

**LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITE DES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES**

Par

NAGALO Yda Alexis
Docteur en Droit, Attaché de recherche
09 BP 745 Ouagadougou 09
alexis.nagalo@gmail.com

Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique – Institut des Sciences
des Sociétés (Burkina Faso)

Résumé

La responsabilité des organisations internationales est la conséquence logique de la reconnaissance de la personnalité juridique internationale de ces entités. Cette personnalité juridique permet aux organisations internationales d'invoquer les droits qui leur sont reconnus, y compris, à assurer une réclamation internationale pour les dommages dont elles peuvent faire l'objet. A l'inverse, les organisations internationales sont susceptibles de porter atteinte à des obligations internationales, et passivement, d'être soumises à des règles relatives à l'engagement de leur responsabilité internationale.

Ces deux hypothèses soulèvent, en conséquence, les moyens juridiques disponibles pour fonder la responsabilité des organisations internationales. Les fondements de la responsabilité des organisations internationales sont organisés autour d'un régime commun fournissant les règles de base pour engager leur responsabilité internationale pour fait internationalement illicite. La stabilité de ce régime commun soutient l'adoption d'une variété de régimes spécifiques au droit de la responsabilité. En dépit de l'approche pédagogique de la présentation destinée à analyser, d'une part, le fondement commun, et d'autre part, les fondements spécifiques, les sources de la responsabilité sont fondamentalement imbriquées entre elles et témoignent ainsi de l'unité du droit de la responsabilité des organisations internationales.

Ces fondements offrent une gamme variée de moyens juridiques et techniques visant à poser le principe de la responsabilité ou à défaut de trouver le moyen de garantir une réparation pour les dommages résultant des activités des organisations internationales. Les fondements de la responsabilité restent, en définitive, construits dans une double approche éthique et réaliste du droit international.

Mots clés : responsabilité, organisations internationales, projet d'articles de la CDI, actes unilatéraux, coutume internationale, redevabilité, réparation.

Abstract

The responsibility of international organizations is the logical consequence of the recognition of the international legal personality of these entities. This legal personality enables international organizations to invoke the right recognized to them, including, to secure an international claim for damages to which they may be subject. Conversely, international organizations are likely to infringe international obligations, and passively, to be subject to rules relating to the engagement of their international responsibility.

Both hypotheses therefore raise the legal means available to establish the liability of international organizations. The foundations of the liability of international organizations are organized around a common regime providing the basic rules for engaging their international liability for internationally unlawful fact. The stability of this common regime supports the adoption of a variety of specific liability law regimes. In spite of the pedagogical approach of the presentation intended to analyse, on the one hand, the common foundation and, on the other, the specific foundations, the sources of responsibility are fundamentally intertwined and thus testify to the unity of the right of responsibility of the organizations.

The foundations offer a varied range of legal and technical means aimed at establishing the principle of responsibility or, failing that, finding a means of guaranteeing compensation for damages resulting from the activities of international organizations. The foundations of responsibility remain, ultimately, built in a dual ethical and realistic approach to international law.

Keywords : Responsibility, International Organizations, Draft articles of ILC, Unilateral Acts, International Custom, Accountability, Repair.

SOMMAIRE

I- LA STABILITE DU FONDEMENT COMMUN TIRE DU PRINCIPE GENERAL DE LA RESPONSABILITE

- A- Le caractère unilatéral du principe de responsabilité
 - 1- Le projet d'articles en tant que source
 - 2- Les innovations du projet d'articles
- B- Le caractère coutumier du principe de responsabilité
 - 1- Un caractère coutumier lié à l'objet de la responsabilité
 - 2- Un caractère coutumier basé sur la subjectivité juridique des organisations internationales

II- LA VARIETE DES FONDEMENTS DECOULANT DE REGLES SPECIFIQUES

- A- La diversité des fondements conventionnels
 - 1- Le traité comme source du droit de la responsabilité
 - 2- L'impact de la nature de l'organisation
- B- La flexibilité des arrangements spéciaux
 - 1- Les arrangements unilatéraux comme source principale du droit de la responsabilité
 - 2- Les mécanismes de redevabilité comme source subsidiaire du droit de la responsabilité

Introduction

« S'engager, c'est décider à l'avance de se faire responsable de ce que l'on aura fait. L'engagement est une responsabilité au futur antérieur »¹. Cette formule traduit la réalité de tout être juridique qui est soumis, en raison de sa personnalité et ses activités, à l'obligation de répondre passivement ou activement de ses actes². La responsabilité de l'organisation internationale est consubstantielle à sa capacité à être titulaire de droits, à assumer des obligations et à déployer des compétences dans un domaine spécifique³. La personnalité juridique internationale, en vertu de laquelle toute organisation est titulaire de droits, d'obligations et est dotée d'une capacité processuelle, implique, en principe, l'obligation d'assumer les conséquences de ses actes ou de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale⁴.

Les fondements de la responsabilité mettent en relief ce qui sert de base à une chose ou à la connaissance qui en découle. A ce titre, il s'agit, d'une part, de ce sur quoi repose ultimement la responsabilité des organisations internationales. Les fondements renvoient ainsi à ce sur quoi l'on peut s'appuyer pour désigner la responsabilité⁵. Dans ce sens, les fondements désignent la base de la direction dans laquelle poursuivre la compréhension de la responsabilité⁶. Les fondements seront perçus, dans le cadre de cette analyse, à la fois, sur la fixation de la substance que sur ce qui peut servir de base ou de source pour constituer la responsabilité de toute organisation internationale⁷. En conséquence, la substance ou la source permet de rechercher dans la responsabilité des organisations internationales l'ensemble des relations juridiques nouvelles découlant d'un fait internationalement illicite ou celui ayant entraîné un dommage à une tierce personne⁸. Les conséquences d'un fait seront recherchées indifféremment dans le comportement de toute organisation internationale perçue *lato sensu*. L'organisation internationale est ainsi entendue comme toute entité instituée par « un traité ou par un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des Etats, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que les Etats »⁹.

La responsabilité de l'organisation recouvre des notions voisines dont il convient de la distinguer. D'abord, la responsabilité de l'organisation internationale ne s'entendra pas, dans la présente réflexion, dans le sens anglais de *liability*. Le terme *liability* désigne l'obligation de

¹ J. HENRIOT, « Responsabilité », *Encyclopédia Universalis*, vol. 15, Paris, 1985, p. 2013, cité par P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 3.

² J. D'ASPREMONT, « International Responsibility and the Concept of Power », *International Organizations Law Review*, 2015, p. 391.

³ S.N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, droit de l'homme, paix et sécurité*, Paris, Credila-L'harmattan, 2015, p. 106.

⁴ « La personnalité juridique présente à la fois un volet actif qui renvoie à leur capacité juridique internationale et un volet passif qui concerne leur responsabilité internationale », O. CORTEN, F. DUBUISSON, V. KOUTROULIS, A. LAGERWALL, *Une introduction critique au droit international*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2017, p. 209.

⁵ M. BLAY (ss. Dir.), *Grand dictionnaire de philosophie*, Paris, Ed. Larousse-CNRS, 2012, p. 438.

⁶ *Idem*.

⁷ M. BLAY (ss. Dir.), *Grand dictionnaire de philosophie, op.cit.*, p. 439.

⁸ J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 995.

⁹ Art. 2, a, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, Ann. CDI., 2011, vol. II (2).

réparer, dans une perspective judiciaire de la responsabilité. L'obligation de réparer ne constitue, pour autant, qu'une étape en aval de l'engagement de la responsabilité¹⁰. L'emploi du terme ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble sur la responsabilité internationale et reste une notion dont l'emploi est cantonné à l'hypothèse de la responsabilité sans faute de l'organisation internationale¹¹. En revanche, le fondement de la responsabilité pourrait être recherché dans la notion d'*accountability*. Celle-ci faisant allusion à la soumission des organisations internationales à des formes de surveillance et de suivi, pour des activités potentiellement dommageables¹². Le régime de l'*accountability* recouvre l'approche de responsabilité, dans la mesure où il repose sur des règles de souplesse et de flexibilité qui ne sont pas basées sur l'examen de l'illicite mais polarisé sur le dommage, actuel ou potentiel¹³. L'*accountability* met en exergue une approche plurielle des fondements de la responsabilité où la profusion normative est porteuse d'une responsabilité qui n'est plus basée uniquement sur une rigidité des règles¹⁴. Il s'ensuit que la responsabilité sera perçue, dans le cadre de cette étude, dans la perspective de l'existence d'une faute ou d'une lésion de droits ou de la survenance potentielle d'un dommage¹⁵. Il sera donc pris en considération, dans le cadre de cet exercice, la responsabilité pour un fait illicite ou pour un risque causé par l'organisation internationale. Enfin, d'un point de vue des obligations, la responsabilité de l'organisation internationale ne visera pas la responsabilité contractuelle enserrée pour l'essentiel dans un régime de droit interne¹⁶. Elle ne concernera que la responsabilité extracontractuelle qui est notamment en cause dans les opérations de maintien de la paix¹⁷. Cette forme de responsabilité est soumise à un régime de droit international public et retiendra, par conséquent, notre attention. Toutes ces précisions permettent d'indiquer que l'orientation de la présente réflexion ne vise pas exclusivement la source d'une responsabilité pour fait internationalement illicite ou pour dommage, mais à rechercher à partir, de chacune d'entre elles, les moyens qu'elles fournissent pour l'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale.

L'étude sur les fondements de la responsabilité des organisations internationales rappelle que l'encadrement juridique de ce sujet fait partie de ce que H.L.A Hart nomme les

¹⁰ E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, op.cit., p. 998.

¹¹ W. JENKS, "Liability for Ultra-hazardous Activities in International Law", *RCADI*, 1966, I, tome 117, pp. 105 et s. ; PH. WINFIELD, « The myth of absolute liability », *Law Quarterly Review*, 1926, 42, p. 37.

¹² V. RICHARD, « Les organisations internationales entre Responsibility et Accountability : le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales », *RBDI*, 2013/1, p. 197.

¹³ « Pour utile qu'elle soit, la notion d'*accountability* prête le flanc à la critique en raison notamment du caractère extrêmement vague et large des règles qui la constituent. A un droit mou correspond ainsi une responsabilité tout aussi molle. En outre, les organisations internationales risquent de se retrancher derrière ce concept pour privilégier des modes de règlement informels, non judiciaires, moins contraignants pour elles que les conséquences classiques de la mise en œuvre de la responsabilité internationale, au premier rang desquelles figure l'obligation de réparer », B. TAXIL, « Notions, sources et régime de responsabilité », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, op.cit., p. 1002.

¹⁴ W.E. HOLDER, « Accountability and Responsibility », *Proceedings of The Annual Meeting – American Society of International Law – Vol. 97*, 2003, p. 231.

¹⁵ C.G. CAUBERT, « Le droit international en quête d'une responsabilité pour les dommages résultant d'activités qu'il n'interdit pas », *AFDI*, 1983, pp. 99-120.

¹⁶ P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., p. 100 et ss.

¹⁷ D. SHRAGA, « UN Peacekeeping Operations Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damages », *AJIL*, 2000, vol. 94, n°2, pp. 406-412.

règles secondaires¹⁸. Dans l'ordre juridique international, les règles secondaires ont pour fonction de déterminer, entre autres, la façon dont les normes primaires voient le jour, leur régime de modification et les conséquences juridiques du non-respect du droit. Ainsi, la violation d'une obligation de faire ou de ne pas faire – règles primaires – de la part d'une organisation internationale déclenche la mise en exercice des règles secondaires. A la différence des règles de la responsabilité de l'Etat pour faits internationalement illicites, figées et enracinées dans des règles coutumières, les règles de la responsabilité de l'organisation internationale sont encore inscrites dans le développement progressif du droit international¹⁹. Il en dérive que la source de la responsabilité ne se trouve pas cloisonnée dans un cadre unique. Elle oscille en conséquence entre règles tirées des sources de l'article 38 paragraphe 1 du Statut de la Cour Internationale de Justice et des sources moins classiques portées sur « une logique de gestion et d'ajustement des réactions aux problèmes perçus comme globaux »²⁰.

Historiquement, l'engagement de la responsabilité des organisations internationales n'allait pas de soi, à l'instar de celle de l'Etat affirmée dans la célèbre jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale (ci-après CPJI), *Usine de Chorzów*²¹. En tant qu'entité existante par la volonté de l'Etat, l'organisation internationale est insusceptible d'engager sa responsabilité dès lors qu'elle n'est qu'un sujet dérivé ne possédant pas une compétence territoriale pour l'exercice de ses activités²². Cette conception est notamment tirée de la théorie fonctionnaliste en vertu de laquelle les organisations internationales reposent sur une fonction, non sur un territoire, dans le but de répondre à des problèmes essentiels de la vie internationale²³. En tant que création des Etats, les organisations internationales se trouvent dans une relation médiate dans laquelle le rôle de l'Etat, notamment dans le contrôle des activités de l'organisation internationale²⁴, contribue à prévenir la commission d'un fait illicite ou, à tout le moins, à produire un fait illicite qu'à l'égard d'un Etat membre²⁵. Toutefois, cette posture de l'irresponsabilité internationale de l'organisation internationale sera progressivement remise en cause. D'une part, par la CIJ dans son *avis relatif aux réparations des dommages subis au service des Nations unies*, dans lequel elle affirme que « (...) l'Organisation [des Nations unies] était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits – et elle l'a fait – qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international »²⁶. D'autre part, à

¹⁸ H.L.A HART, *The concept of Law*, Clarendon Law Series, 5^{ème} éd., 1984, p. 7.

¹⁹ P.M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 12^{ème} éd., 2014, pp. 12-13.

²⁰ V. RICHARD, « Les organisations internationales entre Responsibility et Accountability : le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? », *op.cit.*, p. 196.

²¹ *Usine de Chorzow* (Allemagne c. Pologne), arrêt du 13 septembre 1928 (demande en indemnité : fond), Rec. CPJI A 17.

²² C. EAGLETON, « International Organizations and the Law of Responsibility », *RCADI*, vol. 76, 1950, pp. 319-425.

²³ M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie des organisations internationales », *Le droit international en devenir. Essai au fil des ans*, Paris, PUF, 1990, pp. 271-290.

²⁴ J. KLABBERS, « Controlling International Organizations : A virtue Ethics Approach », *International Organizations Law Review*, 2011, p. 286.

²⁵ J. KLABBERS, *An introduction to International Organizations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, Third Ed., 2015, p. 306.

²⁶ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, Rec. CIJ 1949 in G. DISTEFANO, P. BUZZINI, *Bréviaire de jurisprudence internationale. Les fondamentaux du droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 237.

l'occasion de l'affaire affectant le Conseil international de l'étain – *International Tin Council*²⁷, la juridiction britannique – *House of Lords* – rappellera que l'accord instituant le Conseil international de l'étain a créé une personne juridique séparée et distincte de ses membres²⁸. Ces deux affaires illustrent le postulat de la responsabilité internationale de l'organisation sur le fondement de sa personnalité juridique internationale distincte de celle de l'Etat, et distinguent ainsi les actes imputables à l'Etat de ceux à la charge de l'organisation elle-même²⁹. La personnalité juridique *ferait écran* entre l'organisation internationale et ses Etats membres³⁰.

Le traitement scientifique des fondements de la responsabilité des organisations internationales pourrait donner lieu à diverses approches d'analyse. Il est tout à fait possible d'examiner le sujet d'un point de vue philosophique en vue de cerner, à l'aune des théories de la justice, la valeur des règles secondaires dans leur rapport effectif à réparer les torts qui sont susceptibles d'affecter les tiers à l'occasion des activités des organisations internationales³¹. D'un autre côté, le sujet pourrait donner lieu à un examen sous l'angle de la sociologie juridique, en cherchant à cerner les hypothèses explicatives des sources de la responsabilité des organisations internationales ou les dynamiques sociales et les rapports de force opérant derrière les mécanismes de responsabilité³². Il est également possible d'engager une recherche à partir de la technique juridique, dans le but de déterminer au préalable les sources de la responsabilité pour des sujets dont la diversité et la variabilité rendent tout régime commun de règles secondaires réducteur. Ce préalable permet ensuite de questionner de l'intérieur la substance de ces règles secondaires et de voir leur force juridique dans l'exigence de garantir la soumission des organisations internationales au droit³³. Ce dernier postulat sera l'approche méthodologique de cette étude.

L'approche par le positivisme juridique conduit à rechercher la configuration des règles secondaires gouvernant la responsabilité des organisations internationales. Au centre de cette recherche réside la caractérisation des fondements de la responsabilité des organisations internationales. Ainsi, peut-on s'interroger sur les moyens juridiques et la qualité de ceux-ci pour faire assumer à l'organisation internationale les conséquences de ses faits illicites ou dommageables. D'un point de vue pédagogique, il apparaît dans le droit de la responsabilité un fondement commun et des fondements spécifiques. Ces fondements complémentaires d'un

²⁷ *Maclaine Watson and Co Ltd v. International Tin Council*, 26 octobre 1989, United Kingdom House of Lords, cité par C. RYNGAERT, I.F. DEKKER, R.A. WESSEL, J. WOUTERS, *Judicial Decisions of Law of International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 28.

²⁸ « The International Tin Council (ITC) had legal personality separate and distinct from its members (...). The ITC might be held liable in particular cases would be meaningless unless the ITC had a separate legal existence (...) that is because the ITC is a separate legal person which contracted on its own behalf, not as agent for its members and without engaging the liability of its members », *International Law Reports*, 1989, Vol. 80, p. 51.

²⁹ M.P. GONZALEZ, « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », *RGDIP*, 1988-1, p. 70 ; R. ZACKLIN, « La responsabilité des organisations internationales », *La responsabilité dans le système international*, Colloque SFDI, Pedone, Paris, 1991, pp. 91-100.

³⁰ E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 1036 et ss.

³¹ ; J. RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, p. 153 ; H. JONAS, *Le principe de responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Cerf, 1997, p. 191.

³² J. CARBONNIER, *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 8^{ème} ed., 1995, p. 9.

³³ O. CORTEN, *Méthodologie de droit international public*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 23.

point de vue systémique posent deux questions principales. D'une part, en vertu de quels arguments peut-on arguer de l'existence d'un fondement commun ? Quelle est la caractéristique majeure des fondements spécifiques dérivés du principe général de la responsabilité ?

A l'époque contemporaine, la responsabilité des organisations internationales est devenue une question préoccupante³⁴. En effet, la multiplication et la diversification de leurs activités normatives et opérationnelles ont montré à suffisance que celles-ci étaient susceptibles de porter atteinte aux droits d'entités tierces ; qu'il s'agisse des organisations internationales, des Etats ou de personnes privées. Les situations dans lesquelles la responsabilité d'une organisation internationale est susceptible d'être invoquée peuvent être illustrées par diverses hypothèses. C'est le cas en l'occurrence des exactions perpétrées par un membre des forces de maintien de la paix de l'ONU³⁵. La responsabilité de l'organisation est aussi en jeu dans l'hypothèse d'une exécution par un Etat ou une autre organisation internationale d'une décision adoptée par une organisation internationale, telle que la saisie d'avoirs mise en application dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU relative à la lutte contre le terrorisme³⁶. Et il est également objet de responsabilité internationale pour les faits commis par un Etat dans le cadre d'une opération coordonnée par une organisation internationale³⁷.

Depuis l'adoption en 2011 du projet d'article sur la responsabilité des organisations internationales (ci-après PAROI), l'on semblait avoir fait un pas de géant dans l'architecture normative de ce que devrait être la base légale de la responsabilité des organisations internationales. La pratique des organisations internationales semble montrer une adhésion

³⁴ « Les organisations internationales ont vu leur rôle croître de façon considérable durant les dernières décennies. D'une part, leur nombre s'est multiplié et leur champ d'action a largement évolué, pour couvrir de nos jours virtuellement tous les domaines de l'activité humaine, de l'utilisation de l'énergie nucléaire à l'éducation, en passant par l'exploitation des fonds marins ou l'alimentation. D'autre part, au-delà de la coordination des actions de leurs membres dans une ou plusieurs matière(s) donnée(s), certaines organisations qui ont bénéficié de véritables transferts de compétences de la part de leurs États membres visent à intégrer l'action de ces États à un échelon supranational. Les pouvoirs dont elles disposent sont, pour certaines d'entre elles tout au moins considérables », P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op.cit., p. 1.

³⁵ C'est notamment l'hypothèse des cas de viol commis par des casques bleus en mission en Somalie, voir J-P. BRODEUR, « Maintien et imposition de la paix en Somalie (Partie 3) », *Cultures et Conflits*, Automne-hiver, 1998, [En ligne]. Les mêmes allégations pèsent sur la Mission des Nations unies en Centrafrique (Minusca) pour des affaires d'abus sexuels attribués à des casques bleus. Voir Jeune Afrique, *Abus sexuels des Casques bleus en Centrafrique : une ONG évoque un « simulacre d'enquête »*, 15 septembre 2017, [En ligne] ; voir aussi, M. MOMPONTET, « La responsabilité civile de l'Organisation des Nations Unies, effectivité et efficacité des mécanismes de réparation offerts pour les personnes privées, le cas des exactions sexuelles commises par les casques bleus », *RQDI*, vol. 30-1, 2017, pp. 41-63

³⁶ L'exemple de la responsabilité de l'Union européenne dans la mise en œuvre des sanctions économiques en application d'une résolution du Conseil de sécurité est intéressant. Voir, G. DELORD, *La mise en œuvre des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies par l'Union Européenne*, Thèse de Doctorat, Université Nancy 2, 2011, p. 100, [En ligne] ; S. CASSELA, « Les suites de l'arrêt Kadi de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme », *AFDI*, 2010, pp. 709-736.

³⁷ La participation de certains Etats à l'intervention contre la Yougoslavie en 1999, décidée au préalable par l'OTAN sans autorisation du Conseil de sécurité est susceptible d'être une hypothèse de la mise en cause de la responsabilité d'une organisation internationale. Voir sur ce point, O. CORTEN, F. DUBUISSON, V. KOUTROULIS, A. LAGERWALL, *Une introduction critique au droit international*, op.cit., p. 213 ; Voir aussi, A. SOMA, « Les relations entre l'Union Africaine et la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest en matière de maintien de la paix », *Annuaire Africain de droit international*, vol. 18, 2010, pp. 345-388

soutenue à ce régime commun, comme fondement de l'engagement de leur responsabilité³⁸. Ce fondement commun navigue, du reste, entre codification de droit coutumier et développement progressif du droit international. Toutefois, l'extrême diversité des organisations internationales conduit à la définition de régimes spécifiques visant à la prise en compte de dérogations au régime de droit commun. Il existe en conséquence une tendance au maintien de sources plurielles des règles de responsabilité³⁹. Il en découle que, théoriquement, la réflexion sur les fondements de la responsabilité des organisations internationales permet de jeter un regard rétrospectif et prospectif sur un sujet faiblement documenté dans la doctrine africaine de langue française. La production scientifique s'est littéralement figée dans le passé, à des réflexions importantes autour de l'adoption du PAROI⁴⁰, ou dispersée dans le présent à des questions particulières qui ne rendent pas une image complète des fondements de la responsabilité internationale⁴¹. Tout cela suggère une pratique éparse des moyens de l'engagement de la responsabilité mais tout de même centré autour de l'autorité du fondement commun. Il en découle que la présente réflexion s'appliquera à examiner, d'une part, la stabilité du fondement commun tiré du principe de responsabilité (I), et, d'autre part, la variété de fondements découlant de règles spécifiques (II).

I- LA STABILITE DU FONDEMENT COMMUN TIRE DU PRINCIPE GENERAL DE LA RESPONSABILITE

Les sources secondaires produisent, entre autres, l'ensemble des règles qui fondent la responsabilité des organisations internationales. Au nombre celles-ci, le caractère unilatéral du principe de responsabilité (A) assorti du caractère coutumier du principe de la responsabilité (B) forment le fondement commun de la responsabilité des organisations internationales. Ces deux sources confèrent une stabilité à la structure du droit de la responsabilité des organisations internationales.

A- Le caractère unilatéral du principe de responsabilité

Dans le droit de la responsabilité des organisations internationales, la source unilatérale occupe une place centrale. Les travaux de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales, adoptés par voie de résolution, sont porteurs de deux qualités. Ces travaux posent le projet d'articles en tant que source (1) et imposent le besoin d'examiner les innovations du projet d'articles (2).

³⁸ « (...) les travaux de la CDI constituent indéniablement une étape majeure, (...) vers l'application effective d'un régime de responsabilité internationale aux organisations internationale (...) », P. KLEIN, « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI », *AFDI*, LVII, 2012, p.27.

³⁹ E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p. 997.

⁴⁰ Voir à ce propos, le dossier consacré par Y. KERBRAT et P. KLEIN à la conclusion des travaux de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales dans la RBDI, 2013/1.

⁴¹ Voir aussi sur ce point le dossier consacré par l'*International Organizations Law Review* en 2015 aux difficultés de détermination de responsabilité entre une organisation internationale et ses Etats membres.

1- Le projet d'articles en tant que source

Au sens du droit international, l'on distingue les sources matérielles des sources formelles. Les premières désignent des « données extérieures, non juridiques, qui peuvent influencer le contenu et l'évolution des règles juridiques. Les secondes visent les procédés extérieurs par lesquels les règles juridiques prennent corps »⁴². Les sources matérielles ne retiendront pas ici notre attention, dès lors qu'elles portent sur des considérations extra-juridiques. En revanche, les sources du droit international, tirées de l'article 38 du Statut de la CIJ, font partie des sources formelles. Ainsi, en partant de celles-ci, il s'agit de déterminer si le projet d'articles de la Commission de Droit International (ci-après CDI) sur la responsabilité des organisations internationales en fait partie. La réponse à cette question met en évidence la nature hybride du PAROI. Il est à la fois par son origine, une source doctrinale, et, par sa finalité, une source unilatérale.

La première branche de l'hybridation du PAROI met en évidence la nature doctrinale des travaux de la CDI⁴³. L'article 13 de la Charte des Nations Unies donne mandat à l'Assemblée générale de « provoquer des études et de faire des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». Cette mission de l'Assemblée générale est dévolue à un organe subsidiaire qu'est la CDI dont la mission est de préparer « des projets de conventions sur des sujets qui ne sont pas encore réglementés par le droit international ou pour lesquels le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique étatique »⁴⁴. Elle doit aussi participer à la codification du droit international par « la formulation plus précise et la systématisation des règles de droit international dans des domaines où existent déjà une pratique étatique conséquente, des précédents et des opinions doctrinales »⁴⁵. La CDI participe ainsi à la formulation de la *lex feranda*, en définissant sur invitation de l'Assemblée générale, des projets de conventions ou la codification du droit coutumier⁴⁶. Le PAROI s'inscrit dans le champ des projets de convention et reste, après adoption par la CDI, une œuvre doctrinale⁴⁷. A ce titre, le PAROI est un *moyen auxiliaire de détermination des règles de droit*⁴⁸. Cela signifie en conséquence que le PAROI, d'un point de vue de son origine, n'est pas, à proprement parler, une source du droit international, mais plutôt un *moyen auxiliaire* qui doit servir à établir et à interpréter les règles secondaires⁴⁹. Qu'à cela ne tienne, l'élaboration du PAROI par la CDI est insérée toutefois dans un processus « quasi-législatif »⁵⁰ se déroulant sous l'égide des Nations Unies. A ce titre,

⁴² J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 11^{ème} ed., 2014, p. 42.

⁴³ P-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 12^{ème} ed., 2014, p. 413.

⁴⁴ Art. 15 du Statut de la CDI.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ M. VIRALLY, « A propos de la *lex feranda* », *Mélanges offerts à P. Reuter, Le droit international : unité et diversité*, Paris, Ed. A. Pedone, 1981, pp. 519-533.

⁴⁷ Art. 38 du Statut de la CIJ, paragraphe 1(d).

⁴⁸ V. SANTIAGO, « Le codificateur et le juge face à la responsabilité internationale de l'État : interaction entre la CDI et la CIJ dans la détermination des règles secondaires », *AFDI*, vol.55, 2009, pp. 39-61.

⁴⁹ O. CORTEN, F. DUBUISSON, V. KOUTROULIS, A. LAGERWALL, *Une introduction critique au droit international*, op.cit., p. 415.

⁵⁰ P-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, op.cit., p. 393.

l'institutionnalisation de la diplomatie normative, marquée par la multiplication des réunions d'experts et de représentants des Etats dont le but est d'établir en commun par voie de convention ou de résolution des nouvelles normes⁵¹, a facilité l'adoption du PAROI.

Sur sa seconde branche de l'hybridation, le PAROI est un acte unilatéral par sa finalité. En effet, en tant qu'organe subsidiaire, la CDI élabore ses projets en toute indépendance, avant de les soumettre à l'Assemblée générale pour adoption finale. Par conséquent, c'est par un acte unilatéral que l'Assemblée générale « prend note » du PAROI et l'a « recommandé à l'attention des gouvernements et des organisations internationales, sans préjudice de leur adoption éventuelle ou de toute autre mesure qui pourrait être prise »⁵². Le PAROI est une source volontaire par sa finalité, même si, en tant qu'acte unilatéral de l'Assemblée générale en vertu de l'article 13 de la Charte des Nations Unies, le projet d'articles est dépourvu de force obligatoire. Toutefois, l'absence de force obligatoire de la résolution relative au PAROI ne préjuge pas d'une certaine portée juridique. La CIJ, dans *son avis consultatif de 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, affirme notamment que « les résolutions de l'Assemblée générale, même si elles n'ont pas force obligatoire, peuvent parfois avoir une force normative. Elles peuvent, dans certaines circonstances, fournir des éléments de preuve importants pour établir l'existence d'une règle ou l'émergence d'une *opinio juris* »⁵³. Dans tous les cas, toute organisation internationale est tenue d'examiner la résolution de bonne foi, dans la mesure où celle-ci représente l'opinion de la majorité des organisations internationales et des Etats⁵⁴. Par ailleurs, dès lors que la validité matérielle et formelle de la résolution adoptant le PAROI n'est pas contestée, toute organisation internationale a la liberté d'appliquer les dispositions y afférentes. La résolution a, par conséquent, une valeur permissive et crée une situation nouvelle, en l'occurrence parce que le PAROI pose des principes et des règles nouvelles qui n'existaient pas entre les organisations internationales⁵⁵. La résolution relative à l'adoption du PAROI apparaît à cet égard comme une offre de contracter, d'une part, et l'acceptation de cette offre, d'autre part, par une organisation internationale va générer des obligations juridiques. La résolution portant sur le PAROI peut alors « s'analyser comme constitutive d'un accord international »⁵⁶. Enfin, l'adoption de cette résolution constitue le point de départ pour la formation de nouvelles règles coutumières, ce qui, du reste, permettra aux règles secondaires contenues dans le PAROI de déployer leurs effets au-delà de la résolution.

En attendant l'aboutissement de ce processus coutumier, le projet d'article comporte des innovations spécifiques qu'il sied d'analyser.

2- Les innovations du projet d'articles

Le projet d'articles de la CDI fixe de nouvelles règles secondaires gouvernant la responsabilité des organisations internationales. Les innovations, en tant qu'élément du

⁵¹ *Ibid.*, p. 408.

⁵² Résolution A/66/100 du 9 décembre 2011, § 3.

⁵³ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, Rec. CIJ 1996, § 70.

⁵⁴ Voir art. 2, § 5 et 6 et art. 56 de la Charte des Nations Unies.

⁵⁵ P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7^{ème} ed., 2002, p. 380.

⁵⁶ P-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public, op.cit.*, p. 387.

développement progressif du droit international, sont porteuses d'une normativité qui vise à soumettre les organisations internationales à l'Etat de droit en droit international⁵⁷. A ce titre, ces innovations constituent un sujet d'analyses intéressant pour la doctrine, en scrutant les difficultés que cela pose d'un point de vue théorique et pratique. Sur cette base, et pour ne s'en tenir qu'aux innovations fondamentales, nous examinerons, d'une part, les règles d'attribution et la définition de l'agent et, d'autre part, les interactions entre les organisations internationales et leurs Etats membres.

Les règles d'attribution mettent en relief les moyens juridiques sur lesquels un comportement peut être attribué à une organisation internationale dans le but d'engager sa responsabilité⁵⁸. Le principe de spécialité et l'absence de territoire propre constituent des faits qui réduisent les moyens d'actions des organisations internationales et les obligent par conséquent à recourir à des ressources externes pour la réalisation de leurs objectifs. Ainsi, la définition des règles d'attribution sera conditionnée, d'une part, par des acteurs étroitement liés à l'appareil institutionnel de l'organisation internationale, et, d'autre part, par l'attribution de comportements à des acteurs qui ne sont pas rattachés à l'organisation internationale par des liens formels⁵⁹. C'est ce qui ressort de l'article 6 du PAROI qui envisage l'attribution à une organisation internationale des comportements de ses agents ou organes⁶⁰. L'article 7 du PAROI précise que cette attribution à l'organisation internationale est tout à fait envisageable « pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement ». Le croisement de ces dispositions permet d'affirmer une conception large de l'attribution à l'organisation internationale⁶¹. Cette conception est fondée sur l'avis de la CIJ sur *la réparation des dommages subis au service des Nations Unies* dont la définition de l'agent s'entend « [...] d'un fonctionnaire ou d'une autre personne ou entité, autre qu'un organe, qui a été chargée par l'organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, et par l'intermédiaire de laquelle, en conséquence, l'organisation agit »⁶². Toute la difficulté de ces règles d'attribution réside dans la qualification du contrôle effectif sur le comportement d'une ressource extérieure⁶³. La difficulté que soulève une telle conception porte sur le recours que font les organisations internationales au service de contractants et sous-contractants pour la réalisation de leurs missions sans que ces opérateurs ne soient pour autant qualifiés d'agents de l'organisation internationale⁶⁴. Il apparaît, à l'évidence, que si la qualification d'agent, en partant de l'avis de la CIJ de 1949, s'entend aisément pour la situation à cette époque et d'aujourd'hui d'ailleurs, d'un représentant spécial du Secrétaire général des Nations, il en va différemment des rapports diversifiés et complexes entre les organisations internationales et les

⁵⁷ O. CORTEN, « Rapport général. L'Etat de droit en droit international : quelle valeur ajoutée ? », *SFDI*, Colloque de Bruxelles, *L'Etat de droit en droit international*, A. Pedone, 2009, p. 11 et ss.

⁵⁸ P. KLEIN, « The Attribution of Acts to International Organizations », J.R. CRAWFORD, A. PELLET, K. PARLETT, *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 297-315.

⁵⁹

⁶⁰ Art. 6, « 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 ».

⁶¹ P. JACOB, « La définition des notions d'organe et d'agent retenues par la CDI sont-elles opérationnelles ? », *RBDI*, 2013, p. 17 et ss.

⁶² *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif du 11 avril 1949*, Rec. CIJ, p. 9.

⁶³ P. KLEIN, « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI », *op.cit.*, pp. 13-14.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 13.

opérateurs privés. Les commentaires de l'Organisation internationale du travail (OIT), à l'occasion de l'élaboration du PAROI, soulignent les enjeux en indiquant que « la conception de l'agent proposée dans le projet d'articles, qui n'existe pas dans la pratique actuelle des organisations internationales (...), viendrait bouleverser la manière d'agir des organisations et les inciterait à un excès de prudence nuisible à l'exécution de leurs mandats. Ainsi, le terme agent ne devrait pas recouvrir les collaborateurs extérieurs (consultants) ou les sous-traitants (entreprises et ONG), auxquels l'organisation peut confier l'exécution de certaines de ses tâches. Une clause d'exclusion de responsabilité de l'organisation du fait des collaborateurs extérieurs ou des prestataires de services est systématiquement prévue dans les contrats conclus (...) »⁶⁵. Cette position de l'OIT traduit une approche restrictive quant à l'attribution des actes aux organisations internationales notamment lorsque celles-ci agissent avec l'appui d'agents ou d'organes qui lui sont fournis par des Etats ou d'autres organisations internationales. Dans le cas, par exemple, des opérations autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu du chapitre VII de la Charte⁶⁶, les activités de ces opérations sont menées sous le commandement et sous le contrôle des Etats qui décident d'intervenir sur le terrain⁶⁷. Dans une telle hypothèse, la responsabilité au plan international n'incombe pas à l'organisation internationale mais aux Etats⁶⁸. Il convient d'indiquer que l'engagement des opérations militaires sous le commandement et le contrôle, par exemple des Nations Unies, où celle-ci assure un mandat et une autorité sur l'opération, les Etats qui fournissent des forces armées à l'organisation conservent sur celles-ci une autorité disciplinaire et pénale. C'est en toute logique que dans le cadre des opérations des Nations unies en Somalie II (ONUSOM II), les Nations Unies rappellent que « le commandement de la Force (...) n'exerçait pas de contrôle effectif sur plusieurs contingents nationaux qui, à des degrés divers, persistaient à demander des ordres à leurs autorités nationales avant d'exécuter ceux du commandement des forces. Beaucoup de grandes opérations entreprises sous le drapeau des Nations Unies et dans le contexte du mandat de l'ONUSOM ont totalement échappé au commandement et au contrôle de l'ONU »⁶⁹.

La seconde innovation relative aux interactions entre les organisations internationales et leurs membres met en emphase la complexité du droit de la responsabilité internationale de ces entités⁷⁰. En principe, la personnalité juridique internationale devrait suffire à faire endosser aux organisations internationales les conséquences des comportements contraires au droit international. Toutefois, il est probable que la place et le rôle des Etats membres peuvent parfois

⁶⁵ CDI, *Commentaires et observations des organisations internationales*, A/CN.4/637, 14 février 2011, p. 18, § 2.

⁶⁶ P. LAGRANGE, « La responsabilité de l'Etat pour les actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Observations à propos des décisions de la CEDH dans les affaires Behrami et Saramati », *RGDIP*, 2008, n°1, pp. 85-109.

⁶⁷ « La responsabilité internationale de l'Organisation des Nations Unies en cas d'activités menées par les forces des Nations Unies lors de combats est fondée sur l'hypothèse que l'opération est placée sous le commandement et le contrôle exclusif de l'Organisation. Lorsqu'une opération autorisée en vertu du Chapitre VII de la Charte est conduite sous le commandement et contrôle national, la responsabilité au plan international des activités de la force incombe à l'Etat ou aux Etats qui conduisent l'opération », *Rapport du Secrétaire général*, A/51/389, 20 septembre 1996, § 17, p. 7.

⁶⁸ O. CORTEN, F. DUBUISSON, V. KOUTROULIS, A. LAGERWALL, *Une introduction critique au droit international*, *op.cit.*, p. 523.

⁶⁹ *Rapport de la Commission d'enquête sur les attaques armées lancées contre le personnel d'ONUSOM II*, S/1994/653, 1^{er} juin 1994, p. 37, § 243-244.

⁷⁰ T. DANNENBAUM, « Dual attribution in the context of military operations », *International Organizations Law Review*, 2015, p. 4040.

réduire l'approche exclusive de la responsabilité de l'organisation internationale⁷¹. A cet effet, il apparaît deux situations dont les interactions ne permettent pas d'avoir une lisibilité des modalités de l'engagement de la responsabilité de l'organisation et/ou des Etats membres.

La première situation porte sur la question de la responsabilité de l'organisation et le fait de l'Etat. En principe, le fait de l'Etat emporte une irresponsabilité de l'organisation pour les actes étatiques d'exécution normative. C'est ce qui ressort des articles 14 à 19 du PAROI. La Cour de justice de l'Union européenne, dans l'affaire *Kadi*, affirme l'absence d'imputation d'un comportement étatique à une organisation internationale « quand bien même l'Union européenne n'aurait pas d'autre choix que de mettre en œuvre une sanction décidée par le Conseil de sécurité, un règlement européen appliquant une résolution ne saurait être considéré comme un acte directement imputable à l'ONU »⁷². Dans l'affaire *Bosphorus Airlines c. Turquie*, la CEDH précise que « quand bien même un Etat aurait été totalement contraint d'exécuter un règlement européen ou une résolution onusienne, cela reste sa propre décision »⁷³. Ceci étant, la CDI, par les articles 14 à 17 du projet d'articles, envisage d'engager la responsabilité de l'organisation internationale pour le fait de l'Etat lorsque celle-ci apporte de l'aide ou de l'assistance, une directive et le contrôle, la contrainte et le contournement à des obligations par l'intermédiaire de décisions ou autorisations adressées à des Etats membres. Ces dispositions font allusion aux hypothèses d'activités opérationnelles dans lesquelles une organisation internationale assisterait un Etat dans la commission de violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme. Ces exceptions n'épuisent pas, pour autant, les incertitudes portant sur « le seuil de contrainte au-delà duquel l'organisation engagerait sa responsabilité, en plus de celle de l'Etat auteur du fait (...) »⁷⁴. Ce seuil reste une donnée factuelle laissée à la qualification de chaque situation particulière. La controverse autour des responsabilités respectives de l'ONU et des Etats à l'occasion de *l'opération turquoise* témoigne à cet égard que le fait de l'Etat entraîne difficilement la responsabilité d'une organisation internationale⁷⁵.

Dans la seconde situation, les articles 58 à 63 du PAROI posent le principe de l'irresponsabilité de l'Etat pour le fait de l'organisation internationale. L'article 3 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 dispose qu'« aucun membre de l'Autorité n'est responsable des actes ou obligations de l'entreprise du seul fait de sa qualité de membre ». La commission européenne des droits de l'homme souligne, dans sa décision *CFDT c. Communautés européennes*, que la « responsabilité des Etats membres des communautés serait exclue si elle doit être exclusivement fondée sur leur qualité de membre »⁷⁶. L'irresponsabilité de l'Etat pour le fait de l'organisation internationale participe ainsi du « souci d'assurer la crédibilité et l'indépendance fonctionnelle des organisations internationales (...) »⁷⁷. Toutefois, des exceptions à l'irresponsabilité de l'Etat pour le fait de l'organisation

⁷¹ R.A. WESSEL, I.F. DEKKER, « Identities of States in International Organizations », *International Organizations Law Review*, 2015, p. 296.

⁷² CJCE, *Kadi* et al., 3 septembre 2008, aff. C-402/05 et C-415/05, § 314.

⁷³ CEDH, *Bosphorus Airlines c. Turquie*, 30 juin 2005, req. 45036/98 ; *Nada c. Suisse*, req n°10593/08.

⁷⁴ I. MOULIER, B. TAXIL, « L'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale », E. LAGRANGE, J.-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, *op.cit.*, pp. 1032-1033.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Commission EDH, *CFDT c. Communautés européennes*, req n°8030/77, 10 juillet 1978

⁷⁷ I. MOULIER, B. TAXIL, « L'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale », *op.cit.*, p. 1034.

internationale sont envisagées en cas d'assistance de l'Etat dans la commission d'un fait internationalement illicite par une organisation internationale⁷⁸ et pour les directives et les contrôles exercés par une organisation internationale⁷⁹. L'article 61 du PAROI prévoit également la responsabilité de l'Etat dans l'hypothèse d'un « contournement des obligations internationales d'un (...) membre d'une organisation internationale ». Cette dernière hypothèse est corroborée par la jurisprudence de la CEDH selon laquelle « les Etats ne sauraient se retrancher derrière l'écran de la personnalité juridique internationale de l'organisation internationale pour lui faire commettre des actes illicites »⁸⁰. Il reste que la responsabilité de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de ses membres pour les faits illicites commis en ex-Yougoslavie lors de ses interventions ne sont pas réglées ni dans un sens – responsabilité de l'OTAN – ni dans un autre – responsabilité des Etats membres. Cette dernière affaire relève la complexité des rapports entre l'organisation internationale et ses Etats membres et soulève la question de « qui contrôle qui ? (...) et qui est complice de qui ? (...). Autrement dit est-ce l'OTAN qui contrôle les Etats membres ? ou sont-ce les Etats qui contrôlent l'OTAN ? d'une part ; et est-ce l'OTAN qui est le complice des Etats membres ? ou le contraire d'autre part ? »⁸¹. Il n'existe pas une réponse univoque à cette série de questions⁸². La consécration du projet d'articles ne constitue qu'un point d'un départ pour la définition de la répartition des responsabilités entre l'organisation internationale et ses Etats membres. La pratique ultérieure des organisations internationales participera à renforcer le caractère coutumier du principe de responsabilité.

B- Le caractère coutumier du principe de responsabilité

L'énonciation de règles secondaires d'origine coutumière de la responsabilité des organisations internationales se justifie à la fois, par le fondement tiré du caractère coutumier lié à l'objet de la responsabilité (1), que par le caractère coutumier basé sur la subjectivité juridique des organisations internationales (2).

1- Un caractère coutumier lié à l'objet de la responsabilité

Selon l'article 3 du PAROI, « tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale ». Cette consécration du projet d'article constitue, par sa formulation générale, une règle coutumière codifiée par le PAROI, telle que l'affirme la jurisprudence internationale dans les cas à examiner ci-dessous. Elle est, par ailleurs, régie par des limitations tenant notamment au caractère relationnel de la responsabilité des organisations internationales.

⁷⁸ Art. 58 du PAROI.

⁷⁹ Art. 59 du PAROI.

⁸⁰ CEDH, *Waite et Kennedy, et Gasparini c. Italie et Belgique*, req n°10750/03, 12 mai 2009.

⁸¹ P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public, op.cit.*, p. 196.

⁸² O. MURRAY, « Piercing the Corporate Veil : The responsibility of Member States of an International Organization », *International Organizations Law Review*, 2011, p. 307.

Même si la soumission au droit international coutumier a été historiquement contestée par certains auteurs⁸³, il ne fait pas de doute, à l'époque contemporaine, que le droit international coutumier s'impose aux organisations internationales. C'est ce que la CIJ soutient dans son *avis consultatif du 20 décembre 1980 sur l'interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte* en affirmant que « l'organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutionnel ou les accords internationaux auxquels il est partie »⁸⁴. Une telle affirmation emporte que les organisations internationales sont soumises à des obligations de nature coutumière, comme on peut le constater en l'occurrence avec les obligations de non-assistance et de non-reconnaissance découlant de la commission d'une violation grave d'une norme *de jus cogens*, en tant que devoirs d'une organisation internationale⁸⁵. Il en est de même de toutes les règles coutumières établies dans le cadre du respect des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés⁸⁶. Le caractère systémique de l'ordre juridique international induit en cas de violation de ces règles coutumières le déclenchement des règles secondaires relatives à la responsabilité de l'organisation internationale. La CDI considère, à l'occasion de ses travaux sur le PAROI, que le principe de l'engagement de la responsabilité pour fait internationalement illicite constitue une règle faisant partie du droit international coutumier⁸⁷. Ce principe coutumier est fondé sur une pratique constante et uniforme dégagée par la Cour internationale de justice lorsqu'elle souligne que « la question de l'immunité de juridiction est distincte de celle de la réparation de tout préjudice subi du fait d'actes accomplis par l'Organisation des Nations Unies ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions officielles. L'Organisation peut, certes, être amenée à supporter les conséquences dommageables de tels actes »⁸⁸. Cet *obiter dictum* de la CIJ pose la soumission de l'organisation internationale au principe de la responsabilité internationale pour dommage ou pour un fait internationalement illicite. Ce principe est également cristallisé, avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en ce qui concerne notamment la violation des droits de la personne⁸⁹ ou encore devant les juridictions pénales internationales⁹⁰ pour commission de crimes internationaux. Il se dégage d'une déclaration du

⁸³ L'essentiel des arguments tiennent au fait que le droit international coutumier a été conçu pour les Etats. Voir sur ce point, M. FORTEAU, « Organisations internationales et sources du droit », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales, op.cit.*, p. 272 ; Y. DAUDET, « Actualités de la codification du droit international », *RCADI*, Vol. 303, 2003, pp. 9-118.

⁸⁴ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C. I.J. Recueil 1980, pp. 90-91.*

⁸⁵ *Avis consultatif du 9 juillet 2004, conséquences juridiques de l'édification d'un mur sur le territoire palestinien occupé*, CIJ Rec. 2004, p. 200, § 159-160.

⁸⁶ Voir sur tous ces éléments, M. FORTEAU, « Organisations internationales et sources du droit », *op.cit.*, pp. 274-275.

⁸⁷ *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs 2011, Ann. de la CDI*, 2011, vol II (2), p. 9.

⁸⁸ *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif du 29 avril 1999, Rec. CIJ, 1999, p. 62 et ss.

⁸⁹ Voir les affaires : *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005, CEDH Rec. 2005-VI ; *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, Décision du 2 mai 2007 sur la recevabilité des requêtes n°71412/01 et 78166/01 ; *Al Jedda c. Royaume-Uni*, requête n°27021/08, arrêt du 7 juillet 2011.

⁹⁰ *Le Procureur c. André Rwamakumba*, Aff. n° ICTR-98-44C-T, décision du 31 janvier 2007 ; Arrêt de la Cour d'appel de La Haye dans l'affaire *Mothers of Srebrenica v. The Netherlands and United Nations*, 30 mars 2010.

Secrétaire Général des Nations Unies sur les opérations de maintien de la paix, une *opinio juris* suivant laquelle « le principe de la responsabilité de l'État, dont il est largement reconnu qu'il s'applique aux organisations internationales et selon lequel les dommages résultant d'un manquement à une obligation internationale et imputables à l'État (ou à l'Organisation) engagent la responsabilité internationale de l'État (ou de l'Organisation) [...] »⁹¹. Tout ceci suggère qu'en principe, d'un point de vue du droit coutumier, toute organisation peut voir sa responsabilité engagée, sous réserve bien évidemment des limitations inhérentes au caractère relationnel de la responsabilité internationale. Il faut encore préciser que l'existence d'une règle de responsabilité de nature coutumière applicable aux organisations internationales dans le PAROI ne met pas fin pour autant à une existence autonome de la règle coutumière. C'est notamment ce que soutient la CIJ dans *l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* lorsqu'elle affirme qu'il est « (...) clair que les règles du droit international coutumier conservent une existence et une applicabilité autonomes par rapport à celles du droit international conventionnel, alors même que les deux catégories de droit ont un contenu identique »⁹².

L'approche relationnelle met en opposition les « destinataires d'une norme primaire qui conférerait des obligations à l'un des droits subjectifs corrélatifs à l'autre »⁹³. Sur cette base, le responsable d'un acte illicite ou d'un dommage est tenu à une obligation de réparer à l'égard de la partie lésée. Il s'agit, dans le cadre de la responsabilité internationale, d'une relation intersubjective, réciproque et bilatérale, selon la perspective de D. Anzilotti. En revanche, si l'on s'inscrit dans une logique Kelsenienne, où l'ordre juridique international est un ordre juridique de contrainte, il en résulte que la partie lésée n'a pas besoin d'attendre une réparation d'un quelconque responsable, mais détient le droit de contrainte à titre de sanction en vue de faire cesser les conséquences juridiques découlant du fait illicite⁹⁴. A l'intersection de ces deux courants réside, un troisième courant de pensée, celui de la CIJ, suivant lequel, les conséquences du fait illicite ne sauraient se limiter ni à la réparation ni à la sanction. Le fait illicite peut donner lieu à diverses conséquences suivant les rapports juridiques existants entre les parties. Ainsi, la responsabilité ne peut être établie que pour les sujets reconnus par le droit international. Il s'ensuit *a priori* que « les effets croissants du droit des organisations internationales sur les tiers ne sont pas totalement appréhendés, surtout s'il s'agit de « non-sujets » (...) du droit international tels que les personnes privées »⁹⁵. C'est ce que la Cour semble indiquer dans *l'affaire Barcelona Traction* lorsqu'elle affirme que « la preuve qu'un préjudice a été causé ne suffit pas *ipso facto* à justifier une réclamation (...). Un dommage ou un préjudice peut léser une personne dans des circonstances extrêmement variées. Cela n'entraîne pas en soi l'obligation de réparer »⁹⁶. La responsabilité de l'organisation internationale « n'est pas engagée si un simple intérêt est touché ; elle ne l'est que si un droit est violé, de sorte que des actes qui

⁹¹ A/51/389, p. 5, § 6.

⁹² *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, arrêt du 26 juin 1986, Rec. CIJ 1986, § 179.

⁹³ B. TAXIL, « Notions, sources et régime de responsabilité », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p. 996.

⁹⁴ Sur ces deux approches, voir. J. CRAWFORD, *Les articles de la CDI sur la responsabilité internationale de l'Etat : introduction, texte et commentaires*, Paris, Pedone, 2003, p. 95.

⁹⁵ B. TAXIL, « Notions, sources et régime de responsabilité », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p. 996.

⁹⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt du 5 février 1970, Rec. CIJ. 1970, § 46.

ne visent pas et n'atteignent que les droits (...) n'impliquent aucune responsabilité à l'égard des [tiers] même si leurs intérêts en souffrent »⁹⁷. L'organisation internationale n'est responsable que pour ses propres actes, sans assumer les actes émanant de ses Etats membres.

Cela est une conséquence de la personnalité juridique, comme fondement tiré du sujet de la responsabilité internationale.

2- Un caractère coutumier basé sur la subjectivité juridique des organisations internationales

La personnalité juridique de l'organisation internationale est le support des droits et des obligations sur lequel elle se fonde pour son action sur la scène internationale⁹⁸. La nature de cette personnalité postule le caractère coutumier de la personnalité juridique de l'organisation internationale en tant qu'élément consubstantiel à l'ordre juridique international. Ce fondement est toutefois assujéti aux considérations tenant à la fonctionnalité des organisations internationales.

Le fondement de la règle coutumière est tenaillé entre l'approche volontariste et objectiviste. L'approche volontariste soumet la formation de la coutume à la volonté exclusive de l'Etat ; tandis l'approche objectiviste postule que la règle coutumière est la résultante des nécessités sociales. Entre les deux, la CIJ, l'ouvrière de la constatation de l'existence d'une coutume, navigue au gré des opportunités, en choisissant d'établir l'existence d'une règle coutumière sur l'une ou l'autre des deux approches⁹⁹. En ce qui concerne la personnalité juridique internationale de l'organisation internationale, la Cour fonde son argumentation sur une approche objectiviste pour déduire la qualité de sujet de droit international de l'organisation internationale. La Cour précise dans son célèbre avis sur *la réparation des dommages subis au service des Nations Unies* que « les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à la nature ou à l'étendue de leurs droits ; et leur nature dépend des besoins de la communauté. Le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par des exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des Etats a déjà fait surgir des exemples d'actions exercées sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des Etats »¹⁰⁰. En évoquant spécialement la situation des Nations Unies, la Cour fait remarquer que celle-ci, en tant qu'entité répondant aux exigences de la vie internationale, est dotée d'organes propres, d'une mission spécifique, en définissant des rapports avec les Etats membres et une vocation politique élargie visant à couvrir les besoins de la société internationale. Sur cette base, la Cour affirme en conséquence que « l'organisation – les Nations Unies – était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits (...) qui ne peuvent s'expliquer que si l'organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir au plan international »¹⁰¹. L'application de l'approche

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ O-E. IVANESCU, « The capacity of International Organizations to bear International Responsibility », *Challenges of the Knowledge Society, Public Law*, 2015, p. 441.

⁹⁹ Voir ce point, O. CORTEN, F. DUBUISSON, V. KOUTROULIS, A. LAGERWALL, *Une introduction critique au droit international, op.cit.*, p. 300 et ss.

¹⁰⁰ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif du 11 avril 1949*, Rec. CIJ, p. 8.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 9.

objectiviste par la Cour permet ainsi d'affirmer que l'ordre juridique international « connaît la catégorie d'organisation internationale »¹⁰² comme une entité à partir de laquelle d'autres organisations peuvent prétendre à la qualité de sujet de droit international ; sans que l'affirmation ou le silence des actes constitutifs ne préjuge d'une conclusion à sens unique. L'ordre juridique international, sous la forme d'une règle de liberté, consacre « désormais sans contexte la possibilité d'une telle subjectivité nouvelle, laquelle n'attend donc en quelque sorte qu'à être « activée » »¹⁰³. La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale est une transformation structurelle de la communauté internationale qui résulte « d'une règle générale de droit international public, ayant un caractère permissif et rendant possible cet effet particulier des actes constitutifs »¹⁰⁴.

Le principe de spécialité ou de la fonctionnalité fixe néanmoins des limitations à la responsabilité de l'organisation. Suivant *l'avis consultatif de 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé (OMS)*, la Cour rappelle « que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité » ; c'est-à-dire dotées, par les États qui les créent, de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir »¹⁰⁵. En tant que principe du droit international, le principe de spécialité particularise le fondement coutumier de la responsabilité des organisations internationales suivant deux orientations. La première orientation postule que la responsabilité de l'organisation peut être fondée sur une *lex specialis* qui permettrait de déroger aux règles secondaires générales. C'est dans cette perspective que s'inscrit d'ailleurs la résolution 52/247 sur le *régime spécifique aux Nations unies pour indemnisation des dommages subis du fait des opérations de maintien de la paix*. La seconde orientation met en évidence les particularités qui gouvernent les interactions entre une organisation internationale et ses Etats membres dans le domaine de la responsabilité. Le fait de l'Etat membre peut influencer l'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale ; tout comme le fait de l'organisation internationale est susceptible, dans certaines circonstances particulières, d'engager la responsabilité de l'Etat¹⁰⁶. Le principe de spécialité joue le rôle de filtre pour l'attribution de la responsabilité à l'organisation internationale.

Il reste d'ailleurs un mécanisme juridique essentiel dans le fondement conventionnel de la responsabilité de l'organisation internationale.

¹⁰² P. D'ARGENT, « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, op.cit., p. 448.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ P. REUTER, « Troisième rapport sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre les deux ou plusieurs organisations internationales. Projet d'articles accompagné de commentaires », Ann. CDI, 1974, Vol. II, partie I, p. 154, § 20, cité par P. D'ARGENT, « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », op.cit., p. 449.

¹⁰⁵ Avis consultatif du 8 juillet 1996, CIJ Rec., p. 78, § 25.

¹⁰⁶ I. MOULIER, « L'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, op.cit., p. 995 et ss.

II- LA VARIETE DES FONDEMENTS DECOULANT DE REGLES SPECIFIQUES

Les organisations internationales ont des vocations normatives et opérationnelles spécifiques. Cette spécificité génère des règles secondaires variables d'une organisation à une autre. Celles-ci sont caractérisées par une diversité des fondements conventionnels (A) et une flexibilité des arrangements spéciaux (B).

A- La diversité des fondements conventionnels

Le caractère relatif des traités entraîne une diversité de moyens pour l'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale. Cela n'affecte pas, pour autant, le traité comme source du droit de la responsabilité (1), et des spécificités découlant de l'impact de la nature de l'organisation (2).

1- Le traité comme source du droit de la responsabilité

Le fondement conventionnel est volontariste. Il est en conséquence contractualiste et relatif. Il est construit en tenant compte de la nature de l'organisation internationale¹⁰⁷. De ce point de vue, on distingue des fondements de la responsabilité selon que l'organisation est orientée sur l'intégration ou la coopération. La diversité des fondements de la responsabilité est notamment prégnante en ce qui concerne les organisations de coopération¹⁰⁸.

Les contraintes tenant au caractère fonctionnel de la personnalité juridique et au manque de territoire propre conduisent les organisations internationales à privilégier les techniques conventionnelles dans le cadre de leurs activités opérationnelles¹⁰⁹. A ce titre, le modèle du fondement conventionnel de la responsabilité de l'ONU fournit des illustrations pour analyser l'autorité de cette source particulière, dans l'énonciation des règles secondaires¹¹⁰. L'objectif est d'examiner la diversité des fondements conventionnels avant d'engager une analyse de la situation de clair-obscur résultant d'une confrontation avec le régime de droit commun de la responsabilité des organisations internationales.

Trois séries de moyens sont à la disposition des organisations de coopération, en ce qui concerne l'encadrement de la responsabilité. D'abord, il s'agit des accords de statut des forces, conclus avec les Etats d'accueil des opérations de maintien de la paix. Les Nations Unies incluent dans ces accords des « dispositions prévoyant l'application de limitations financières

¹⁰⁷ O. CORTEN, F. DUBUISSON, V. KOUTROULIS, A. LAGERWALL, *Une introduction critique au droit international*, *op.cit.*, p. 301.

¹⁰⁸ A. SARI, « Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP : The EU's Evolving Practice », *EJIL*, 2008, n°1, pp. 67-100.

¹⁰⁹ P-F. LAVAL, « Les activités opérationnelles, du conseil à l'administration internationale du territoire », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité de droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p. 766.

¹¹⁰ S. ZASOVA, *Le régime juridique des agents onusiens de maintien de la paix*, thèse de Doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2010, p. 13 et ss.

et temporelles à sa responsabilité civile » dans le but de garantir « l’opposabilité de ces limitations aux tiers »¹¹¹. Ensuite, la responsabilité de l’organisation est aménagée sur la base de mandats attribués à des organes administratifs mis en place au sein des opérations de maintien de la paix, en l’occurrence, les « comités locaux d’examen des demandes d’indemnisation »¹¹². Ces comités locaux ont vocation à statuer sur les demandes d’indemnisation faute de la mise en place, dans le cadre du modèle d’accord sur le statut des forces, de commissions permanentes de réclamations¹¹³. Enfin, le dernier moyen porte sur la conclusion d’accords entre les Nations Unies et les Etats fournisseurs de contingents, dans lesquels une clause standard relative à la responsabilité envers les tiers, répartit les responsabilités entre les Nations Unies et les Etats membres fournisseurs de contingents. Cette clause standard s’applique en cas de pertes, dommages, blessures ou décès imputables au personnel ou au matériel des Etats qui fournissent des contingents¹¹⁴. L’article 9 du Mémoire d’accord-type entre les Nations Unies et l’Etat fournisseur de contingent dispose qu’« il incombe à l’Organisation des Nations Unies de régler toute demande d’indemnisation émanant de tiers lorsque la perte ou la détérioration des biens des intéressés, le décès ou la blessure corporelle a été causée par le personnel ou le matériel fourni par le gouvernement dans l’exercice des fonctions (...). Toutefois, si la perte, la détérioration, le décès ou la blessure est due à une négligence grave ou à une faute intentionnelle du personnel fourni par le gouvernement, il appartiendra à celui-ci de régler cette demande d’indemnisation »¹¹⁵. Tous ces instruments ont la vocation d’assurer l’implémentation, dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, de la résolution 52/247 de l’Assemblée générale. Toutefois, la diversité des objets et des effets de ces accords ne permet pas de poser une base claire de la responsabilité de l’organisation internationale et de ses Etats membres¹¹⁶. Ainsi, si les accords portant sur le statut des forces contiennent une clause de renvoi à la résolution 52/247 ; les accords entre les Nations Unies et les Etats d’accueil sont peu précis sur la teneur de la responsabilité des parties prenantes¹¹⁷. Ces cas de figure indiquent que le régime des limitations fixé par la résolution 52/247 ne fonctionne pas à l’identique d’un accord à un autre¹¹⁸ ; et il pourrait en résulter une remise en cause de l’opposabilité aux tierces personnes,

¹¹¹ A/CN.4/637/Add.1, p. 32, § 6.

¹¹² A/RES/52/252, §13.

¹¹³ A/45/594 du 9 octobre 1990, § 51. Voir aussi l’art. 50 de l’Accord entre l’ONU et le Rwanda du 5 novembre 1993 pour la MINUAR.

¹¹⁴ A/CN.4/545, 25 juin 2004, *Observations du Secrétariat des Nations Unies, in Responsabilité des organisations internationales – Commentaires et observations des organisations internationales*, pp. 18-19.

¹¹⁵ A/51/967, Annexe.

¹¹⁶ Cela rappelle la qualification contestée de litige de droit privé des cas de contamination au cholera pour dédouaner la probable implication des casques bleus népalais dans la survenance de la maladie en Haïti. F. MEGRET, « Responsabilité des Nations Unies au temps du cholera », *RBDI*, 2013, p. 167.

¹¹⁷ L’accord entre les Nations Unies et la République Centrafricaine du 7 mai 2010 sur le statut de la BINUCA prévoit que « *once its liability has been established, the United Nations shall pay compensation, subject to the financial limitations approved by the General Assembly in paragraph 5 to 11 of its resolution 52/247 of June 1998* », *Annuaire juridique des Nations Unies*, 2010, p. 26, § 21 ; Accord du 8 août 2011 entre les Nations Unies et la République du Soudan du Sud sur l’établissement de la MINUSS, *Annuaire juridique des Nations Unies*, 2001, p. 63, § 54.

¹¹⁸ « Les accords entre l’ONU et les Etats qui fournissent des contingents définissent les responsabilités respectives des parties pour ce qui touche leurs relations, mais ne sont pas opposables aux Etats tiers. En conséquence, lorsque sa responsabilité internationale est engagée envers des tiers, qu’il s’agisse d’Etats ou de particuliers, l’Organisation assume au premier chef l’obligation de réparer, quitte à se retourner ensuite contre l’Etat concerné pour obtenir le remboursement des indemnités sur la base de l’accord qu’elle a conclu avec lui », A/CN.4/545, p. 19

en l'occurrence pour les entités qui ne sont pas liées aux Nations Unies par un accord particulier¹¹⁹.

Les contenus de tous ces fondements conventionnels sont problématiques lorsqu'ils sont confrontés au régime commun de la responsabilité des organisations internationales. Le PAROI a vocation à régir la responsabilité internationale des organisations internationales, et ne se substitue pas aux règles applicables à la responsabilité de l'organisation en droit interne ou en droit international privé. Toutefois, l'analyse des fondements conventionnels laisse plutôt observer une oscillation entre l'évocation de la responsabilité civile, la violation de droit international humanitaire et, enfin, la citation de la responsabilité internationale des organisations internationales¹²⁰. Un défaut de clarification et de distinction de ces fondements conventionnels suscite un questionnement sur leur rattachement à la responsabilité internationale des organisations internationales¹²¹. La CDI rappelle que « les règles de l'organisation internationale ne peuvent être nettement distinguées du droit international »¹²². La double nature des actes de création des organisations internationales, contractuelle et constitutionnelle, engendre toutefois un malaise dans la définition du régime de responsabilité, notamment lorsque les règles propres de l'organisation sont tantôt considérées comme du droit interne¹²³ ou apparaissent comme des règles de droit international par nature¹²⁴. En effet, la soumission d'une organisation internationale à des règles de droit international sur la base contractuelle ne va pas de soi ; dès lors que les organisations internationales ne sont pas liées par leur « acte constitutif en tant que traité – puisqu'elles n'y sont pas parties – mais seulement en tant que constitution »¹²⁵. Cela emporte que la consécration de règles secondaires fixées par l'acte constitutif de toute organisation internationale constitue un fondement dérogatoire au PAROI. A défaut, le régime de droit commun de la responsabilité des organisations internationales déploie ses effets dans toutes les activités normatives et opérationnelles des

¹¹⁹ Il s'agit des hypothèses de responsabilité conjointe – le tiers peut agir contre l'organisation internationale ou ses Etats membres – ou subsidiaire – le tiers peut tenter une réclamation contre les Etats membres en cas de défaillance de l'organisation internationale. Ces hypothèses sont illustrées par « le cas des requêtes de la Yougoslavie lors de l'opération au Kosovo, en 1999, contre les Etats de l'OTAN devant la CIJ. Même s'il ne s'agit pas d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, les paramètres sont comparables, à défaut d'être similaires. En effet, (...), l'attribution d'un fait à l'organisation internationale, à l'Etat sur le territoire duquel se déroule les opérations ou aux Etats dont sont issus les contingents dépend du degré de dépendance vis-à-vis du cadre fonctionnel de l'organisation internationale et du degré de sujétion des personnes ou des entités sous l'autorité ou sous le contrôle de l'organisation (...) », J-M. SOREL, « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *International Law Forum du droit international*, 2001, Vol. 3, p. 129.

¹²⁰ P. BODEAU-LIVINEC, « Les faux-Semblants de la *lex specialis* : l'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU », *op.cit.*, p. 134.

¹²¹ On se rappellera que la responsabilité de l'ONU au Congo au début des années 1960, pour les dommages aux biens et aux personnes imputables à l'Opération des Nations Unies au Congo – ONUC – fut d'abord envisagée dans le droit interne de l'Etat hôte, avant de laisser place à deux successifs entre l'ONU, le Congo et la Belgique, pour certaines exactions commises contre des ressortissants belges. Voir Secrétaire Général au Conseil de sécurité du 18 juillet 1960, Doc. S/4389 ; J. SALMON, « les accords Spaak – U Thant sur la réparation des dommages causés par les forces de maintien de la paix des Nations Unies », *AFDI*, 1965, pp. 476-497.

¹²² Rapport de la CDI sur les travaux de la 63^{ème} session (2011), commentaire de l'art. 33, § 5, n°242, *Ibidem*.

¹²³ Art. 6 § 2 de l'AROI.

¹²⁴ Art. 10 § 2 de l'AROI.

¹²⁵ P. KLEIN, « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI », *op.cit.*, p. 15.

organisations internationales. Ce déploiement sera soumis et conditionné à l'impact de la nature de l'organisation internationale.

2- L'impact de la nature de l'organisation

Le droit commun de la responsabilité est mis en jeu lorsqu'il est confronté aux particularités des organisations internationales d'intégration. Ces particularités sont basées sur le dualisme des ordres juridiques communautaire et international¹²⁶ et l'ordre des compétences fixées dans les traités constitutifs¹²⁷. Ces particularités font émerger trois types d'impacts sur les fondements de la responsabilité de l'organisation internationale.

Le premier impact met en relief des rapports particuliers des organisations internationales d'intégration au droit des traités¹²⁸. Les conventions multilatérales permettent aux organisations internationales de devenir partie contractante, au même titre que les Etats. Leur vocation en tant qu'organisation d'intégration régionale, notamment en matière économique, engendre des conséquences dans l'application des traités¹²⁹. Le transfert de pouvoir et de compétences des Etats membres aux organisations d'intégration, dans diverses matières, produit une intervention sur la scène internationale au nom et pour le compte de l'organisation internationale¹³⁰. Les traités conclus entrent ainsi dans le bloc normatif du droit de ces organisations. Ils lient aussi bien les institutions de ces organisations d'intégration que les Etats membres. Il en résulte que les organisations internationales d'intégration s'acquittent de leurs obligations internationales par l'entremise des institutions intégrées et des Etats membres¹³¹. La définition de l'agent s'avère particulière, dans ces conditions, dès lors que l'Etat membre peut devenir l'agent d'exécution des obligations conventionnelles contractées par l'organisation internationale d'intégration¹³². Les Etats membres deviennent d'ailleurs des agents d'exécution lorsqu'ils exécutent les compétences exclusives dévolues aux organes de l'institution internationale d'intégration¹³³.

¹²⁶ Dans l'affaire *Van Gend et Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, la Cour de justice de l'Union européenne affirme que « (...) La communauté économique constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants (...). », Affaire, 26/62, 1963, Rec. de la Cour européenne, p. 1.

¹²⁷ Dans l'affaire de l'Usine Mox, la Cour de justice de l'Union européenne précise qu'« (...) un accord international ne saurait porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour assure le respect », Affaire C-459/03, *Commission c. Irlande (affaire de l'usine Mox)*, arrêt du 30 mai 2006.

¹²⁸ G. ULFSTEIN, « Les activités normatives de l'organisation internationale », J-M. SOREL, E. LAGRANGE, *Traité de droit des organisations internationales, op.cit.*, p. 746.

¹²⁹ E. DAVID, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 582.

¹³⁰ D. SIMON, « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire », SFDI, Colloque de Bordeaux, *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Paris, A. Pedone, 1999, p. 219 et ss.

¹³¹ S. M. OUEDRAOGO, « Les problèmes juridiques relatifs à la communautarisation du droit des investissements dans l'espace UEMOA », *AFDI*, vol. 58, 2012, pp. 548-549.

¹³² F. LATTY, « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales, op.cit.*, p. 491.

¹³³ B. TAXIL, « Notions, sources et régime de responsabilité », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales, op.cit.*, p.1012.

Cet impact de la nature de l'organisation rejaillit, deuxièmement, sur les rapports entre une organisation internationale d'intégration et une organisation internationale de coopération. Les compétences d'une organisation internationale d'intégration font endosser à celle-ci les conséquences résultant d'un engagement de la responsabilité internationale devant une autre organisation internationale. Telle est l'hypothèse de l'Union européenne qui est un sujet responsable devant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), en tant que répondant du territoire douanier. Il s'ensuit que sa responsabilité peut être engagée devant l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC au même titre que les Etats¹³⁴.

Troisièmement, les organisations internationales d'intégration définissent un régime spécifique de la responsabilité extracontractuelle dans l'ordre juridique communautaire. Ce régime comporte un fond commun dont il convient d'examiner la substance, avant d'évaluer leur rapport au droit commun de la responsabilité des organisations internationales. Toutefois, pour les besoins de l'économie de l'analyse, nous nous en tiendrons aux règles fondamentales de la responsabilité pour les organisations d'intégration de la sous-région ouest africaine, en comparaison, avec le modèle plus abouti de l'Union Européenne. L'article 15 du *Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA* dispose que « [...] la Cour de Justice connaît des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les organes de l'Union ou par les agents de celle-ci dans l'exercice de leurs fonctions ». Cette disposition pose ainsi le cadre légal de la responsabilité extracontractuelle de l'UEMOA. Le *Règlement de procédure de la Cour de Justice de l'UEMOA* précise, à cet effet, en son article 15 alinéa 5, qu'il s'agit d'un recours en responsabilité en vue de « [...] déclarer engagée la responsabilité non contractuelle et condamner l'Union à la réparation du préjudice causé, soit par des agissements matériels, soit par des actes normatifs des organes de l'Union ou de ses agents ». La responsabilité non contractuelle de l'UEMOA est assez régulièrement soulevée devant la Cour de Justice¹³⁵. Toutefois, cette responsabilité n'est pas portée sur les cas des opérations de maintien de la paix, une compétence qui n'existe pas au sein de l'UEMOA. En revanche, une telle compétence est établie au sein de la CEDEAO sur la base de l'article 58 du Traité révisé de la CEDEAO¹³⁶. Il en découle que la Cour de Justice de la CEDEAO pourrait être conduite à examiner un contentieux dérivant de ces activités opérationnelles¹³⁷. Ce régime juridique est proche du cadre légal établi au sein de l'Union Européenne. L'article 340 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) dispose qu'« en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice

¹³⁴ J. DUPENDANT, « L'Union européenne devant l'ORD », in M. BENLOLO, U. CANDAS, E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international*, Mél. En l'honneur de P. DAILLIER, A. Pedone, 2012, p. 247.

¹³⁵ Pour les dernières affaires, voir, CJ/UEMOA, *Fonds de Solidarité Africain c. UEMOA, BCEAO et Commission de l'UEMOA*, arrêt n°03/2019 du 10 avril 2019 ; CJ/UEMOA, *Monsieur El Hadji Abdou SAKHO c. la Commission de l'UEMOA*, arrêt n°04/2017 du 18 avril 2017.

¹³⁶ « Les États Membres s'engagent à œuvrer à la préservation et au renforcement des relations propices au maintien de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans la Région. 2. A ces fins, les États membres s'engagent à coopérer avec la Communauté en vue de créer et de renforcer les mécanismes appropriés pour assurer la prévention et la résolution à temps des conflits inter et intra-États [...] ».

¹³⁷ « La Cour est compétente pour déclarer engagée la responsabilité non contractuelle et condamner la Communauté à la réparation du préjudice causé, soit par des agissements matériels, soit par des actes normatifs des Institutions de la Communauté ou de ses agents dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions », Art. 9 du *Protocole additionnel (A/SP.1/01/05) relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO*.

de leurs fonctions ». Cette disposition a vocation à s'appliquer, pour ce qui nous intéresse, à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union qui intègre les opérations de maintien de la paix¹³⁸. L'Union européenne possède une pratique élaborée en matière d'opérations de maintien de la paix, avec la conclusion d'accords internationaux, la définition stratégique des opérations et l'implication dans l'administration des chaînes de commandement¹³⁹. Toutefois, la lecture croisée de l'article 340 du TFUE avec d'autres dispositions dudit traité apporte un éclairage précis sur la teneur du régime de cette source de responsabilité de l'Union européenne. L'article 268 du TFUE dispose que « la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 340 (...) » ; et l'article 275 précise que la Cour de justice de l'Union européenne n'a aucune compétence « en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base ». Il apparaît que la juridiction communautaire européenne n'a pas compétence pour connaître des actions en réparation dans l'accomplissement des opérations de maintien de la paix. Néanmoins, pour éviter une situation de déni de justice, l'article 19 du TFUE dispose que les « Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridique effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union »¹⁴⁰. Il en résulte que dans le domaine de la PESC, à la différence du régime établi au sein de la CEDEAO, les Etats ont la compétence pour engager la responsabilité non contractuelle de l'Union européenne¹⁴¹. Toutefois, le droit à la réparation tel que consacré au sein de la CEDEAO et de l'UE, ne définit pas un régime de la responsabilité, avec des règles secondaires spéciales qui, par principe, dérogeraient au droit commun du PAROI¹⁴². Il s'agit plutôt d'un dispositif visant à faciliter la mise en œuvre de la responsabilité des Etats membres ou de l'Union. Le contentieux de la réparation ne remplace pas à cet égard les règles qui doivent présider à la définition des règles d'engagement de responsabilité entre l'Union européenne et/ou de ses Etats membres. C'est ce que M. Forteau nomme la « *lex specialis* tertiaire »¹⁴³ ou encore l'ensemble des règles qui gouvernent la mise en œuvre des règles secondaires ; et indique, par ailleurs, qu'il ne faut pas « imputer une prétention *lex specialis* de responsabilité des particularités qui découlent, en réalité, du droit du contentieux applicable à l'organisation internationale »¹⁴⁴.

Sous réserve de la « *lex specialis* tertiaire », le régime de *lex specialis* relative aux conditions d'engagement de la responsabilité ne diffère pas du régime posé par le PAROI. Dans

¹³⁸ Pour une vue d'ensemble, voir G. MARHIC, « Régime de responsabilité des opérations de paix de l'Union Européenne : quelles règles applicables ? », *RBDI*, 2013/1, pp. 137-146.

¹³⁹ Voir les art. 37, 38, 42 et 43 du Traité de l'Union européenne.

¹⁴⁰ L'art. 274 du TFUE indique qu'en dehors des compétences exclusives de la Cour de justice de l'Union européenne, « les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas, (...), soustraits à la compétence des juridictions nationales ».

¹⁴¹ Cette compétence est tirée d'une lecture croisée des art. 340 et 274 du TFUE, lorsqu'on est dans une situation de déni de justice. La Cour de Cassation française souligne que dans « l'impossibilité pour une partie d'accéder au juge chargé de se prononcer sur sa prétention [si la Banque africaine de développement ne prévoit aucune voie de recours] et d'exercer un droit qui relève de l'ordre public international constitue un déni de justice fondant la compétence de la juridiction française lorsqu'il existe un rattachement avec la France [...] », cité par M. FORTEAU, « Régime général de responsabilité ou *lex specialis* », *RBDI*, 2013/1, p. 155, note de bas de page 29.

¹⁴² S. N. TALL, *Droit du contentieux international africain. Jurisprudences et théorie générale des différends africains*, Dakar, L'Harmattan, 2018, p. 243.

¹⁴³ M. FORTEAU, « Régime général de responsabilité ou *lex specialis* », *op.cit.*, p. 154.

¹⁴⁴ *Ibidem*. nel

le contentieux non contractuel, les différentes juridictions communautaires fondent la responsabilité sur la faute ou l'illégalité. Au sein de l'UE, une distinction est faite entre la responsabilité pour un comportement fautif et la responsabilité du fait d'activités normatives¹⁴⁵. Le régime de la responsabilité est, en conséquence, conditionné par l'existence d'une illicéité, d'un dommage et d'un lien de causalité¹⁴⁶. Ces conditions ne semblent pas s'opposer aux règles fondamentales de la responsabilité internationale des organisations internationales. Les articles 3 et 31 du PAROI sont consacrés respectivement à l'illicéité du fait international et au préjudice ou au dommage du fait de l'organisation internationale. Les dispositions sur la responsabilité de la CEDEAO, de l'UE et de l'UEMOA sont ainsi parfaitement superposées, en ce qui concerne les règles fondamentales de l'engagement de la responsabilité internationale des organisations internationales. La consécration d'un régime spécial du contentieux de la réparation n'a son pesant d'or que parce que le PAROI n'a pas posé des règles applicables à la mise en œuvre de la responsabilité ; puisque la CDI a fixé au PAROI des limites selon lesquelles la responsabilité de l'organisation internationale était « sans préjudice du droit que peut avoir une personne ou une entité autre qu'un Etat ou une organisation internationale » d'invoquer cette responsabilité et d'en tirer les conséquences¹⁴⁷. L'encadrement du régime de la réparation présente dans les arrangements spéciaux des organisations internationales une connotation marquée par la flexibilité.

B- La flexibilité des arrangements spéciaux

Les arrangements spéciaux relatifs au droit de la responsabilité sont caractérisés par une certaine souplesse. Cette souplesse est variable en fonction de la nature de ces arrangements spéciaux. L'on distingue en l'occurrence les arrangements unilatéraux comme source principale du droit de la responsabilité (1) des mécanismes de redevabilité comme source subsidiaire du droit de la responsabilité (2).

1- Les arrangements unilatéraux comme source principale du droit de la responsabilité

L'article 64 du projet d'articles dispose que « les articles [du PAROI] ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où les conditions d'existence d'un fait internationalement illicite ou le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'une organisation internationale ou d'un Etat à raison d'un comportement d'une organisation internationale sont régis par des règles spéciales du droit international. De telles règles spéciales du droit international peuvent être comprises dans les règles de l'organisation qui sont applicables aux relations entre l'organisation et ses membres ». Cette disposition fixe le cadre légal de la prise en compte de règles spéciales dérogatoires au régime général du PAROI. La pratique des organisations internationales donne lieu ainsi à l'adoption de règles spéciales, encore rares, qui

¹⁴⁵ CJCE, aa. 5/71, 2 décembre 1971, Zuckerfabrik ; aff. C-352/98 P, 4 juillet 2000, Bergaderm.

¹⁴⁶ S. VAN RAEPENBUSH, « La convergence entre les régimes de responsabilité extracontractuelle de l'Union européenne et des Etats membres », *Academy of European Law*, 2012, p. 672 cité par G. MARHIC, « Régime de responsabilité des opérations de paix de l'Union Européenne : quelles règles applicables ? », *op.cit.*, p. 143.

¹⁴⁷ Voir Art. 32 et 50 de l'AROI.

trouvent leur siège dans des arrangements unilatéraux. C'est le cas pour les résolutions 41/210 de l'Assemblée générale sur *les actes survenant à l'intérieur du district administratif de l'ONU* et 52/247 sur le *régime spécifique aux Nations unies pour indemnisation des dommages subis du fait des opérations de maintien de la paix*. La première résolution sera examinée ultérieurement dans le cadre de son rattachement à un instrument conventionnel¹⁴⁸. La seconde résolution fera l'objet de notre attention en ayant pour objectifs de rappeler, d'un côté, les motivations et l'étendue des règles spéciales et, de l'autre, d'analyser sa force obligatoire et ses relations avec le régime commun¹⁴⁹.

Sur le premier axe, les motivations de l'adoption de ladite résolution tiennent, d'abord, à l'inexistence d'un cadre légal susceptible de déterminer le régime de la responsabilité de l'ONU dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Cela paraissait d'autant plus important que le nombre et le montant des demandes d'indemnisation présentées par des tiers aux forces de la paix des Nations Unies étaient susceptibles de grever le budget alloué à ces opérations¹⁵⁰. Ensuite, ce constat sera suivi de l'adoption par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), organe subsidiaire de l'Assemblée générale, d'un rapport invitant le Secrétaire général à proposer « des mesures et des procédures permettant de régler simplement, efficacement et promptement les demandes d'indemnisation présentées par les tiers, de protéger les intérêts de l'organisation, d'en limiter les responsabilités et d'harmoniser les méthodes d'organisations, institutions et programmes des Nations Unies en la matière »¹⁵¹. Sur cette base, le Secrétariat général propose à l'adoption de l'Assemblée générale un projet de résolution visant à la prise en compte de la responsabilité de l'ONU durant les activités de maintien de la paix et d'en limiter, dans ce cadre, la responsabilité d'un point de vue temporel et financier¹⁵². Cette résolution vise ainsi à reconnaître la responsabilité des dommages causés par les membres des forces des Nations Unies pour la violation notamment de règles de droit international humanitaire. Enfin, la résolution est encadrée dans un champ matériel restrictif. A ce titre, l'engagement de la responsabilité des Nations Unies et l'indemnisation subséquente ne sont envisageables que pour le préjudice économique¹⁵³, et ce, sur une période n'excédant pas six (6) mois de la survenance du dommage¹⁵⁴. Par ailleurs, le montant de l'indemnité corporelle ne doit pas excéder cinquante mille dollars américains, sauf circonstances exceptionnelles. Cela s'explique notamment par des impératifs tenant aux contingences financières des conséquences inhérentes à la violation du droit. La résolution prescrit aussi la responsabilité de l'Etat hôte pour toute indemnisation supplémentaire, dès lors qu'il est bénéficiaire d'un déploiement et des risques associés à de telles activités. Dans tous

¹⁴⁸ L'art. 8 de l'Accord de siège entre l'ONU et les Etats-Unis (approuvé par la résolution 169 (II) du 31 octobre 1947) accorde à la première la possibilité de fixer des limites financières aux montants des dommages-intérêts exigibles. Voir *R.T.N.U.*, vol. 11, p. 11.

¹⁴⁹ P. BODEAU-LIVINEC, « Les faux-Semblants de la *lex specialis* : l'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU », *RBDI*, 2013, pp. 117-136.

¹⁵⁰ A/50/903/Add. 1, § 19.

¹⁵¹ *Ibid.*, § 20.

¹⁵² Voir sur ce point, *aspects administratif et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, A/51/389, 20 septembre 1996, A/51/903, 21 mai 1997.

¹⁵³ A/RES/52/247, 26 juin 1998, § 9 a) et b).

¹⁵⁴ *Ibid.*, § 8.

les cas, l'ONU sera exonérée de toute responsabilité pour les impératifs opérationnels résultant en l'occurrence d'actions nécessaires à une force de maintien de la paix dans l'exercice d'un mandat¹⁵⁵.

Sur le second volet de l'analyse de la résolution, il s'agit d'examiner sa force obligatoire et son rapport au régime de droit commun du PAROI. *A priori*, la phraséologie des dispositions de la résolution et l'emploi de verbes d'autorité en ce qui concerne le champ d'application de la résolution, les restrictions matérielles, financières et temporelles confèrent, à première vue, à la résolution le caractère de force obligatoire¹⁵⁶. Toutefois, l'article 18 de la Charte des Nations Unies dispose que « les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Sont considérés comme questions importantes : les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales (...) ». *A posteriori*, le rattachement de la résolution à une recommandation relative au maintien de la paix et de la sécurité internationales signifie que cet acte unilatéral est dépourvu de toute force juridique. Cette position est affirmée par la Cour à propos de l'article 12 de la Charte des Nations Unies¹⁵⁷, lorsqu'elle soutient, sur la base de l'article 11 § 2 de la Charte, que l'Assemblée générale¹⁵⁸ peut « (...) faire sur toutes questions de ce genre des *recommandations* soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de Sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale (...) »¹⁵⁹. Même s'il semble que cette résolution se rattache, d'un autre côté, aux attributions budgétaires¹⁶⁰ de l'Assemblée générale qui possède un pouvoir de décision incontestée en la matière, il reste que la résolution n'appartient pas aux activités internes de l'organisation ; dès lors qu'elle vise à encadrer les demandes d'indemnisation de personnes tierces à l'organisation. On ne peut qu'indiquer, en définitive, que la résolution 52/247 est une source de *Soft Law* de la responsabilité de l'organisation internationale. En tant que « droit mou », la résolution reste néanmoins une *lex specialis* au régime de droit commun posé à l'article 64 du PAROI. L'énonciation de cette dernière disposition envisage la cohérence entre les régimes général et spécial à la double condition que les questions ou situations posées soient régies par des règles spécifiques et que les règles spéciales priment sur les règles générales lorsqu'il existe une véritable contradiction entre elles¹⁶¹. Sur la première branche, la fixation d'un plafond de l'indemnité dans le cadre de la résolution fait échapper les activités de maintien de la paix de l'ONU au régime général. En

¹⁵⁵ 4 critères sont exigés à ce sujet : 1) La conviction du commandant de la force de la nature impérative de l'opération ; 2) le caractère nécessaire du besoin opérationnel ; 3) l'inscription de l'action dans un cadre d'opérations ; 4) la proportionnalité entre le dommage et l'objectif visé. Voir A/51/389, § 13.

¹⁵⁶ Voir § 5, 8, 9, 10 et 11 Doc. A/RES/52/247.

¹⁵⁷ L'art. 12 prescrit que « tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ».

¹⁵⁸ L'art. 11 al. 2 dispose que « l'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation (...), faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité (...) ».

¹⁵⁹ *Certaines dépenses des Nations Unies* (Art. 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962, CIJ, Rec. 1962, p. 165.

¹⁶⁰ Art. 17 de la Charte de l'ONU.

¹⁶¹ *Annuaire CDI*, 2001, vol. II, 2^{ème} Partie, p. 151.

revanche, il n'apparaît pas clairement une contradiction entre le régime spécial et le régime de droit commun du PAROI, en l'occurrence en ce qui concerne les règles fondamentales de l'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale ; puisqu'au demeurant, l'indemnisation d'un préjudice ne saurait être absolue et reste soumise aux contingences particulières à chaque situation. Il n'est pas exclu à ce propos que l'application du régime de droit commun emporte aussi des limitations à la réparation du préjudice. Il apparaît en conséquence que la résolution 52/247 corresponde plus à une « simple pétition de principes qu'à une véritable *lex specialis* »¹⁶².

Le caractère discuté de l'articulation de la résolution au régime de droit commun n'élué pas pour autant la diversité des moyens en vue d'assurer la responsabilité. Les mécanismes de redevabilité des organisations internationales visent à remplir cet objectif.

2- Les mécanismes de redevabilité comme source subsidiaire du droit de la responsabilité

Le développement des mécanismes de redevabilité, sous le vocable de l'*accountability*, participe à mettre le droit de la responsabilité des organisations internationales dans tous ses états¹⁶³. Le rattachement de l'*accountability* au registre des fondements de *Soft Law* de la responsabilité s'explique par le caractère mou des règles primaires et par une responsabilité de l'organisation internationale tout aussi molle.

L'*accountability* renvoie à l'action des organisations internationales de « rendre compte et de tenir compte des personnes affectées par le pouvoir qu'elles détiennent »¹⁶⁴. La mise en œuvre d'un régime de l'*accountability* emporte la réunion de trois éléments dont, un ensemble de standards au regard duquel une entité doit rendre compte, un mécanisme capable de mettre en relation, d'une part, l'entité comptable de ses actions et, d'autre part, ceux qui sont éligibles à demander des comptes ; elle implique aussi la capacité du mécanisme à « sanctionner » le non-respect des standards pertinents par l'entité comptable¹⁶⁵. Les standards applicables par l'organisation internationale désignent des règles de comportement, obligations de faire ou de ne pas faire exigibles des organisations internationales. Ces règles sont caractérisées par leur souplesse et leur technicité ; ce qui ne permet pas, du reste, de définir le contenu des obligations inhérentes¹⁶⁶. Sont ainsi considérées comme des standards, les règles relatives à la transparence,

¹⁶² P. BODEAU-LIVINEC, « Les faux-Semblants de la *lex specialis* : l'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU », *op.cit.*, p. 117.

¹⁶³ « Si le phénomène institutionnel est dans tous ses états, la responsabilité des institutions internationales l'est tout autant. Les vocables se multiplient, empruntent des registres différents plus ou moins balisés par le droit international pour responsabiliser l'usage du pouvoir que détiennent les organisations internationales (...) »¹⁶³, L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, « La responsabilité des institutions internationales dans tous ses états », in L. DUBIN, M-C. RUNAVOT (Dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?* Colloque de Cergy-Pontoise, Université de Paris VIII, Pedone, 2014, p. 231

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ R.W GRANT, R.O KEOHANE, « Accountability and Abuses of Power in World Politics », *American Political Science Review*, 2005, vol. 99, pp. 29-30, cité par V. RICHARD, « Les organisations internationales entre Responsibility et Accountability : le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? », *op.cit.*, p. 194.

¹⁶⁶ « Le recours au terme standard dans le langage du droit semble être lié au besoin d'isoler une certaine catégorie d'expressions normatives caractérisées par l'absence de toute prédétermination et l'impossibilité de les appliquer sans procéder au préalable à une appréciation ou à une évaluation, c'est-à-dire en plaçant le fait auquel on les

la participation et aussi aux formes de processualisation¹⁶⁷ de l'activité opérationnelle des organisations internationales. Celles-ci sont des pratiques courantes permettant aux personnes affectées par les activités d'une organisation internationale de demander des comptes, comme l'illustrent les mécanismes mis en place au sein des banques internationales de développement¹⁶⁸. Ces mécanismes visent à améliorer la légitimité des activités en servant de cadre d'évaluation de la requête des personnes affectées ou susceptibles d'être affectées par les projets réalisés. Ces évaluations portent sur la recherche de la conformité du comportement de la banque au regard de ses propres règles internes et touchant à la diffusion de l'information, aux études d'impacts environnemental et social ou encore au droit des peuples autochtones¹⁶⁹. Ces règles procédurales n'ont pas vocation à s'imposer aux Etats ou aux entreprises emprunteurs mais uniquement au personnel de l'organisation « en définiss[ant] un standard de comportement dans le processus décisionnel relatif à l'octroi d'une assistance »¹⁷⁰. La standardisation des règles primaires dans les mécanismes de l'*accountability* constitue une source pour le droit réflexif où le contenu des règles est en constante évolution et soumis aux contingences des éléments factuels.

Le régime de la responsabilité résultant de la mise en œuvre de l'*accountability* est caractérisé par des modes de règlement des différends informels, non judiciaires, moins contraignants pour les organisations internationales¹⁷¹. La plupart des mécanismes mis en place au sein des banques internationales de développement présentent des caractéristiques procédurales et fonctionnelles d'un régime de responsabilité étriqué¹⁷². D'un point de vue procédural, les mécanismes institués ne disposent pas du pouvoir de décision et des suites à donner aux différentes plaintes de tierces personnes. Ainsi, le *Panel d'inspection de la Banque mondiale* ne dispose pas d'un pouvoir de mener une enquête approfondie et de déterminer les mesures concrètes à l'issue d'une enquête qu'après une décision du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale¹⁷³. Le Panel n'a pas de pouvoir autonome pour recommander des

rapporte sur une échelle de valeurs (étalonnage) », *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, Arnaud et A.J ed., 2^{ème} ed., 1993, p. 531 cité par J. SALMON (Dir.), *Dictionnaire de droit international*, *op.cit.*, p. 1049.

¹⁶⁷ Il s'agit des mécanismes de redevabilité qui s'inscrivent dans la rhétorique habermassienne de la démocratie délibérative, voir L. DUBIN, M-C. RUNAVOT, « Représentativité, efficacité, légitimité : des organisations internationales en crise ? », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p. 101.

¹⁶⁸ Pour la Banque mondiale, il s'agit du *Panel d'inspection* créé en 1993, Rés. BIRD 93-10 et Rés. AID 93-6, 22 septembre 1993 ; Pour la Banque asiatique de développement, il s'agit de l'*Accountability Mechanism* créé en 2003, *Accountability Mechanism Policy* 2012, 24 mai 2012 ; pour la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, c'est le *Mécanisme de recours sur les projets*, *Project Complaint Mechanism : Rules of Procedure*, 16 mai 2009 ; Pour la Banque africaine de développement, il est mis en place le *Mécanisme Indépendant d'inspection* créé en 2004, Règlement du MII, 16 juin 2010, Rés. B/BD/2010/10 – F/BD/04 amendant la Rés. B/BD/2004/9 – F/BD/2004/7.

¹⁶⁹ Pour le cas du Panel d'inspection de la Banque mondiale, la procédure ne doit concerner que « des manquements aux politiques opérationnelles, des procédures de la Banque et ses engagements contractés en vertu des accords de prêt », L. DUBIN, P. BODEAU-LIVINEC, « La responsabilité des institutions internationales dans tous ses états », *op.cit.*, p. 254.

¹⁷⁰ V. RICHARD, « Les organisations internationales entre Responsibility et Accountability : le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? », *op.cit.*, p. 201.

¹⁷¹ M. PARISH, « An Essay on the Accountability of International Organizations », *International Organizations Law Review*, 2010, p. 278.

¹⁷² B. TAXIL, « Notions, sources et régime de responsabilité », E. LAGRANGE, J-M. SOREL, *Traité du droit des organisations internationales*, *op.cit.*, p. 1002.

¹⁷³ Rés. BIRD 93-10, § 12.

mesures concrètes visant à remédier aux situations préjudiciables. Dans le même ordre de procédure, les mécanismes institués par la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement n'ont pas de pouvoir propre pour décider des mesures à prendre, à l'issue des différentes consultations avec les parties prenantes¹⁷⁴. D'un point de vue fonctionnel, la responsabilité emporte l'obligation de réparer le préjudice causé. Les mécanismes ci-dessus cités ne visent pas à accorder des réparations aux parties touchées par les activités opérationnelles de ces banques¹⁷⁵. Ils visent tout au plus à apporter des mesures correctives résultant des externalités négatives des projets financés ou à défaut de suspendre les projets, dans l'impossibilité de mesures correctives. Ces caractéristiques particulières de l'*accountability* génèrent une notion édulcorée de la responsabilité des organisations internationales. Et c'est à juste raison que l'on peut penser avec certains auteurs que « le discours de l'*accountability* permet parfois à l'organisation d'échapper à sa responsabilité en se réfugiant dans le jargon de la bureaucratie »¹⁷⁶.

Conclusion

En définitive, l'étude sur les fondements de la responsabilité des organisations internationales présente le PAROI comme le point d'ancrage et d'attraction des règles qui président à la définition des règles secondaires. En dépit de leur supposé inadéquation aux mécanismes de redevabilité, sur la base de la différenciation du type de responsabilité – pour faute ou sans faute - l'on constate que ces régimes poursuivent un but unique relatif à une forme d'autorégulation dans le comportement des organisations internationales. Ce qui rappelle que le caractère *soft* du fondement emporte, certes, une force non contraignante, mais n'est pas pour autant dépourvu d'effets juridiques.

La configuration actuelle des régimes particuliers de fondements conventionnels de la responsabilité des organisations internationales ne remet pas fondamentalement en cause la structure centrale des conditions de la responsabilité telles que instituées par le PAROI. Il s'agit *in fine* de particularismes qui affectent plus les modalités de la réparation que les principes et les conditions de la responsabilité. Il est, probable dans ces conditions, que la convergence de la pratique participe progressivement à la formation de nouvelles règles coutumières ; ce qui, du reste, renforcerait l'exigence de la soumission des organisations internationales à un régime de la responsabilité internationale unifiée.

Ceci étant, il convient de souligner que le régime de la responsabilité des organisations internationales pour fait internationalement illicite restera un cadre général théorique si l'on ne parvient pas à déterminer l'étendue des obligations internationales ou le champ de leurs obligations primaires¹⁷⁷. En effet, des interrogations persistent sur le fait de savoir si l'on peut

¹⁷⁴ *Accountability Mechanism Policy* 2012, p. 24 et Rés. B/BD/2010/10 – F/BD/04, § 12.

¹⁷⁵ V. RICHARD, « Les organisations internationales entre Responsibility et Accountability : le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? », *op.cit.*, p. 201.

¹⁷⁶ H. ASCENSIO, « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », SFDI, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, p. 107.

¹⁷⁷ P. KLEIN, « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI », *op.cit.*, pp. 25-27.

engager la responsabilité des banques internationales de développement parce que les exigences dont elles font suivre leurs prêts entraînent des manquements aux droits de l'homme. Le même questionnement demeure dans l'hypothèse d'une méconnaissance des règles protectrices des droits humains dans le cadre de l'administration provisoire d'un territoire, en l'occurrence par l'ONU¹⁷⁸.

La responsabilité des organisations internationales est aussi tributaire des moyens qui participent à sa mise en œuvre. Parmi ceux-ci, l'absence de voies de recours – au niveau international et interne - et le jeu des immunités et privilèges constituent des obstacles majeurs qui pourraient donner au PAROI et aux fondements secondaires l'impression d'une « Rolls Roys qui ne sort jamais du garage »¹⁷⁹.

¹⁷⁸ G. VERDIRAME, *The UN and Human Rights. Who guards the Guardians ?* Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 55.

¹⁷⁹ A. PELLET, « Conclusion », C. TOMUSCHAT, J-M. THOUVENIN, *The Fundamental Rules of International Legal Order : Jus cogens and Obligations Erga Omnes*, La Haye, Martinus Nijhoff Pub., 2005, p. 421.