entités » par l'intermédiaire desquelles une organisation peut agir, l'UNESCO note que le contenu de cette notion n'est pas suffisamment clarifié dans les commentaires des articles 4 et 5. L'UNESCO craint que la large acception du terme « agent », retenue inconditionnellement au paragraphe 2 de l'article 4, ne permette d'attribuer à une organisation le comportement d'entités publiques ou privées (universités, instituts de recherche, etc.) qui se trouvent être ses « contractants ». L'UNESCO souscrit à l'opinion exprimée dans le commentaire de l'article 4, au sujet de la formule « le comportement d'une personne ou d'une entité exerçant des prérogatives de puissance publique » utilisée à l'article 5 du projet sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, selon laquelle « cette terminologie ne convient généralement pas dans le cas des organisations internationales »²⁸, mais, davantage d'explications sont nécessaires à cet égard afin de mieux définir le lien qui doit exister entre ces entités et l'organisation concernée.

²⁷ Une copie de la sentence arbitrale du 4 mai 2000 entre l'UNESCO et M. H. Boulois était jointe à la communication de l'UNESCO (voir sect. III du présent document).

²⁸ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/59/10), par. 72, commentaire du projet d'article 4, par. 12.

Dans le cadre juridique de l'UNESCO, on peut évoquer les commissions nationales qui ne font pas partie de l'organisation mais sont visées dans l'acte constitutif de celle-ci²⁹. Il peut s'agir d'organismes publics, c'est-à-dire d'organes de l'État (généralement un département ou un service du ministère compétent d'un État membre), mais aussi d'organisations non gouvernementales. Dans le cadre d'accords spécifiques conclus conformément à la Charte pour les commissions nationales de l'UNESCO, celles-ci peuvent se voir confier des tâches spécifiques par les organes de l'organisation³⁰. Les activités qui peuvent être sous-traitées à ces entités sont toutefois d'une nature très différente, et à moins qu'un accord exprès soit conclu à cette fin, jamais l'UNESCO n'exerce de contrôle effectif sur leur comportement, puisqu'il s'agit d'entités totalement distinctes d'elle. Comme l'article 5 vise seulement les organes ou agents « mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale », cette disposition ne semble pas valoir pour les commissions nationales pour l'UNESCO, en particulier lorsque l'agent mis à la disposition de cette dernière vient d'une organisation non gouvernementale. Les commissions nationales pourraient toutefois relever de la large définition du terme « agent » figurant au paragraphe 2 de l'article 4, dans lequel la condition de contrôle effectif n'est pas expressément formulée.

Une définition plus claire du lien entre les organisations et les entités extérieures à celles-ci susceptibles d'être considérées comme agissant en leur nom serait la bienvenue, car l'UNESCO est particulièrement exposée aux risques d'actions en responsabilité pour les actes d'entités juridiquement distinctes d'elle qui, également pour des raisons historiques, ont noué avec elle des relations étroites. Par exemple, il existe un certain nombre d'instituts et de centres (les « instituts et centres de catégorie 2 »), qui sont soit des institutions nationales, soit des organisations intergouvernementales, étant placées « sous l'égide » de l'UNESCO. Ces entités ne font pas juridiquement partie de l'organisation, mais elles sont associées à cette dernière par des accords officiels approuvés par la Conférence générale et peuvent contribuer à l'exécution du programme de l'UNESCO³¹. On

²⁹ Voir art. VII de l'acte constitutif de l'UNESCO : « Dans les pays où il en existe, les commissions nationales ou les organismes nationaux de coopération remplissent un rôle consultatif auprès de leur délégation nationale à la Conférence générale et du représentant de leur pays et de ses suppléants au Conseil exécutif ainsi qu'auprès de leur gouvernement pour tous les problèmes se rapportant à l'Organisation. Ils jouent le rôle d'organe de liaison pour toutes les questions qui intéressent l'Organisation ». Voir *Textes fondamentaux*, publication de l'UNESCO, Paris, 2004, disponible sur papier ou sur le site Web de l'UNESCO à l'adresse : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf>>.

³⁰ Aux termes de l'article II, par. 2, de la Charte pour les commissions nationales de l'UNESCO adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO : « Selon les dispositions prises par chaque État membre, les commissions nationales peuvent, entre autres : assumer seules ou en collaboration avec d'autres organismes la responsabilité de l'exécution des projets de l'UNESCO dans leur pays et de la participation de leur pays à des activités sous-régionales, régionales ou internationales de l'UNESCO ». L'article III, par. 4 de ladite Charte dispose que les commissions nationales « doivent pouvoir contribuer efficacement à la mise en œuvre du programme de l'UNESCO : [...] b) en se chargeant d'exécuter elles-mêmes certaines activités du programme de l'UNESCO ». Aux termes de l'article V, par. 3 a), « L'UNESCO peut, grâce aux commissions régionales, prolonger et développer son action : a) en passant avec elles, en tant que de besoin, des contrats pour l'exécution d'activités prévues dans son programme; [...] » (ibid., p. 145 à 151).

³¹ Voir document de l'UNESCO 33 C/19, *Principes et directives pour l'établissement et le*

peut aussi mentionner les clubs et associations pour l'UNESCO, créés dans le monde entier à la fin de la Seconde Guerre mondiale, pour faire mieux connaître les activités de l'organisation. Il s'agit d'associations privées créées sous l'empire de la législation interne des États Membres et l'UNESCO n'a aucun contrôle direct sur elles. Toutefois, aussi bien les instituts et centres de catégorie 2 que les clubs sont autorisés à utiliser le nom et l'emblème de l'organisation dans leurs activités de promotion.

L'UNESCO estime que seuls les actes de ses fonctionnaires ou experts en mission accomplis à titre officiel ainsi que les actes des entités considérées comme faisant partie intégrante de l'organisation sont attribuables à celle-ci. S'agissant des contractants, qu'il s'agisse de personnes privées ou d'entités de droit public ou privé ou de commissions nationales, leur comportement ne peut jamais être attribué à l'UNESCO ni engager la responsabilité de celle-ci en l'absence d'arrangements spécifiques les plaçant sous le contrôle de l'organisation, ou à moins que l'organisation n'ait par la suite avalisé leurs actes.

Paragraphe 4

L'UNESCO approuve la référence aux règles de l'organisation figurant au paragraphe 4 de l'article 4 en ce qui concerne la règle générale d'attribution d'un comportement. La définition figurant dans cette disposition est pour elle adéquate et elle souscrit à la décision d'élargir la définition figurant dans la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales et entre organisations internationales [art. 2, par. 1 j)] de manière à couvrir, outre les « décisions » et les « résolutions », les « autres actes de l'organisation ». Il existe à l'UNESCO un corpus de règles administratives détaillées qui régissent le fonctionnement de l'organisation et contiennent des indications sur l'étendue des compétences et les fonctions de ses organes.

F. Projet d'article 5 – Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale

7. Le projet d'article 5 adopté à titre provisoire par la Commissions à sa cinquante-sixième session se lit comme suit :

Article 5

Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale

Le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale qui est mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière

fonctionnement des instituts et centres de l'UNESCO (catégorie 1) et des instituts et centres placés sous l'égide de l'UNESCO (catégorie 2), Conférence générale, trente-troisième session, Paris, 2005, disponible sur papier ou sur le site Web de l'UNESCO à l'adresse : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140303f.pdf>>.

d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement³².

Bureau international du Travail

Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son deuxième rapport, « le gros de la pratique concernant l'imputation d'un comportement dans le cas d'un organe d'État placé à la disposition d'une organisation a trait aux forces de maintien de la paix » (A/CN.4/541, par. 34). Le BIT note qu'il s'agit d'une pratique largement répandue auprès des États membres ou d'autres organisations internationales qui mettent leurs propres agents à la disposition d'une organisation internationale comme le BIT. Cette pratique est mentionnée dans les observations reçues d'Interpol (voir A/CN.4/556, p. 24 et 25).

Le cadre juridique dans lequel les agents sont mis à la disposition du BIT peut créer deux situations différentes. La première est celle où le fonctionnaire national ou le fonctionnaire d'une autre organisation internationale devient agent du BIT. Dans ce cas de figure, le BIT est alors responsable de la conduite de ce fonctionnaire du fait qu'il devient son agent.

La deuxième situation est celle qui se présente lorsque le fonctionnaire concerné demeure au service de l'État ou de l'organisation internationale qui le met à disposition. Ce type de détachement (qualifié également de « prêt » dans la terminologie du régime commun des Nations Unies) se fonde sur un arrangement entre l'État concerné et l'organisation internationale ou entre les deux organisations. La question du contrôle effectif exercé sur le comportement du fonctionnaire n'est pas aussi évidente. Le statut officiel du fonctionnaire dépend de ses conditions d'emploi auprès de l'organisation ou de l'État d'envoi qui demeure responsable de toutes les dépenses liées à l'emploi du fonctionnaire telles que rémunération, congé, prestations, assurance maladie, pension, assurance contre les accidents du travail, etc. L'État ou l'organisation d'envoi conserve généralement sa compétence pour les questions disciplinaires.

Le fonctionnaire est toutefois placé sous l'autorité administrative d'un fonctionnaire du BIT, bénéficie des mêmes installations que le personnel ordinaire du BIT concernant l'espace de travail, le matériel informatique et autres outils indispensables à l'exercice de ses fonctions au BIT. Il est tenu de respecter les normes de conduite et les autres règles auxquelles sont soumis les fonctionnaires du BIT dans la limite des dispositions de l'arrangement pris entre l'organisation ou l'État d'envoi et le BIT.

C'est pourquoi le BIT souhaiterait des éclaircissements quant au sens de l'expression « contrôle effectif » dans le contexte du projet d'article 5.

G. Projet d'article 6 – Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions

8. Le projet d'article 6 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-sixième session se lit comme suit :

³² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/59/10), par. 71.

Article 6**Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions**

Le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale est considéré comme un fait de l'organisation d'après le droit international si cet organe ou cet agent agit en cette qualité, même si ce comportement outrepassa la compétence de cet organe ou de cet agent ou contrevient à ses instructions³³.

Bureau international du Travail

Le BIT approuve le principe qui veut qu'une organisation internationale soit tenue pour responsable du comportement *ultra vires* de ses organes ou agents lorsque ce comportement outrepassa les compétences dudit organe ou agent en vertu des règles de l'organisation ou a fortiori lorsque ce comportement outrepassa la compétence de l'organisation elle-même aux termes de son acte constitutif. Une distinction doit toutefois être faite entre ces deux cas de figure. Lorsque le comportement outrepassa les attributions d'un organe ou d'un agent mais ne dépasse pas la compétence de l'organisation, la situation est la même qu'en cas de comportement *ultra vires* des organes d'un État; les tiers ont besoin d'être protégés car ils ne sont pas censés connaître les règles intérieures de l'État ou l'organisation qui définissent les compétences de l'organe ou de l'agent concerné. Il en va différemment en cas de comportement *ultra vires* de l'organisation internationale, contrairement à ce qui se passe avec les États qui eux jouissent de compétences générales. Étant donné que, dans une telle situation, les tiers n'ont pas autant besoin d'être protégés, il semblerait indiqué de faire figurer à l'article 6 des exceptions à la responsabilité de l'organisation calquées sur celles proposées par Interpol et le FMI (voir A/CN.4/556, p. 27 et 28).

S'agissant de la condition selon laquelle le comportement *ultra vires* de l'organisation suppose que l'organe ou l'agent de cette dernière agisse en sa qualité officielle, le Rapporteur spécial a noté que la formule « en cette qualité » était assez mystérieuse et vague (voir A/CN.4/541, par. 57). S'il faut certainement définir dans la pratique des critères plus précis, il est à noter que, dans un autre contexte, celui de l'attribution des privilèges et des immunités, les organisations internationales ont déjà une longue et abondante pratique pour ce qui est de déterminer si un agent a ou non agi en sa qualité officielle car ce n'est que dans ce cas qu'il bénéficie de l'immunité juridictionnelle normalement accordée aux fonctionnaires ayant accompli des actes en leur qualité officielle.

H. Projet d'article 8 – Existence de la violation d'une obligation internationale

9. Le projet d'article 8 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-septième session se lit comme suit :

³³ Ibid.

Article 8

Existence de la violation d'une obligation internationale

1. Il y a violation d'une obligation internationale par une organisation internationale lorsqu'un fait de ladite organisation n'est pas conforme à ce qui est requis d'elle en vertu de cette obligation, quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci.
2. Le paragraphe 1 s'applique également à la violation d'une obligation relevant du droit international énoncée par une règle de l'organisation³⁴.

Commission européenne

Les articles 8 1), 9, 10 et 11 du projet d'articles sont identiques aux articles 12 1), 13, 14 et 15 relatifs à la responsabilité de l'État. Il n'est donc pas nécessaire de s'écarter des règles valables pour les États à cet égard et nous ne ferons pas d'observations à ce sujet.

L'article 8 2), relatif à la violation d'une « obligation au regard du droit international établie par une règle de l'organisation internationale », pose cependant certaines questions. L'article ne précise nullement quel type de règles de l'organisation internationale constitue une « obligation au regard du droit international ». Il est certain, dans le cas de la Communauté européenne, qu'une question importante se pose, à savoir si la violation d'une règle particulière de la Communauté par une institution communautaire entraîne la responsabilité internationale de la Communauté européenne. La Cour européenne de Justice ayant, depuis les années 60, toujours considéré la Communauté européenne comme constituant un ordre juridique propre, on serait tenté, au sein de la Communauté, de répondre par la négative à cette question (on pourrait en dire autant, selon nous, de la violation d'une règle particulière de la Communauté par un État membre). Le commentaire du projet d'articles peut être d'un certain intérêt à cet égard, puisqu'il indique que l'article ne vise pas à prendre position dans ce débat opposant ceux qui considèrent que le droit « interne » des organisations internationales est autonome, en tout ou en partie, par rapport au droit international, et ceux qui estiment qu'il fait partie intégrante du droit international. Reste néanmoins à savoir si l'article 8 2) est une disposition essentielle du projet d'articles.

Bureau international du Travail

Le paragraphe 2 du projet d'article 8 dispose que « le paragraphe 1 s'applique également à la violation d'une obligation relevant du droit international énoncée par une règle de l'organisation ». En laissant sans solution la question controversée de la nature juridique des règles de l'organisation internationale, cette disposition ne semble pas contribuer à la sécurité juridique à laquelle aspirent les organisations internationales. D'autre part, la nature juridique de ces règles peut ne pas être déterminante dans la mesure où ces organisations disposeraient de deux moyens de limiter considérablement la portée de leur éventuelle responsabilité internationale pour non-respect d'une de leurs règles.

³⁴ Ibid., soixantième session, Supplément n° 10 (A/60/10), par. 205.

Le premier de ces moyens consisterait à appliquer pleinement le principe *lex specialis derogat legi generali*. Dans son commentaire au projet d'article 8, la Commission fait remarquer que « les règles d'une organisation peuvent réserver un traitement spécifique aux violations d'obligations et régler la question de l'existence d'une violation³⁵. » Alors que la Commission donne deux exemples où les règles spéciales ne l'emportent pas forcément sur les principes énoncés dans les projets d'articles, le BIT considère que l'immense majorité des violations à ces règles internes, notamment ses différents règlements administratifs, qui pourraient être commises n'engagerait pas sa responsabilité aux termes des projets d'articles car les obligations qui en relèvent sont uniquement créées, respectées et parfois appliquées dans le cadre juridique spécial qui lui est propre et dont elles font elles-mêmes partie. Le statut du personnel du BIT en est un exemple parfait. Le fait qu'il est adopté par le Conseil d'administration du BIT pour régir les relations entre l'organisation et ses fonctionnaires et que la responsabilité engagée par ses règles ne peut être mise en œuvre que par le Tribunal administratif de l'OIT ne laisse aucune place à la responsabilité internationale au regard de la *lex generalis* codifiée par les projets d'articles.

Le deuxième de ces moyens consisterait à faire en sorte que la personnalité morale propre à une organisation internationale soit intégralement prise en considération lorsqu'il s'agit de savoir si un État a le droit d'invoquer la responsabilité d'une organisation en cas de violation des règles de ladite organisation. Ainsi, si le secrétariat d'une organisation internationale occasionne une perte financière à sa propre organisation à cause du non-respect de ses règles financières (par exemple à l'occasion de placements ou d'achats), il devrait être admis que les obligations violées en l'espèce sont celles qui sont dues à l'organisation elle-même et non pas aux États membres qui contribuent à son budget. La personnalité morale des organisations internationales offre dans la pratique une double protection : elle évite aux États membres d'être tenus responsables par des tiers de leur comportement dans le cadre de l'organisation internationale (sur ce point, voir plus loin les réponses aux questions posées par la CDI) mais elle empêche aussi les États membres de reprendre à leur compte des obligations qui sont dues en fait à l'organisation en tant que sujet distinct de droit international. Dans la pratique du BIT, les affaires du type mentionné plus haut seraient en principe portées à la connaissance du Conseil d'administration par le Commissaire aux comptes et le Directeur général assumerait la responsabilité politique de la perte subie tout en prenant des sanctions contre les fonctionnaires directement responsables.

À condition que la Commission prenne en considération les deux options envisagées plus haut, lorsqu'elle se penchera sur la question concernant la *lex specialis* et l'invocation de la responsabilité d'une organisation internationale³⁶, les incertitudes suscitées par la formulation du paragraphe 2 du projet d'article 8 sembleraient acceptables.

³⁵ Ibid., par. 206, commentaire du projet d'article 8, par. 7.

³⁶ Les dispositions correspondantes des articles relatifs à la responsabilité de l'État sont les articles 55 et 42, respectivement.

UNESCO

S'agissant de la controverse sur la nature juridique des règles de l'organisation relativement au droit international, nous notons que lorsqu'elle a formulé le paragraphe 2 de l'article 8 sur l'existence d'une violation d'une obligation internationale, la Commission a choisi de laisser subsister la possibilité d'appliquer les principes énoncés dans le projet d'articles à l'examen aux violations des obligations découlant des règles de l'organisation. Sur ce point, l'UNESCO partage l'opinion exprimée par d'autres organisations, à savoir que les violations de telles obligations doivent être considérées comme relevant d'un régime particulier et donc être exclues du champ de l'étude.

Pour ce qui est de la relation entre une organisation et son personnel, la responsabilité de l'organisation pour violation de ses règles internes est établie dans le cadre de son ordre juridique interne qui prévoit en principe des recours juridiques. Il faut voir là un « régime autonome ». Dans le cas de l'UNESCO, le Tribunal administratif de l'OIT, compétent pour connaître des plaintes faisant état de violations par l'organisation de son Statut ou Règlement du personnel est en mesure d'assurer la protection des droits fondamentaux des employés de l'UNESCO au cas où l'organisation les violerait soit en méconnaissant le Statut du personnel, soit en adoptant des dispositions statutaires incompatibles avec les principes généraux du droit de la fonction publique internationale (concernant par exemple les droits collectifs des associations du personnel).

S'agissant de la violation par une organisation internationale d'obligations dues à ses États membres découlant de ses règles internes, l'ordre juridique interne de l'organisation prévoit généralement un système de contrôles et de contrepoids entre les organes qui devrait suffisamment protéger les droits des États membres tels qu'énoncés dans le traité constitutif. Si un État membre estime que l'organisation a violé ces droits, il peut recourir aux mécanismes de règlement des différends prévu dans le traité qui a créé l'organisation³⁷.

Dans ces conditions, l'UNESCO considère que le paragraphe 2 de l'article 8 n'est qu'une tautologie, puisqu'il affirme simplement que les principes énoncés dans le projet d'articles s'appliquent aussi aux violations des règles internes de l'organisation dans la mesure où celles-ci énoncent des obligations de droit international. Admettre cette possibilité ne donne aucune indication claire quant à la portée de la présente étude et les organisations internationales ne peuvent accepter un tel degré d'incertitude sur ce point fondamental.

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

10. Le projet d'article 15 adopté à titre provisoire par la Commission à sa cinquante-septième session se lit comme suit :

³⁷ Voir l'article XIV.2 de l'Acte constitutif de l'UNESCO, aux termes duquel « [t]outes questions et tous différends relatifs à l'interprétation de la présente Convention seront soumis pour décision à la Cour internationale de Justice ou à un tribunal arbitral, selon ce que décidera la Conférence générale conformément à son Règlement intérieur ».

Article 15

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

1. Une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si elle adopte une décision obligeant un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale.
2. Une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si :
 - a) Elle autorise un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale, ou si elle recommande à un État membre ou à une organisation internationale membre de commettre un tel fait; et
 - b) Cet état ou cette organisation internationale commet le fait en question en s'appuyant sur cette autorisation ou cette recommandation.
3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent que le fait en question soit ou non internationalement illicite pour l'État membre ou l'organisation internationale membre auquel s'adresse la décision, l'autorisation ou la recommandation³⁸.

Commission européenne

Nous notons avec intérêt la façon dont la CDI a abordé la question du « contrôle normatif » des décisions, recommandations et autorisations des organisations internationales dans son projet d'article 15. Nous partageons l'avis du Président du Comité de rédaction, selon lequel le libellé de cette disposition ne peut trouver à s'inspirer d'aucun exemple concret univoque. Aussi suggérons-nous à la CDI de faire preuve d'une grande circonspection dans les discussions qu'elle aura à l'avenir sur ce sujet.

Nous accueillons avec satisfaction le fait que l'article 15 établit une distinction entre les décisions obligatoires d'une organisation internationale (par. 1) et de simples autorisations ou recommandations (par. 2). L'idée sous-jacente est qu'une organisation internationale ne peut être tenue responsable à raison de faits de ses États membres, si ceux-ci n'étaient pas tenus par l'organisation d'adopter telle ou telle mesure, mais qu'ils ont décidé de leur propre chef d'agir ainsi, indépendamment de toute autorisation ou recommandation de l'organisation internationale.

Il se peut cependant que la distinction doive être affinée davantage. Pour prendre un exemple tiré du droit communautaire, en vertu de l'article 249 du Traité de la CEE, la législation secondaire de la Communauté peut être obligatoire dans son intégralité et directement applicable à tous les États membres (règlements) ou uniquement obligatoire quant au résultat à atteindre (directives) ou obligatoire uniquement à l'égard de ceux auxquels il est adressé (décisions). Autrement dit, une obligation de résultat (comme c'est le cas d'une directive) est très proche d'une

³⁸ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10 (A/60/10), par. 205.

décision obligatoire, mais elle laisse néanmoins une certaine marge d'appréciation aux États membres d'une organisation. C'est pourquoi les paragraphes 1 et 2 du projet d'article 15 pourraient appeler sur ce point certaines précisions.

Pour en revenir au paragraphe 1 de l'article 15, la décision d'une organisation internationale obligeant les États membres à commettre un fait internationalement illicite doit également « contourner » une obligation internationale de l'organisation internationale. On peut cependant se demander si la notion de « contournement » est indispensable, eu égard à la cinquième observation formulée dans le commentaire de la Commission elle-même au sujet de l'article 15. Si, pour reprendre les termes du commentaire, les membres sont censés se conformer à une décision contraignante³⁹, c'est la notion même de contournement qui peut s'avérer superflue. À la dernière ligne du paragraphe 1 de l'article 15, il faudrait peut-être remplacer l'expression « la soustrairait à une obligation internationale » par l'expression « constituerait une violation d'une obligation internationale ». Par ailleurs, si l'on estime que l'idée qu'une décision obligeant à commettre un fait internationalement illicite se limite au seul domaine du droit de l'OMC et ne s'impose pas en droit international général ou dépend de toute façon de ce que la législation dispose effectivement, alors la notion de contournement est sans objet au paragraphe 1 de l'article 15. La CDI devrait peut-être revoir par la suite cet article et le commentaire qui l'accompagne, à l'effet d'élucider cette question.

Bureau international du Travail

Il est à noter qu'aux termes du paragraphe 1 du projet d'article 15, une organisation internationale engage sa responsabilité internationale du seul fait qu'elle adopte une décision obligeant un État membre ou une organisation internationale membre à commettre un fait illicite précis même si le fait en question n'a pas été effectivement commis par l'État membre; d'après cette formulation, l'acte consistant tout au plus à créer une obligation internationale non conforme semblerait insuffisant en soi surtout lorsque l'État membre peut invoquer l'illicéité pour justifier son refus de s'exécuter. L'une des deux conditions permettant de conclure à l'existence d'un fait internationalement illicite imputable à une organisation internationale est que le comportement en question « constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation ». Le BIT se demande si le simple fait d'adopter la décision contraignante mentionnée plus haut sans que l'acte soit effectivement commis par l'État constitue une violation d'une obligation internationale de l'organisation concernée. En revanche, la commission d'un acte s'appuyant sur une autorisation ou une recommandation dans les conditions prévues au paragraphe 2 du projet d'article 15, bien qu'en apparence raisonnable, semblerait contredire le postulat de départ qui veut que le principal motif d'illicéité soit exposé au paragraphe 1.

UNESCO

D'un point de vue général, l'UNESCO approuve la structure et le libellé de cet article. Toutefois, des explications supplémentaires sur les situations susceptibles de relever de cette disposition seraient les bienvenues.

³⁹ Ibid., par. 206, commentaire au projet d'article 15, par. 5.

En particulier, l'UNESCO estime que le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 15 devrait être explicité, éventuellement dans le commentaire, s'agissant en particulier de l'expression « un fait qui serait internationalement illicite s'il était commis par elle et qui la soustrairait à une obligation internationale » : les deux propositions renvoient-elles nécessairement à la même obligation internationale?

J. Circonstances excluant l'illicéité – considérations générales

Bureau international du Travail

Sans préjudice de ses observations éventuelles sur les résultats des travaux à venir de la Commission concernant les circonstances excluant l'illicéité, le BIT estime que les organisations internationales peuvent invoquer de telles circonstances qui sont reconnues par le droit international général. Il est d'avis que la nature particulière des organisations internationales devrait être dûment prise en considération dans la codification de ces règles.

En réponse à la question de savoir si l'état de nécessité peut être invoqué par une organisation internationale dans les mêmes circonstances que celles décrites à l'article 25 du texte sur la responsabilité des États à raison de faits internationalement illicites, le BIT n'a pas connaissance de l'existence d'une pratique digne d'être mentionnée en la matière. Il convient que l'état de nécessité ne peut être invoqué que dans des circonstances exceptionnelles et ne s'applique que dans des conditions très précises notamment lorsqu'il s'agit de « protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent⁴⁰ ». Compte tenu de la diversité des mandats et fonctions des organisations internationales ainsi que de tout l'éventail d'« intérêts essentiels » invoqués dans la pratique des États pour justifier une telle demande⁴¹, le BIT est d'avis que les organisations internationales ne doivent pas être privées de la possibilité de ce faire. Il aimerait que la Commission se demande si les organisations internationales peuvent invoquer dans ce cas les « intérêts essentiels » consacrés dans leurs actes constitutifs⁴².

UNESCO

En ce qui concerne l'applicabilité aux organisations internationales du projet d'articles sur la responsabilité de l'État s'agissant des circonstances excluant l'illicéité, les dispositions en question peuvent en principe être transposées aux fins de la présente étude.

Si les articles sur le consentement, la légitime défense, la détresse et la force majeure ne semblent pas poser de problèmes particuliers, l'applicabilité *mutatis mutandis* des dispositions relatives aux contre-mesures et à l'état de nécessité semble plus problématique.

S'agissant des contre-mesures, l'UNESCO estime que, si la question des contre-mesures est traitée dans l'étude, elle doit être nettement distinguée de celle des sanctions qui peuvent être adoptées par une organisation contre ses propres États membres.

⁴⁰ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, C.I.J. Recueil 1997, p. 40, par. 51.

⁴¹ J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility* (Cambridge University Press, 2002), p. 183.

Pour ce qui est de l'état de nécessité, l'UNESCO souscrit à la position adoptée par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/564, sect. II.G), à savoir qu'une référence à l'acte constitutif serait trop restrictive pour définir l'« intérêt essentiel » qu'une organisation peut avoir besoin de protéger contre un péril grave et imminent. L'UNESCO estime que la référence aux « fonctions » de l'organisation, qui figure dans le projet d'article 22 proposé, définirait de manière plus appropriée la portée de cette disposition.

K. Responsabilité d'un État en raison du fait internationalement illicite d'une organisation internationale

Commission européenne

Pour ce qui est des questions posées au paragraphe 26 du rapport de 2005 de la CDI (voir ci-dessus, par. 1), on ne voit vraiment pas pourquoi la Commission devrait traiter ces questions. Le projet d'articles concerne la responsabilité internationale d'une organisation internationale. Comme le projet d'article 16 le précise, ce projet est sans préjudice de la responsabilité internationale de l'État, ce qui comprend l'État membre de l'organisation internationale en question. Les règles en vigueur concernant la responsabilité de l'État peuvent très bien s'appliquer par analogie lorsqu'un État n'aide ou n'assiste pas un autre État, mais une organisation internationale à commettre un fait internationalement illicite.

En revanche, nous avons trouvé dans notre pratique des affaires dans lesquelles la Communauté était réputée responsable pour avoir aidé ou assisté des États tiers dans la commission d'un fait internationalement illicite, ce qui aurait entraîné la responsabilité internationale de la Communauté elle-même. Ainsi, un tribunal d'un État tiers a eu à connaître d'une affaire dans laquelle la Communauté se voyait reprocher d'avoir financé des activités illicites d'un organe public dont le personnel aurait causé la mort de membres de la famille du demandeur. Dans une telle situation, il conviendrait d'appliquer, pour le déclenchement de la responsabilité internationale, un seuil aussi élevé, par analogie, que celui retenu pour l'assistance ou l'aide apportée par un État au titre de l'article 16 du texte sur la responsabilité de l'État. En conséquence, l'assistance ou l'aide apportée pour la commission d'un fait internationalement illicite ne pourrait engager la responsabilité internationale d'une organisation internationale qu'à la double condition :

- a) Que l'organisation internationale en question agisse en connaissant parfaitement les tenants et les aboutissants du fait internationalement illicite;
- b) Que le fait soit internationalement illicite, s'il était commis par ladite organisation internationale.

Bureau international du Travail

Question a)

La position de base du BIT concernant la question a) est que les articles 16 à 18 sur la responsabilité des États ne peuvent pas être transposés dans les projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales à moins que leur champ d'application soit précisé de façon à ce qu'ils ne s'appliquent qu'à la

⁴² Voir réponse de la Commission européenne dans A/CN.4/556, p. 41.

responsabilité qu'engagent les États membres lorsqu'ils agissent en dehors du cadre constitutionnel de l'organisation.

Pour pouvoir être appliqués à la responsabilité des organisations internationales, les articles 16 à 18 devraient supposer une collaboration ou une autre forme d'interaction entre un État et l'organisation internationale dans la commission d'un acte internationalement illicite par ladite organisation. À cet égard, il convient de bien marquer la différence qui existe entre les deux niveaux auxquels une organisation internationale peut avoir une interaction avec un État membre : un État membre peut agir dans le cadre constitutionnel et selon les procédures de l'organisation. En tant que membre des organes de l'organisation, il participe à la prise des décisions collectives et notamment à l'adoption (ou à la non-adoption) des instruments juridiques de l'organisation. En tant que membre, il s'acquitte également de ses obligations fondamentales en vertu de l'acte constitutif de l'organisation, telles que le paiement des contributions mises en recouvrement. Par ailleurs, un État membre peut avoir avec une organisation une interaction qui va au-delà de ses obligations constitutionnelles en tant que membre de l'organisation; dans ce cas, l'État et l'organisation entretiennent des rapports de sujets indépendants de droit international dont les relations sont régies entre autres par toute règle de ce droit applicable à ces relations. C'est le cas qui se présente lorsqu'un État verse des fonds extrabudgétaires à l'organisation pour financer des activités de coopération techniques ou accepte d'être le bénéficiaire de telles activités ou lorsqu'il offre d'accueillir son siège, ses bureaux ou ses réunions et lui accorde des privilèges et des immunités.

Dans son commentaire relatif à l'article 57 sur la responsabilité des États⁴³, la Commission avance qu'un État peut voir sa responsabilité internationale engagée du fait de sa qualité de membre d'une organisation internationale, ce qui semblerait indiquer que les États membres agissant dans le cadre constitutionnel d'une organisation peuvent être tenus responsables des conséquences de faits internationalement illicites commis par cette organisation. Si les articles 16 à 18 sur la responsabilité des États étaient transposés *mutatis mutandis* dans les projets d'articles relatifs à la responsabilité des organisations internationales, une telle conséquence serait effectivement envisageable. Du point de vue du BIT, elle ne refléterait pas pour autant la coutume ou la pratique en la matière.

Comme l'a fort justement noté l'Institut de droit international dans une résolution de 1995, il n'existe aucune règle générale de droit international prévoyant que les États membres sont, en raison de leur seule qualité de membre, responsables conjointement ou subsidiairement des obligations d'une organisation internationale dont ils sont membres⁴⁴. À moins que les actes constitutifs de l'organisation concernée n'en disposent autrement ou bien encore que les États membres concernés n'y consentent, la responsabilité de ces derniers est dégagée du fait que l'organisation a sa propre personnalité juridique. Si les actes constitutifs de certaines organisations internationales prévoient un partage des responsabilités entre l'organisation internationale et ses États membres⁴⁵, ce n'est pas le cas de la

⁴³ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10), par. 77.

⁴⁴ Art. 6 de la résolution II adoptée par l'Institut à sa session de 1995, disponible à l'adresse <www.idi-ili.org>.

⁴⁵ Comme, par exemple, la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les

majorité d'entre eux et notamment celui de la Constitution de l'OIT et il n'existe aucune pratique qui permette de conclure à l'existence d'une telle responsabilité conjointe ou résiduelle. Certains auteurs avancent que, dans des cas précis, les États membres peuvent être tenus responsables des actes internationalement illicites d'une organisation internationale, mais ils se réfèrent pratiquement tous aux affaires du *Conseil international de l'étain* et des *hélicoptères Westland* dont la portée et l'intérêt semblent avoir été exagérés⁴⁶. Sans vouloir entrer dans le débat général sur cette question, l'OIT tient à dire qu'elle ne considère pas ces affaires comme des précédents applicables à la responsabilité internationale des organisations dont elle fait partie car leur mandat ne couvre pas des opérations économiques majeures dans le cadre de la législation nationale.

Si l'on transposait les articles 16 à 18 du texte sur la responsabilité des États à celui sur la responsabilité des organisations internationales, on couvrirait vraisemblablement les cas de figure où les États membres ont contribué à la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale du fait qu'ils ont participé à la prise de la décision de l'organisation qui est à l'origine de ce fait illicite (qui peut être une action ou une omission) en votant soit pour soit contre cette décision ou en s'abstenant ou en favorisant ou empêchant la réalisation d'un consensus au sein de l'organe compétente de prise de décisions collective. À cet égard, outre les considérations plus générales soulevées par le paragraphe qui précède, le BIT a une autre raison de se servir du « bouclier » que constitue sa personnalité juridique internationale. Tous les organes de décision de l'OIT sont à composition tripartite, ce qui veut dire qu'outre les représentants des gouvernements, des membres non gouvernementaux, à savoir les membres employeurs et les membres travailleurs, participent aux travaux et décisions de ces organes sur un pied d'égalité avec les gouvernements. Ainsi, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, qui est l'organe exécutif de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et possède d'importants pouvoirs de décision, est composé pour moitié de membres employeurs et travailleurs qui participent à ses décisions avec les mêmes droits de vote. Comme ils sont élus à titre personnel par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, ils ne peuvent pas être considérés comme des agents d'un gouvernement membre quelconque ni même de leurs organisations respectives d'employeurs ou de travailleurs⁴⁷.

Si les gouvernements membres pouvaient être tenus concurremment responsables des faits internationalement illicites de l'OIT résultant de décisions de son organe de décision, alors que les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration ne le pouvaient pas, il en résulterait une disparité qui serait incompatible avec les principes structurels inhérents à la Constitution de l'OIT. La proposition d'Interpol tendant à faire relever du champ d'application du

dommages causés par des objets spatiaux qui prévoit que l'organisation et les États membres sont solidairement responsables en cas de dommage découlant d'activités relevant de l'Accord régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes et du Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes.

⁴⁶ Voir par exemple P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1998, p. 430 à 438.

⁴⁷ Voir Constitution de l'OIT, art. 7.

paragraphe 2 du projet d'article premier la responsabilité des entités autres que les États ne présenterait un intérêt que si elle s'étendait aux membres individuels des organes d'une organisation qui ne sont pas eux-mêmes membres de l'organisation en question (voir A/CN.4/556, p. 11). Le BIT ne serait toutefois pas favorable à un tel élargissement de la portée des projets d'articles car il ne semble pas exister de pratique allant dans ce sens.

Compte tenu de ce qui précède, si les articles 16 à 18 devaient être transposés dans les projets d'articles relatifs à la responsabilité des organisations internationales, le BIT serait d'avis de limiter leur portée de façon à exclure la responsabilité conjointe ou résiduelle d'un État membre agissant exclusivement dans le cadre constitutionnel et selon les procédures d'une organisation, sauf si l'organisation en question et ses États membres y consentent expressément. Cette solution serait sans préjudice de la responsabilité propre de l'État aux termes des articles sur la responsabilité des États en cas de violation de l'acte constitutif de l'organisation.

À condition que la portée des articles soit ainsi limitée, le BIT serait, pour le moins, favorable à la transposition de l'article 16 dans les projets d'articles et ne verrait pas d'objection à ce qu'il en soit de même pour les articles 17 et 18 bien qu'elle n'ait connaissance d'aucune pratique concernant ces deux dispositions. À titre de remarque générale, il convient de noter que la responsabilité au titre de ces articles dans leur version adaptée n'aurait pas besoin d'être limitée aux États qui sont membres de l'organisation internationale concernée car certains des actes qui seraient considérés comme une aide, une assistance, une direction, un contrôle ou une contrainte aux termes de ces articles pourraient aussi bien être le fait d'États non membres.

En ce qui concerne l'article 16, son application *mutatis mutandis* au cas d'un État qui aiderait ou assisterait une organisation dans la commission d'un fait internationalement illicite semblerait se justifier. Une telle aide ou assistance peut consister par exemple à verser des fonds extrabudgétaires à l'organisation pour financer des activités de coopération technique ou à accueillir son siège, ses bureaux ou ses réunions. L'existence d'une responsabilité concurrente d'un État dans ces cas de figure est confirmée dans la pratique par le fait que les États se dégagent parfois d'une telle responsabilité par voie d'accord. Par exemple, les gouvernements donateurs se dégagent parfois de leur responsabilité pour des dommages susceptibles de découler des activités de l'OIT dans le cadre des projets qu'ils financent⁴⁸. L'OIT de son côté se décharge régulièrement sur le gouvernement du pays bénéficiaire de toute responsabilité en cas de réclamation présentée par un tiers au titre de ces activités⁴⁹. De même, l'accord de siège entre l'OIT et la Suisse

⁴⁸ Ainsi, dans les accords de financement d'une agence d'un gouvernement donateur figure la disposition suivante : « [le donateur] décline toute responsabilité pour toute demande d'indemnisation de tiers au titre de dommages découlant de ce financement ».

⁴⁹ L'accord type entre l'OIT et les gouvernements bénéficiaires comporte une clause similaire à celle figurant habituellement dans les accords de base type du PNUD en matière d'assistance selon laquelle l'institution désignée assume toutes les responsabilités pour les réclamations et différends résultant d'opérations couvertes par le présent accord qui viseraient l'OIT, ses responsables ou toute personne fournissant des services pour leur compte et les mettra hors de cause en ce qui concerne ces réclamations ou différends. Lorsque la réclamation ou le différend résulte d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle des personnes susmentionnées, les parties se consultent pour parvenir à une solution satisfaisante.

dispose que : « La Suisse n'encourt, du fait de l'activité de l'Organisation internationale du Travail sur son territoire, aucune responsabilité internationale quelconque pour les actes et omissions de l'Organisation ou pour ceux de ses agents agissant ou s'abstenant dans le cadre de leurs fonctions⁵⁰ ».

Pour ce qui est de l'article 17 sur la responsabilité des États, il est à noter que les exemples donnés par la Commission dans son commentaire au sujet des directives et du contrôle d'un État vis-à-vis d'un autre État ne s'appliquent pas aux organisations internationales. De fait, on voit mal comment un État pourrait assumer la direction ou le contrôle d'une organisation internationale en dehors de son cadre constitutionnel. Quoi qu'il en soit, toute tentative allant dans ce sens constituerait une violation du principe de l'indépendance de l'organisation internationale et des dispositions de son acte constitutif qui visent à assurer l'indépendance de sa direction exécutive et de son personnel, laquelle violation engagerait la responsabilité de l'État lui-même. En supposant toutefois que l'État puisse prendre la direction ou le contrôle de facto de l'organisation, les dispositions de l'article 17 semblent apporter une réponse satisfaisante à la question de la responsabilité concurrente de l'État.

De même, pour ce qui est de l'article 18, le BIT n'a pas connaissance de pratique quelconque d'un État exerçant une contrainte contre une organisation internationale mais suppose que ces dispositions pourraient être transposables à de tels cas de figure.

Question b)

Hormis les cas envisagés plus haut aux paragraphes 29 à 32, le BIT estime, compte tenu de sa pratique, qu'il n'y a pas lieu d'envisager d'autres cas où un État serait tenu responsable d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale dont il est membre.

UNESCO

S'agissant de la question a), la Commission ne doit pas oublier que les organisations internationales auxquelles le projet d'articles s'appliquerait ont la personnalité juridique internationale et sont donc des sujets en principe autonomes par rapport à leurs États membres. Ceci étant, il doit être clair que tous les actes accomplis par les États membres dans le cadre de l'acte constitutif de l'organisation (s'agissant de leur contribution aux décisions de l'organisation d'agir ou de ne pas agir) n'engageraient pas leur responsabilité sauf disposition spécifique à cette fin du traité constitutif. La responsabilité des États membres ne pourrait être retenue que si l'on pouvait dire qu'ils contrôlent pleinement les actes de l'organisation, de telle manière que la personnalité juridique de celle-ci n'est qu'une fiction.

Compte tenu de ce qui précède, la disposition susmentionnée qui vise le cas d'un État qui aide ou assiste une organisation internationale dans la commission d'un fait internationalement illicite devrait être limitée, d'une part, aux relations entre l'organisation et les États non membres et, d'autre part, s'agissant des relations avec les États membres, aux cas dans lesquels l'organisation et l'État

⁵⁰ Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse, art. 24, disponible sur Internet à l'adresse suivante : <www.ilo.org/public/french/bureau/leg/agreements/switz.htm>.

membre concerné interagissent comme des sujets de droit international indépendants. Tel serait le cas lorsque des forces militaires d'un État membre collaborent avec des forces placées sous le commandement d'une organisation en vue de renverser illicitement un gouvernement étranger, ou lorsqu'un État membre reçoit une assistance technique d'une organisation et que des agents de l'État collaborent avec le personnel de l'organisation à la commission de faits internationalement illicites, comme un trafic illicite d'objets culturels.

À cet égard, il convient de mentionner que dans le cas des activités d'assistance technique, des arrangements spécifiques sont conclus entre l'organisation et l'État bénéficiaire pour exclure la responsabilité de la première en cas de réclamations ou d'actions en responsabilité résultant des activités menées par le personnel de l'organisation dans le pays. Les accords types d'assistance technique conclus par l'UNESCO avec les pays bénéficiaires contiennent la clause type ci-après, qui traduit une pratique établie suivie pour ce type d'accord par les institutions spécialisées des Nations Unies :

Le gouvernement fera son affaire de toutes réclamations qui peuvent être formulées par des tiers contre l'UNESCO, ses biens et son personnel ou d'autres personnes exécutant des services pour le compte de l'UNESCO et il mettra hors de cause l'UNESCO, ses biens, son personnel et lesdites personnes en cas de réclamations ou d'actions en responsabilité résultant d'activités menées dans le cadre du présent Plan d'opérations, excepté lorsqu'il est convenu par l'UNESCO et le gouvernement que ces réclamations ou actions en responsabilité découlent d'une faute lourde ou intentionnelle de ce personnel ou de ces personnes.

De même, dans les cas où un État membre veut donner des fonds à l'Organisation pour des activités d'assistance technique à exécuter sur le territoire d'un autre État membre, le gouvernement donateur demande souvent l'insertion dans l'accord avec l'UNESCO de la clause d'exonération de responsabilité ci-après :

[l'État membre X] ne saurait voir sa responsabilité engagée en cas de réclamation de tiers pour des dommages découlant du présent don.

Quant à la situation dans laquelle un État donne des directives et exerce un contrôle ou une contrainte dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale, elle ne semble guère vraisemblable. À la limite, une contrainte pourrait être exercée par un État, par exemple sur le secrétariat d'une organisation dans le cadre de l'occupation militaire du territoire de l'État accueillant l'organisation qui subit la contrainte. Néanmoins, dans l'ordre constitutionnel d'une organisation, l'exercice d'une direction ou d'un contrôle par un État membre sur les actes de l'organisation ne semble pas possible étant donné les garanties juridiques généralement prévues dans les traités constitutifs.

III. Pièces jointes aux observations et commentaires reçus des organisations internationales

UNESCO

- *Boulois c. UNESCO*, sentence arbitrale du 4 mai 2000⁵¹
-

⁵¹ Disponible à la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques.