



Assemblée générale

Distr. générale
28 février 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

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	2
II. Circonstances excluant l'illicéité	5–52	2
A. Remarques d'ordre général	5–8	2
B. Consentement	9–14	4
C. Légitime défense	15–20	5
D. Contre-mesures à raison d'un fait internationalement illicite	21–25	8
E. Force majeure	26–32	9
F. Détresse	33–34	12
G. État de nécessité	35–46	13
H. Respect de normes impératives	47–49	18
I. Conséquences de l'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité	50–52	19

* Le Rapporteur spécial remercie du concours qu'ils lui ont accordé pour la rédaction du présent rapport Stefano Dorigo (doctorant de l'Université de Pise), Paolo Palchetti (professeur associé de l'Université de Macerata) et Antonios Tzanakopoulos (LL.M., New York University).



I. Introduction

1. À ses cinquante-cinquième, cinquante-sixième et cinquante-septième sessions, la Commission du droit international a adopté à titre provisoire 16 projets d'articles sur la « Responsabilité des organisations internationales¹ ». Ces projets ont été divisés en quatre chapitres portant les titres suivants : « Introduction » (art. premier à 3), « Attribution d'un comportement à une organisation internationale » (art. 4 à 7), « Violation d'une obligation internationale » (art. 8 à 11) et « Responsabilité d'une organisation internationale à raison du fait d'un État ou d'une autre organisation internationale » (art.12 à 16).

2. Les projets d'articles adoptés à ce jour et les questions soulevées par la Commission ont suscité un certain nombre d'observations de la part des États (surtout au cours des débats à la Sixième Commission) et des organisations internationales. Après la publication des observations écrites dont il a été question dans les rapports précédents, de nouveaux commentaires ont été réunis dans le document A/CN.4/556. Avant que le Rapporteur spécial dépose le présent rapport, des réponses écrites avaient été reçues du Gouvernement belge, de l'Organisation internationale de police criminelle, de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de la Banque mondiale.

3. Les considérations portant sur des questions que la Commission n'a pas encore débattues sont examinées dans le présent rapport, et les observations sur les projets d'articles déjà adoptés le seront lorsque la Commission révisera le texte actuel.

4. La section II du présent rapport traite des circonstances excluant l'illicéité; la section III traitera de la responsabilité de l'État relativement au fait d'une organisation internationale.

II. Circonstances excluant l'illicéité

A. Remarques d'ordre général

5. Comme ceux qui l'ont précédé, le présent rapport suit le schéma adopté pour les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Le chapitre V de la première partie de ce dernier texte contient huit articles regroupés sous le titre « Circonstances excluant l'illicéité² ». Le chapitre V de la première partie du projet qui nous occupe devrait avoir le même titre.

6. Quelques commentateurs ont fait observer que le groupe d'articles sur la responsabilité de l'État figurant au chapitre V de la première partie couvrait des circonstances hétérogènes et, en particulier, ne faisait pas la distinction entre « le fait justificatif » et l'« excuse³ ». Selon cette distinction, la première catégorie

¹ Le texte des projets d'articles adoptés à ce jour à titre provisoire figure dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10 (A/60/10)*, chap. VI, sect. C, par. 205.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1)*, chap. IV, sect. E1, par. 76.

³ V. Lowe, « Precluding Wrongfulness or Responsibility: A Plea for Excuses », *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), p. 405 ; A. Gattini, « Smoking/No Smoking: Some Remarks on the Current Place of Fault in the ILC Draft Articles on State Responsibility », *ibid.*,

regroupe les circonstances qui excluent totalement l'illicéité alors que la seconde désigne des circonstances ayant un effet plus limité et n'excluant la responsabilité que dans des cas exceptionnels. Une distinction de cette sorte ne serait pas sans pertinence dans le domaine de la preuve. Cependant, un fait justificatif ne peut se ranger parmi les circonstances excluant l'illicéité parce qu'il exclurait toute violation d'une obligation internationale. C'est pourquoi cette distinction n'a pas été utilisée dans les articles sur la responsabilité de l'État. Si le commentaire utilise les deux termes « fait justificatif » et « excuse » pour désigner les circonstances excluant l'illicéité⁴, d'après le commentaire relatif à l'article 20 :

« [...] il faut faire une distinction entre le consentement à l'égard d'une situation particulière ou d'un comportement particulier, et le consentement à l'égard de l'obligation sous-jacente elle-même⁵ ».

Seul le premier type de consentement a été considéré comme circonstance excluant l'illicéité. Il serait apparemment préférable que la Commission adopte le même point de vue pour le présent projet d'articles dans la mesure où la responsabilité des organisations internationales n'a rien de particulier sous cet aspect.

7. La même volonté de cohérence avec la démarche adoptée à l'égard de la responsabilité de l'État incline à éviter dans le présent projet d'articles des circonstances excluant l'illicéité qui n'étaient pas considérées comme telles dans les articles sur la responsabilité de l'État mais qui s'appliqueraient de même manière dans le cas des États et dans celui des organisations internationales.

8. On en trouve un bon exemple dans l'organisation internationale qui agit sous la contrainte. Par souci de cohérence avec le texte sur la responsabilité de l'État, il serait préférable de ne pas faire figurer cette hypothèse parmi les circonstances excluant l'illicéité⁶, même si le paragraphe a) de l'article 14 du projet actuel laisse entendre que l'État ou l'organisation internationale contraints seraient exonérés de la responsabilité internationale en disant que :

p. 397, p. 401; I. Johnstone, « The Plea of "Necessity" in International Legal Discourse: Humanitarian Intervention and Counter-terrorism », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 43 (2005), p. 337, p. 349 à 356.

⁴ Par exemple, dans le commentaire relatif à l'introduction du chapitre V (par. 2), *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* et rectificatif (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E1.

⁵ *Ibid.*, p. 174 (p. 185), par. 2.

⁶ Pour la Fédération de Russie, la coercition par un État ou une organisation internationale pourrait donner naissance à une circonstance excluant l'illicéité (A/C.6/60/SR.12/par. 70). L'idée de faire de la contrainte une circonstance excluant l'illicéité dans les articles sur la responsabilité de l'État a été soutenue devant la Commission par M. Dugard (*Annuaire de la Commission internationale*, 1999, vol. I, 2592^e séance, par. 22 et 23). D. Sarooshi, *International Organizations and their Exercise of Sovereign Powers* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 51, considère qu'il y a peut-être circonstance excluant l'illicéité lorsqu'une organisation internationale « cherche de bonne foi à exercer son pouvoir statutaire pour empêcher la commission d'un fait illicite mais que le contrôle exercé par un État sur cette organisation a fait que l'acte est quand même commis ». Le chapitre qui suit se prêtera mieux à l'analyse de l'opinion exprimée par le Bélarus, à savoir que « Dans certaines situations, il conviendrait d'exonérer les organisations internationales de la responsabilité d'un fait internationalement illicite et de prévoir à la place la responsabilité collective des États membres, notamment dans le cas des organisations internationales qui ont peu de ressources et peu de membres et dans lesquelles chacun de ceux-ci exerce une forte autorité sur ces activités. » (A/C.6/60/SR.12, par. 52)

« le fait constituerait, en l'absence de contrainte, un fait internationalement illicite de l'État ou de l'organisation internationale soumis à la contrainte⁷ ».

Hormis le fait que cet alinéa mentionne l'organisation internationale en même temps que l'État, le texte est identique au paragraphe a) de l'article 18 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Cette dernière disposition considère également de façon implicite la coercition comme une circonstance excluant l'illicéité, même si les articles consacrés à la responsabilité de l'État ne la mentionnent pas expressément⁸. Il n'y aurait aucune raison de s'écarter sur ce plan des articles sur la responsabilité de l'État.

B. Consentement

9. Le consentement est la première des circonstances excluant l'illicéité dont il est fait mention. Le commentaire relatif à la disposition dont il s'agit (art. 20) explique qu'elle « reflète le principe fondamental de droit international relatif au consentement⁹ ». Ce principe s'applique aux organisations internationales aussi bien qu'aux États.

10. Une organisation internationale peut donner son consentement au comportement d'un État ou d'une organisation internationale. Le consentement donné par une organisation à un État ne relève pas du présent projet d'articles, car il exclurait la responsabilité de l'État. Ce qu'il y a lieu de considérer ici, c'est le consentement à la commission d'un fait par une organisation internationale.

11. Comme les États, les organisations internationales assument plusieurs fonctions qui engageraient leur responsabilité internationale si elles n'étaient pas accomplies avec le consentement d'un État ou d'une organisation internationale. Le plus fréquent des cas pertinents ici est le consentement que donne l'État sur le territoire duquel l'organisation exerce ses fonctions.

12. Les demandes de contrôle d'une consultation électorale par une organisation internationale est un exemple relativement fréquent de consentement donné par un État à une organisation pour que celle-ci puisse assumer des fonctions qui seraient autrement une infraction à la souveraineté nationale¹⁰.

13. On trouve un exemple récent de consentement donné par un État à la fois à une organisation internationale et à plusieurs autres États dans le déploiement de la Mission de contrôle à Aceh, en Indonésie. Cette mission a été déployée le 15 septembre 2005 sur invitation officielle du Gouvernement indonésien à l'Union européenne, à cinq pays de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est

⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 10 (A/60/10) chap. VI, sect. C, par. 205.*

⁸ *Ibid, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E1.*

⁹ *Ibid, chap. IV, sect. E2, p. 184, commentaire, par. 1.*

¹⁰ Sur le rôle du consentement relativement au contrôle des consultations électorales, voir le paragraphe 16 du rapport du Secrétaire général de l'ONU intitulé « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes » (A/49/675). On doit une étude récente à R. Sapienza, « Considerazioni sulle attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'ONU », *Rivista di diritto internazionale*, vol. 88 (2005), p. 647.

(ASEAN) (Brunéi Darussalam, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande), à la Norvège et à la Suisse¹¹.

14. Il semble qu'il n'y ait aucune raison de distinguer les conditions dans lesquelles le consentement est une circonstance qui exclut l'illicéité dans le cas des États de celles qui vaudraient pour les organisations internationales. Il est donc facile de n'apporter que les modifications de forme nécessaires à l'article 20 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹².

Article 17 **Consentement**

Le consentement valide d'un État ou d'une organisation internationale à la commission par une autre organisation internationale d'un fait donné exclut l'illicéité de ce fait à l'égard de cet État ou de la première organisation pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement.

C. Légitime défense

15. L'Article 51 de la Charte des Nations Unies n'évoque la légitime défense que dans le contexte de l'attaque armée d'un État, mais il est très facile d'imaginer qu'une organisation internationale se trouve dans la même situation qu'un État. C'est ce qui est tenu pour acquis dans le mémorandum du Bureau des affaires juridiques de l'ONU où il est dit :

« l'emploi de la force en légitime défense est un droit inhérent aux forces de l'Organisation des Nations Unies, qui s'exerce pour assurer une protection collective et individuelle¹³ ».

Il serait en effet fort étrange qu'une organisation internationale ne puisse réagir légitimement – mais pas nécessairement par la force¹⁴ – si elle faisait l'objet d'une attaque armée¹⁵.

16. On a dit que lorsque la force de l'ONU qui se trouvait au Congo a réagi aux attaques de mercenaires belges, l'Organisation pouvait invoquer la légitime défense

¹¹ On trouve une référence à cette invitation, formulée le 12 juillet 2005, au troisième alinéa du préambule de la décision du Conseil de l'Europe 2005/643/CFSP du 9 septembre 2005, *Journal officiel* de l'Union européenne, 10 septembre 2005, L.234.

¹² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* et rectificatif (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E1.

¹³ Par. 6 d'un mémorandum du 19 juillet 1993, *Annuaire juridique des Nations Unies* (1999).

¹⁴ L'idée a été défendue par J. Salmon, « Les circonstances excluant l'illicéité », in K. Zemanek et J. Salmon, *Responsabilité internationale* (Paris: Pedone, 1988, p. 89, p. 169).

¹⁵ Parmi les auteurs qui ont soutenu que la légitime défense pouvait être invoquée par l'Organisation des Nations Unies et d'autres institutions internationales faisant l'objet d'une attaque armée, voir M. H. Arsanjani, « Claims Against International Organizations : *Quis custodiet ipsos custodes?* », *The Yale Journal of World Public Order*, vol. 7 (1980-81), p. 131 (p. 176); P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruxelles : Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1998), p. 421 ; K. Schmalenbach, *Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen* (Francfort sur le Main : Peter Lang, 2004), p. 264 et 265; M. C. Zwanenburg, *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations* (Leiden diss., 2004), p. 17.

et n'engageait donc pas sa responsabilité internationale¹⁶. À propos de la Force de protection des Nations Unies, un mémorandum du Bureau des affaires juridiques du Département des affaires étrangères et du commerce international du Canada a affirmé :

« la légitime défense comprend vraisemblablement la défense des zones de sûreté et de la population civile qui s'y trouve¹⁷ ».

17. Il est très souvent question de légitime défense dans les textes fixant le mandat des forces de maintien de la paix. À propos par exemple de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, le Secrétaire général a déclaré :

« Les soldats de la Force ne prendront pas l'initiative d'utiliser la force armée. Le recours à la force armée n'est autorisé qu'en cas de légitime défense¹⁸. »

Le sens à donner effectivement à « la légitime défense » qui figure dans les mandats des diverses forces de maintien et de rétablissement de la paix s'est élargi avec le temps. À l'origine, l'opinion du Secrétaire général était la suivante :

« Une définition raisonnable semble avoir été établie dans le cas de la force d'urgence, où la règle appliquée interdit absolument aux hommes participant à l'opération de jamais prendre l'initiative de recourir à la force armée, notamment aux tentatives de recours à la force qui viseraient à les faire évacuer des positions qu'ils occupent sur l'ordre du commandant agissant en vertu des pouvoirs délégués par l'Assemblée et dans le cadre de ses résolutions¹⁹. »

Selon l'évaluation récente à laquelle a procédé le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements :

« le droit de faire usage de la force en état de légitime défense [...] et il est généralement entendu que ce droit s'étend à la "défense de la mission"²⁰ ».

Les mandats confiés aux forces de maintien et de rétablissement de la paix sont différents, mais toutes les mentions du droit de légitime défense qui y sont faites confirment que l'état de légitime défense est une circonstance qui exclut l'illicéité. Cette conclusion n'est pas modifiée par le fait que les dispositions dont il s'agit semblent envisager une réaction à une attaque dirigée contre les forces de l'ONU par d'autres acteurs que des États et des organisations internationales²¹. Il n'est fait aucune distinction selon l'auteur de l'attaque armée.

¹⁶ Idée exprimée par J. Salmon, « Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965 », *Annuaire français de droit international*, vol. 11 (1965), p. 468 (p. 482).

¹⁷ *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 34 (1996), p. 388 (p. 389).

¹⁸ S/56/53 (11 avril 1964), par. 16.

¹⁹ A/3943 (9 octobre 1958), par. 178.

²⁰ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement : « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » (voir A/59/565), par. 213. Des études récentes de l'évolution du rôle de la légitime défense dans les opérations de maintien et de rétablissement de la paix sont dues à K. E. Cox, « Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force », *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 23 (1999), p. 239, et M. Frulli, « Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza », *Rivista di diritto internazionale*, vol. 84 (2001), p. 347.

²¹ C'est un aspect qu'a souligné P. Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale*

18. La possibilité d'invoquer la légitime défense ne devrait pas être limitée à l'Organisation des Nations Unies. D'autres institutions déploient aussi des forces militaires ou s'occupent d'administrer des territoires. L'importance de la légitime défense en tant que circonstance excluant l'illicéité du fait d'une organisation internationale dépend des conditions dans lesquelles la légitime défense est admissible. Plus la notion d'attaque armée est large, plus la notion de légitime défense s'applique facilement aux organisations internationales qui s'engagent dans des opérations militaires. On peut rappeler dans ce contexte que, dans son arrêt sur les *Plates-formes pétrolières*, la Cour internationale de Justice a dit que :

« La Cour n'exclut pas que le minage d'un seul navire de guerre puisse justifier qu'il soit fait usage du "droit naturel de légitime défense" [...]»²². »

19. L'article 21 relatif à la responsabilité de l'État ne précise pas les conditions dans lesquelles on peut invoquer la légitime défense, sauf qu'il exige que la mesure de défense soit « licite » et « prise en conformité avec la Charte des Nations Unies²³ ». Il convient certainement d'adopter la même solution dans le projet actuel. Autrement dit, le texte du projet d'articles ne devrait pas aborder la question de l'invocabilité de la légitime défense par une organisation internationale en cas d'attaque armée contre l'un de ses membres. Peut-être est-il quand même utile de soulever la question ici et de voir s'il n'y aurait pas lieu d'en dire quelque chose dans le commentaire. Elle se pose en effet parce que plusieurs organisations ont été créées pour faciliter la légitime défense collective de leurs membres. Bien que la plupart des actes constitutifs de ces institutions ne mentionnent que le recours à la force par les États membres et non par l'organisation elle-même²⁴, il était peut-être entendu que les États membres agiraient à travers l'organisation ou même que celle-ci réagirait directement²⁵.

20. De toute manière, le fait qu'une organisation internationale puisse invoquer la légitime défense comme circonstance excluant l'illicéité semble assez important pour faire l'objet d'un projet d'article exprès²⁶. Cet article pourrait s'inspirer de

(Milan, Giuffrè, 1972), p. 298 et 299 et par P. Klein, voir supra, note 15, p. 421.

²² C.I.J. *Recueil* 2003, p. 195, par. 72.

²³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1)*, chap. IV, sect. E1.

²⁴ Par exemple, la première phrase de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 34, p. 243 (p. 246)] dit ce qui suit :

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties et, en conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnue par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle mesure qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. »

L'article 3 du Traité interaméricain d'assistance réciproque du 2 septembre 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 21, p. 77) a été rédigé dans la même optique.

²⁵ On voit le reflet de cette hypothèse dans le libellé de textes comme le paragraphe 2 de la résolution 770 (1992) du Conseil de sécurité, où les États sont priés de « prendre, à titre national ou dans le cadre d'organisation ou d'arrangements régionaux, toutes les mesures nécessaires pour faciliter » l'acheminement de l'assistance humanitaire en Bosnie-Herzégovine.

²⁶ Tout en faisant observer que « certaines difficultés » apparaîtraient « si l'on tentait d'appliquer certaines circonstances excluant l'illicéité, comme la légitime défense, aux organisations

l'article 21 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite²⁷ et se lire comme suit :

Article 18
Légitime défense

L'illicéité du fait d'une organisation internationale est exclue si ce fait constitue une mesure licite de légitime défense prise en conformité avec la Charte des Nations Unies.

D. Contre-mesures à raison d'un fait internationalement illicite

21. Dans les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, les contre-mesures font l'objet de l'article 22 et du chapitre II de la troisième partie (art. 49 à 54)²⁸. Si ce dernier chapitre traite des conditions dans lesquelles l'État peut prendre des contre-mesures, l'article 22 se borne à dire :

« L'illicéité du fait d'un État non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un autre État est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre de cet autre État conformément au chapitre II de la troisième partie. »

22. On pourrait adopter la même façon de procéder pour les organisations internationales si l'éventualité qu'une organisation prenne des contre-mesures n'est pas catégoriquement écartée. La chose est assez peu probable : un nombre substantiel de commentaires où est analysée la pratique relative à la légitimité des contre-mesures des organisations internationales montrent qu'il n'est pas contesté qu'une organisation internationale puisse dans certains cas prendre des contre-mesures²⁹. Cela incline à prévoir une disposition sur les contre-mesures, au moins entre crochets, parmi les articles sur les circonstances excluant l'illicéité.

23. Si une organisation internationale n'assume pas une obligation de droit international à l'égard d'une autre organisation, par exemple en ne lui fournissant pas un certain produit, et que de surcroît elle ne répare pas ce fait illicite, la question peut se poser de savoir si et dans quelle mesure l'organisation lésée peut adopter des contre-mesures pour faire respecter l'obligation primaire ou l'obligation de réparer. L'examen des circonstances dans lesquelles une organisation peut recourir à des contre-mesures à l'égard d'une autre organisation peut être reporté au moment où la Commission examinera la mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'organisation internationale.

24. D'autres questions se posent dans ce contexte, relativement au recours aux contre-mesures par une organisation internationale à l'égard d'un État ou au cas inverse, c'est-à-dire le recours à des contre-mesures par un État contre une organisation. Les deux cas de figure sont reliés parce qu'il semble difficile d'admettre qu'un État peut prendre des contre-mesures contre une organisation sans

internationales » (A/C.6/60/SR.12, par. 70), la Fédération de Russie n'a pas écarté la légitime défense comme circonstance excluant l'illicéité.

²⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1)*, chap. IV, sect. E1.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Voir P. Klein, note *supra*, p. 396 à 409.

admettre en même temps que celle-ci peut faire de même. C'est quand on étudiera la mise en œuvre de la responsabilité internationale que l'on pourra décider ou non de traiter ces questions dans les projets d'articles.

25. Il serait difficile de rédiger un article sur les contre-mesures en tant que circonstance excluant l'illicéité du fait d'une organisation internationale sans savoir si la question des contre-mesures prises par une organisation à l'égard d'un État sera ou non abordée. Une solution consisterait à laisser en blanc pour l'instant le texte de l'article. On pourrait aussi rédiger le texte mais en laisser une partie entre crochets. On s'inspirerait alors de l'article 22 sur la responsabilité de l'État³⁰. Cependant, comme il ne serait pas judicieux de renvoyer à des circonstances qui n'ont pas encore été analysées, on pourrait à titre provisoire qualifier les contre-mesures de « licites ». Selon la solution choisie, le projet d'articles se lirait comme suit :

Article 19
Contre-mesures

Variante A

[...]

Variante B

L'illicéité du fait d'une organisation internationale non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'une autre organisation internationale [ou d'un État] est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure licite prise à l'encontre de cette autre organisation [ou de cet autre État].

E. Force majeure

26. En règle générale, les systèmes juridiques considèrent que la responsabilité n'est pas engagée en cas de force majeure ou de circonstance analogue, qualifiés d'empêchement, d'impossibilité pratique, d'imprévision ou d'obstacle insurmontable³¹. La diversité des solutions retenues par les ordres juridiques nationaux a conduit à utiliser des termes neutres dans un traité d'uniformisation comme la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises³². Au paragraphe 1 de l'article 79, elle dispose ce qui suit :

« Une partie n'est pas responsable de l'inexécution de l'une quelconque de ses obligations si elle prouve que cette inexécution est due à un empêchement indépendant de sa volonté et que l'on ne pouvait raisonnablement attendre d'elle qu'elle le prenne en considération au moment de la conclusion du contrat, qu'elle le prévienne ou le surmonte ou qu'elle en prévienne ou en surmonte les conséquences. »

³⁰ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E1.*

³¹ Voir par exemple D. Tallon, in : C. M. Bianca et J. M. Bonell (éd.), *Commentary on the International Sales Law: The 1980 Vienna Sales Convention* (Milan : Giuffrè, 1987), p. 573 à 575.

³² Organisation des Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1483, p. 59.

27. Pour ce qui est du droit international dans ses applications aux États, on trouve une définition de la force majeure et des circonstances qui l'entourent à l'article 23 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³³. Il serait difficile de soutenir que les mêmes circonstances ne s'appliquent pas aux organisations internationales.

28. On peut trouver quelques illustrations de la pratique, même si elles sont limitées, dans le domaine de la force majeure à l'égard des organisations internationales. Certains accords conclus par des organisations internationales en offrent quelques exemples. Par exemple, le paragraphe 6 de l'article XII de l'Accord conclu en 1992 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) était ainsi rédigé :

« En cas de force majeure ou d'autres conditions ou situations analogues qui interdisent le succès d'un projet confié à l'Agent d'exécution, ledit agent avisera dans les meilleurs délais le PNUD de cette circonstance et pourra renoncer, en concertation avec le PNUD, à la réalisation du projet. Dans ce cas, et à moins que les Parties n'en soient convenues autrement, l'Agent d'exécution se verra rembourser les dépenses qu'il aura effectivement engagées jusqu'à la date de sa renonciation³⁴. »

Bien que ce paragraphe porte sur la dénonciation d'un accord, il dit implicitement que la non-exécution d'une obligation qu'il prévoit en cas de force majeure ne constitue pas une infraction à ses dispositions.

29. La force majeure a été invoquée par des organisations internationales pour écarter l'illicéité de leur comportement dans des procédures engagées devant les tribunaux administratifs internationaux. Dans son jugement n° 24, *Fernando Hernandez de Agüero et al. v. Secretary General of the Organization of American States*, le Tribunal administratif de l'Organisation des États américains (OEA) a rejeté l'argument de la force majeure allégué pour justifier le renvoi d'un fonctionnaire en ces termes :

« Le Tribunal considère qu'en l'espèce il n'y a pas de force majeure qui aurait empêché le Secrétariat général d'honorer le contrat de durée déterminée puisqu'il est largement admis en droit qu'il faut entendre par force majeure un événement de nature irrésistible³⁵. »

³³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatifs (A/56/10 et Corr.1)*, chap. IV, sect. E1.

³⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1691, p. 325 (p. 331).

³⁵ Jugement rendu le 16 novembre 1976, par. 3. Le texte peut être consulté à l'adresse <http://www.oas.org/tribadm/decisiones_decisions/judgements>. Dans une lettre adressée le 8 janvier 2003 au Conseiller juridique de l'ONU (A/CN.4/545, p. 31), l'Organisation des États américains (OEA) faisait observer : « Dans leur majorité, les plaintes déposées auprès du Tribunal administratif de l'OEA font état de violations des Normes générales de l'OEA et d'autres résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation, de violations des règles arrêtées par le Secrétaire général en vertu des pouvoirs que lui confère la Charte de l'OEA et de violations des règles établies par le Tribunal lui-même dans sa jurisprudence. Ces normes et ces règles, qui ont été adoptées par les autorités internationales dûment constituées, font partie du droit international. Les plaintes faisant état de violation de ces normes et de ces règles peuvent donc être décrites comme des plaintes pour violation du droit international. » (Voir A/CN.4/545, sect. II.I, Organisation des États américains.)

Bien que le Tribunal ait rejeté la requête, il a clairement admis que la force majeure pouvait être invoquée.

30. Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT) a adopté un point de vue analogue en l'affaire *Barthl* dans son jugement n° 664. Il a jugé que la force majeure pouvait être invoquée pour un contrat de travail et a déclaré :

« La force majeure résulte d'un événement imprévisible qui, survenant en dehors de la sphère de puissance des parties et indépendamment de leur volonté, fait obstacle de façon irrésistible au déroulement de l'action qui a été prévue³⁶. »

Le fait que la force majeure ait en l'espèce été invoquée par un fonctionnaire contre l'organisation internationale et non par l'Organisation n'est pas ici pertinent.

31. L'Organisation internationale de police criminelle a attiré l'attention sur la pertinence de la « détresse financière » qui peut, dans des circonstances échappant à la volonté d'une organisation, affecter la capacité de celle-ci d'assumer ses obligations :

« À la différence des États et autres entités territoriales, les organisations internationales n'ont pas compétence pour lever l'impôt et ne peuvent donc pas générer de revenus propres. Elles dépendent donc des contributions financières des pays membres. Si un nombre important de ces pays venait à ne pas verser leurs contributions, l'organisation pourrait se trouver dans l'impossibilité de faire face à ses obligations financières. Ainsi que l'a montré la disparition du Conseil international de l'étain, une organisation internationale, à l'inverse d'un État, peut voir son existence même menacée par le manque de fonds. Il convient d'accorder à cette question une attention particulière pour la codification et l'élaboration progressive du droit de la responsabilité des organisations internationales, soit dans la rubrique "force majeure" ou "État de nécessité", soit sous la forme d'une disposition permettant de réagir à l'insolvabilité d'une organisation internationale³⁷. »

La détresse financière peut constituer un cas de force majeure que l'organisation peut invoquer pour écarter l'illicéité du non-respect d'une obligation internationale. Le fait que le cas de force majeure s'explique par le comportement des États membres de cette organisation n'empêcherait pas celle-ci, en sa qualité d'entité distincte, d'invoquer cette circonstance. Le non-respect de ses obligations par l'organisation soulèverait alors la question de savoir si ses États membres voient alors leur responsabilité engagée, question qui sera traitée dans la partie qui suit.

32. En prenant pour modèle l'article 23 du texte sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³⁸ pour rédiger une disposition sur l'invocation de la force majeure par une organisation internationale, on peut proposer le texte suivant :

³⁶ Par. 3 du jugement du 19 juin 1985.

³⁷ Lettre du Conseiller juridique de l'Organisation internationale de police criminelle adressée le 9 février 2005 au Secrétaire de la Commission du droit international (A/CN.4/556, p. 42) (les notes de bas de page n'ont pas été reproduites).

³⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif* (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E1.

Article 20
Force majeure

1. L'illicéité du fait d'une organisation internationale non conforme à une obligation internationale de cette organisation est exclue si ce fait est dû à la force majeure, consistant en la survenance d'une force irrésistible ou d'un événement extérieur imprévu qui échappe au contrôle de l'organisation et fait qu'il est matériellement impossible, étant donné les circonstances, d'exécuter l'obligation.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas :

a) Si la situation de force majeure est due, soit uniquement soit en conjonction avec d'autres facteurs, au comportement de l'organisation qui l'invoque; ou

b) Si l'organisation a assumé le risque que survienne une telle situation.

F. Détresse

33. L'article 24 relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³⁹ fait de la détresse une circonstance excluant l'illicéité « si l'auteur [du] fait n'a raisonnablement pas d'autre moyen [...] de sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger ». Les exemples sont rares dans lesquels la détresse aurait été invoquée pour légitimer le fait d'un État. Il n'est donc pas surprenant que la pratique connue n'offre aucune illustration de la situation de détresse pour une organisation internationale. Pourtant, il n'y a apparemment aucune raison de ne pas retenir la même circonstance excluant l'illicéité dans le cas d'une organisation internationale si le fait illicite de celle-ci résulte de l'effort entrepris par l'un de ses organes ou agents pour sauver la vie de l'organe ou de l'agent ou la vie d'autres personnes qu'ils ont la charge de protéger⁴⁰. Il n'y a pas non plus de raison de vouloir appliquer des règles différentes aux États et aux organisations internationales.

34. On proposera donc ci-dessous un projet d'article inspiré de l'article 24 relatif à la responsabilité de l'État⁴¹ :

Article 21
Détresse

1. L'illicéité du fait d'une organisation internationale non conforme à une obligation internationale de cette organisation internationale est exclue si l'auteur dudit fait n'a raisonnablement pas d'autre moyen, dans une situation de détresse, de sauver sa propre vie ou celle de personnes qu'il a la charge de protéger.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ P. Klein, voir *supra*, note 15, p. 415 et 416, présente l'exemple hypothétique du franchissement sans autorisation d'une frontière par des agents du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés cherchant à sauver des réfugiés placés sous la protection du Haut Commissariat du bombardement d'un camp.

⁴¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatifs (A/56/10 et Corr.1)*, chap. IV, sect. E1.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas :

a) Si la situation de détresse est due, soit uniquement soit en conjonction avec d'autres facteurs, au comportement de l'organisation qui l'invoque; ou

b) Si ledit fait est susceptible de créer un péril comparable ou plus grave.

G. État de nécessité

35. L'état de nécessité est sans doute, parmi les circonstances excluant l'illicéité, la plus controversée. Elle a presque toujours été considérée sous l'angle des États. Il est vrai, comme l'a fait observer le Fonds monétaire international⁴², que dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour internationale de Justice ne parlait pas expressément des États lorsqu'elle déclarait :

« l'état de nécessité constitue une cause, reconnue par le droit international coutumier, d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à une obligation internationale⁴³ ».

Cependant, si l'on replace ce passage dans le contexte des circonstances de l'affaire et de l'ensemble du projet d'articles sur le sujet adopté par la Commission du droit international en première lecture, il apparaît clairement que la Cour ne songeait qu'aux relations entre États. Il serait difficile de souscrire à l'observation du Fonds monétaire international, selon lequel :

« on pourrait donc l'utiliser pour soutenir que l'état de nécessité peut être invoqué pour exclure l'illicéité du fait d'organisations internationales⁴⁴ ».

36. On ne peut pas déduire grand chose du fait que certains accords conclus par des organisations internationales prévoient le non-respect de certaines obligations internationales en cas de difficultés ou de perturbations graves⁴⁵. Cette pratique, qui n'est pas générale, ne suffit pas pour attester le fait qu'une organisation internationale peut invoquer l'état de nécessité pour légitimer une infraction à ses obligations au titre du droit international général.

37. On trouve dans les déclarations où il est dit que les forces des Nations Unies peuvent invoquer « la nécessité opérationnelle » ou « l'impératif militaire⁴⁶ » un élément de pratique plus conséquent. Dans son rapport sur le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies déclarait :

⁴² Lettre du Conseiller juridique du Fonds monétaire international adressée le 1^{er} avril 2005 au Secrétaire de la Commission du droit international (A/CN.4/556, p. 43).

⁴³ *C.I.J. Recueil 1997*, p. 40, par. 51.

⁴⁴ Voir *supra*, note 42.

⁴⁵ P. Klein, voir *supra*, note 15, évoque (p. 417 à 419) certains accords de coopération conclus par la Communauté économique européenne avec certains États non membres. La Belgique a mentionné les mêmes accords (A/C.6/59/S5.22, par. 77).

⁴⁶ Pour la distinction entre les deux notions, voir D. Shraga, « UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage », *American Journal of International Law*, vol. 94 (2000), p. 406 (p. 410 et 411). L'extension de l'acception d'« impératif militaire » a été critiquée ; voir P. Sands et P. Klein,

« L'Organisation est responsable de la perte de biens et des dommages matériels causés par des forces des Nations Unies dans le cadre de leur fonctionnement ordinaire sauf en cas d'« impératifs opérationnels » – par exemple lorsque les dommages résultent d'actions nécessaires entreprises par une force de maintien de la paix dans l'exercice de son mandat⁴⁷. »

Dans cette optique, les « impératifs opérationnels » semblent rendre légitimes les atteintes aux biens privés. Dans d'autres cas, c'est la « nécessité militaire » qui est invoquée, comme dans le mémorandum rédigé par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU à propos de l'occupation par l'Opération des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II) d'un ensemble immobilier à Mogadishu :

« S'il est établi [...] que l'occupation du complexe par des factions hostiles aurait exposé l'ONUSOM II à des menaces graves au point que la protection du « personnel, des installations et du matériel de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions, du CICR et des ONG » [...] n'aurait pu être efficace sans que l'ONUSOM II prenne physiquement possession dudit complexe, l'occupation de celui-ci peut être considérée comme un acte relevant de la nécessité militaire tendant à atteindre les objectifs énoncés dans la résolution 814 (1993) du Conseil de sécurité.

De ce point de vue, l'occupation dudit complexe peut être considérée comme légitime⁴⁸. »

38. Le Tribunal administratif de l'OIT a évoqué l'argument de l'état de nécessité soulevé par une organisation internationale dans son jugement n° 2183 en l'affaire *T.O.R.N. c. CERN*. Cette affaire concernait l'accès aux comptes électroniques d'un employé qui se trouvait en congé. Selon le Tribunal :

« [...] il doit être possible pour les organisations, au cas où l'accès à un compte serait rendu nécessaire en raison de l'urgence ou de l'absence prolongée du titulaire du compte, d'ouvrir, moyennant des garanties techniques appropriées, une messagerie électronique. Cet état de nécessité, justifiant l'accès à des données qui peuvent revêtir un caractère confidentiel, doit être apprécié avec la plus grande prudence⁴⁹. »

Ce passage concerne strictement les relations entre une organisation internationale et ses employés, mais la remarque du Tribunal est de nature plus générale et laisse entendre qu'une organisation peut invoquer l'état de nécessité comme circonstance excluant l'illicéité⁵⁰.

39. Même si la pratique est rare, comme l'a fait observer l'Organisation internationale de police criminelle :

Bowett's Law of International Institutions (Londres : Sweet & Maxwell, 2001), p. 520, note 64.

⁴⁷ A/51/389, par. 13.

⁴⁸ *Annuaire juridique des Nations Unies* (1994), p. 403 (p. 405).

⁴⁹ Jugement du 3 février 2003, par. 9.

⁵⁰ Dans une lettre encore non publiée de janvier 2006, l'Organisation internationale de police criminelle fait observer que même si le Tribunal a utilisé le terme d'« état de nécessité », on pourrait soutenir que la condition fixée au paragraphe 1 de l'article 16 des articles de la Commission sur la responsabilité de l'État n'était pas remplie (p. 3).

« [...] l'état de nécessité ne relève pas de ces domaines du droit international qui, par essence, ne s'appliquent manifestement pas aux organisations internationales⁵¹ ».

La possibilité pour les organisations internationales d'exciper de l'état de nécessité a également été soutenue par la Commission de l'Union européenne⁵², le Fonds monétaire international⁵³, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle⁵⁴ et la Banque mondiale⁵⁵. Dans les déclarations qui recensent cette idée, c'est essentiellement le manque de pratique établie qui est souligné, ainsi que le risque d'abus et la nécessité de fixer des conditions plus strictes que pour les États⁵⁶. On pourrait répondre à cette dernière préoccupation en tenant compte des caractéristiques particulières des organisations internationales pour fixer les conditions dans lesquelles elles peuvent invoquer l'état de nécessité.

40. À propos de l'état de nécessité invoqué comme circonstance excluant l'illicéité, l'article 25 relatif à la responsabilité de l'État exige que le fait de l'État soit « le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent⁵⁷ ». Dans son arrêt en l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour internationale de Justice a également insisté sur la condition qu'il y ait menace pour un « intérêt essentiel de l'État auteur du fait contraire à l'une de ses obligations internationales⁵⁸ ». Dans le commentaire de l'article 25 relatif à la responsabilité de l'État, la Commission fait observer ce qui suit :

« La mesure par laquelle un intérêt donné est "essentiel" dépend de l'ensemble des circonstances, et ne peut être préjugée. Il peut s'agir d'intérêts propres à l'État et à ses ressortissants, comme d'intérêts de la communauté internationale dans son ensemble⁵⁹. »

⁵¹ Lettre du Conseiller juridique de l'Organisation internationale de police criminelle adressée le 9 février 2005 au Secrétaire de la Commission de droit international (A/CN.4/556, p. 41).

⁵² Lettre de la Commission européenne adressée le 18 mars 2005 au Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies (A/CN.4/556, p. 40).

⁵³ Lettre du Fonds monétaire international adressée le 1^{er} avril 2005 au Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies (A/CN.4/556, p. 43).

⁵⁴ Lettre du Conseiller juridique de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle adressée le 19 janvier 2005 au Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies (A/CN.4/556, p. 43).

⁵⁵ Lettre du premier Vice-Président et Conseiller juridique de la Banque mondiale adressée le 31 janvier 2006 au Secrétaire de la Commission de droit international, non publiée, par. 1 et 2.

⁵⁶ Se sont prononcés en faveur de l'idée : la France (A/C.6/59/SR.22, par.12), l'Autriche (ibid., par. 23), le Danemark au nom de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède (ibid., par. 65), la Belgique (ibid., par. 76), la Fédération de Russie (A/C.6/SR.23, par. 23) et Cuba (ibid., par. 25). Une position provisoirement favorable a été adoptée par l'Espagne (ibid., par. 49). Se sont prononcés contre l'Allemagne (A/C.6/59/SR.21, par. 22), la Chine (ibid., par. 42), la Pologne (A/C.6/59/SR.22, par. 2), le Bélarus (ibid., par. 45) et la Grèce (A/C.6/59/SR.23, par. 43). Une position provisoirement négative a été adoptée par Singapour (A/C.6/59/SR.22, par. 57) et la Nouvelle-Zélande (A/C.6/59/SR.23, par. 10).

⁵⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif* (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E1.

⁵⁸ *C.I.J. Recueil 1997*, p. 37, par. 52. Dans son avis consultatif sur les Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, la Cour évoque une fois encore la condition de « l'intérêt essentiel » en renvoyant à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 25 des articles sur la responsabilité de l'État, *C.I.J. Recueil 2004*, par. 140.

⁵⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif* (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E2, p. 217, par. 15.

41. Comme l'a fait observer le Fonds monétaire international :

« Il est difficile de déterminer si une organisation internationale pourrait faire état d'«intérêts essentiels» analogues à ceux des États pour invoquer l'état de nécessité⁶⁰. »

Si un État peut à juste titre protéger un intérêt essentiel qui lui est propre ou qui est celui de la communauté internationale, la gamme d'intérêts qu'une organisation internationale peut invoquer ne peut être aussi large. On ne peut, par exemple, assimiler l'intérêt qu'un État porte à sa survie avec l'intérêt qu'une organisation internationale a à ne pas disparaître. Les organisations internationales ne sont pas non plus dans la même situation que les États quand il s'agit de protéger les intérêts essentiels de la communauté internationale.

42. Pour une organisation internationale les « intérêts essentiels » doivent avoir un lien avec les fonctions qui leur ont été confiées. Selon la Banque mondiale :

« Une organisation internationale a une personnalité juridique distincte de celle de ses États membres, qui sont donc des sujets de droit différents, et on ne peut donc écarter à priori qu'une organisation internationale ait aussi un intérêt essentiel dans sa propre sauvegarde selon ses actes constitutifs⁶¹. »

Le Fonds monétaire international soutient, dans le même ordre d'idée :

« [...] il convient de tenir compte de leurs buts et de leurs fonctions [des organisations internationales] pour appliquer cette clause d'exclusion⁶². »

Et, comme l'a fait remarquer la Commission de l'Union européenne :

« [...] une organisation internationale de défense de l'environnement pourrait invoquer la "nécessité écologique" dans des circonstances comparables à celle où des États seraient autorisés à le faire si [...] elle doit protéger un intérêt essentiel dans le cadre d'une mesure énoncée dans son acte constitutif comme l'une de ses tâches essentielles et sa raison d'être [...]»⁶³ »

43. Ces remarques amènent à considérer qu'une organisation internationale ne peut invoquer l'état de nécessité qu'en cas de péril grave⁶⁴ menaçant l'intérêt qu'elle a pour mission de protéger. Le renvoi au seul acte constitutif de l'organisation est trop restrictif. Comme la Cour internationale de Justice l'a fait observer dans son avis consultatif sur la *licéité de l'emploi d'armes nucléaires* :

« Les compétences conférées aux organisations internationales font normalement l'objet d'une formulation expresse dans leur acte constitutif. Néanmoins, les exigences de la vie internationale peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d'atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans les textes

⁶⁰ Lettre du Conseiller juridique du Fonds monétaire international adressée le 1^{er} avril 2005 au Secrétaire de la Commission de droit international (A/CN.4/556, p. 43).

⁶¹ Lettre du 31 janvier 2006, voir *supra*, note 55, non encore publiée, par. 2.

⁶² Lettre du 1^{er} avril 2005, voir *supra*, note 53 (A/CN.4/556, p. 43).

⁶³ Lettre du 18 mars 2005, voir *supra*, note 52 (A/CN.5/556, p. 41).

⁶⁴ La délégation de Singapour « se demande si l'on s'entend de manière générale sur ce qui constitue un péril pour une organisation internationale » (A/C.6/59/SR.22, par. 57). On peut faire observer qu'un tel péril devrait menacer un intérêt essentiel, mais pas nécessairement l'organisation en tant que telle.

fondamentaux qui gouvernent leur activité. Il est généralement admis que les organisations internationales peuvent exercer de tels pouvoirs dits "implicites"⁶⁵. »

44. Si une organisation internationale est créée pour protéger un certain intérêt de la communauté internationale, elle peut invoquer l'état de nécessité en cas de péril grave menaçant cet intérêt. On pourrait apparemment dire la même chose des organisations non universelles, puisqu'elles procéderaient de la même façon, ayant été créées à cette fin par leurs membres qui, selon la définition donnée dans le projet d'article 2⁶⁶, sont des États ou comprennent des États. Puisque, selon l'article 25 relatif à la responsabilité de l'État⁶⁷, les États peuvent invoquer l'état de nécessité pour protéger individuellement un intérêt essentiel de la communauté internationale, cela devrait aussi s'appliquer aux organisations dont ils sont membres.

45. Selon l'article 25 relatif à la responsabilité de l'État⁶⁸, le fait en raison duquel l'état de nécessité est invoqué ne doit pas « porter gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble ». Dans le projet d'article sur l'exception de nécessité dans le cas des organisations internationales, il n'y a pas lieu de mentionner la possibilité de porter gravement atteinte à un intérêt essentiel d'une autre organisation internationale. Pas plus que dans le cas des États, l'intérêt essentiel d'une autre organisation ne peut être protégé que dans la mesure où il se superpose à celui de l'un ou de plusieurs États ou de la communauté internationale.

46. Pour ce qui est des autres aspects qui n'ont pas été examinés ci-dessus, il n'y a aucune raison de s'écarter du modèle que fournit l'article 25 relatif à la responsabilité de l'État⁶⁹. On proposera donc le libellé suivant :

Article 22
État de nécessité

1. L'organisation internationale ne peut invoquer l'état de nécessité comme cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait non conforme à l'une de ses obligations internationales que si ce fait :

a) Constitue pour l'organisation le seul moyen de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent; et

b) Ne porte pas gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble.

2. En tout cas, l'état de nécessité ne peut être invoqué par l'organisation internationale comme cause d'exclusion de l'illicéité :

a) Si l'obligation internationale en question exclut la possibilité d'invoquer l'état de nécessité; ou

⁶⁵ *C.I.J. Recueil 1996*, p. 79, par. 25.

⁶⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10* (A/60/10) chap. VI, sect. C, par. 205.

⁶⁷ *Ibid.*, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1), chap. IV, sect. E1.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

- b) Si l'organisation a contribué à la survenance de cette situation.

H. Respect de normes impératives

47. Le chapitre V de la première partie des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite⁷⁰ contient une clause « sans préjudice » qui renvoie à toutes les circonstances excluant l'illicéité. Elle a pour objet de déclarer qu'un fait qui ne serait pas autrement considéré illicite serait tenu pour tel s'il n'était « pas conforme à une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général ». En principe, les normes impératives lient les organisations internationales de la même façon que les États, mais l'application de certaines d'entre elles aux organisations internationales n'est pas sans soulever quelques difficultés.

48. La principale concerne l'interdiction du recours à la force, largement reconnue comme découlant d'une norme impérative. Alors qu'un État peut valablement consentir à telle ou telle intervention d'un autre État⁷¹, le consentement général donné à un autre État pour lui permettre d'intervenir militairement à son gré serait réputé non conforme à la norme impérative. Il est clair qu'il n'y a aucune infraction à cette norme parce que l'Organisation des Nations Unies est habilitée à recourir à la force en vertu du Chapitre VII de la Charte. Au contraire, l'attribution à une organisation régionale de certains pouvoirs en matière d'intervention militaire pourrait être considérée comme contrevenant à la norme impérative. Cependant, il est possible de penser différemment dans le cas des organisations régionales habilitées à recourir à la force si ce pouvoir représente un élément d'intégration politique entre ses États membres⁷².

49. L'application de la disposition « sans préjudice » concernant les normes impératives aux organisations internationales peut sans doute présenter certaines particularités, mais l'affirmation générale qui figure à l'article 26 relatif à la responsabilité de l'État⁷³ pourrait être reproduite ici en remplaçant simplement « État » par « organisation internationale ».

Article 23 Respect de normes impératives

Aucune disposition du présent chapitre n'exclut l'illicéité de tout fait d'une organisation internationale qui n'est pas conforme à une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ L'idée que « l'intervention consensuelle peut empêcher l'application de l'article 26 » relatif à la responsabilité de l'État a été développée par A. Abass, « Consent Precluding Responsibility: A Critical Analysis », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53 (2004), p. 211 (p. 224).

⁷² On peut envisager dans cette optique l'alinéa h) de l'article 4 de l'acte constitutif de l'Union africaine qui prévoit que celle-ci a « Le droit [...] d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2158, p. 51). Une autre raison, s'ajoutant peut-être à la précédente, serait que le pouvoir qu'une organisation a d'intervenir dans de telles circonstances ne serait pas considéré comme interdit par une norme impérative.

⁷³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10) chap. IV, sect. E1.*

I. Conséquences de l'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité

50. Il serait difficile de contester ce qui est dit à l'alinéa a) de l'article 27 relatif à la responsabilité de l'État⁷⁴, qui, indubitablement, s'applique aussi aux organisations internationales. Il se lit comme suit :

« L'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité conformément au présent chapitre est sans préjudice :

a) Du respect de l'obligation en question si, et dans la mesure où, la circonstance excluant l'illicéité n'existe plus. »

Bien que ce soit l'élément temps qui soit mis en avant dans ce texte⁷⁵, ce qu'il dit du respect de l'obligation concerne aussi tous les autres aspects de la circonstance dont il s'agit. Il est clair qu'une circonstance ne peut exclure l'illicéité que dans la mesure où elle existe. En fait, la disposition ne laisse aucune question en dehors du « sans préjudice ». Elle signifie simplement qu'au-delà de la circonstance pertinente, l'illicéité de l'acte n'est pas affectée.

51. La question de l'indemnisation, qui fait l'objet du paragraphe b) de cet article, n'est pas couverte par le « sans préjudice » dans les articles relatifs à la responsabilité de l'État puisqu'elle n'y est pas prévue. Il serait difficile de fixer une règle générale en matière d'indemnisation des pertes causées par un fait qui serait illicite si telle ou telle circonstance n'était pas intervenue. De toute manière, aucune responsabilité pour fait internationalement illicite ne prendrait naissance. La distinction entre « fait justificatif » et « excuse » n'offre aucun discriminant pour résoudre la question de savoir s'il y a lieu à indemnisation⁷⁶. Par exemple, consentir à un certain acte peut impliquer, ou ne pas impliquer, que l'on renonce à faire valoir une réclamation pour pertes.

52. Comme la situation d'une organisation internationale est identique à celle d'un État dans le champ couvert par l'article 27 relatif à la responsabilité de l'État⁷⁷, le mieux est sans doute de reproduire cet article dans le projet actuel, encore que l'on puisse améliorer le libellé de l'alinéa a) en mentionnant d'une manière générale tous les éléments de la circonstance dont il s'agit, et pas seulement sa durée dans le temps. On proposera le texte suivant :

Article 24

Conséquences de l'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité

L'invocation d'une circonstance excluant l'illicéité conformément au présent chapitre est sans préjudice :

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Cet élément a peut-être été mis en avant parce que la Cour internationale de Justice avait déclaré dans son arrêt en l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* que « Dès que l'état de nécessité disparaît, le devoir de s'acquitter des obligations découlant du traité renaît », *C.I.J. Recueil 1997*, p. 63, par. 101.

⁷⁶ La nécessité de faire la distinction entre « fait justificatif » et « excuse » à cette fin a été soutenue par V. Lowe, voir *supra*, note 3, p. 410 ; I. Johnstone, voir *supra*, note 3, p. 354.

⁷⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 et rectificatif (A/56/10 et Corr.1) chap. IV, sect. E1.*

- a) Du respect de l'obligation en question si, et dans la mesure où, la circonstance excluant l'illicéité n'existe plus;
 - b) La question de l'indemnisation de toute perte effective causée par le fait en question.
- _____