Persee

M. Jean-Pierre Ritter

La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale

In: Annuaire français de droit international, volume 8, 1962. pp. 427-456.

Citer ce document / Cite this document :

Ritter Jean-Pierre. La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale. In: Annuaire français de droit international, volume 8, 1962. pp. 427-456.

doi : 10.3406/afdi.1962.981

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1962_num_8_1_981

ORGANISATIONS INTERNATIONALES UNIVERSELLES

LA PROTECTION DIPLOMATIQUE A L'EGARD D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

JEAN-PIERRE RITTER

Persée BY: creative commons

Le problème de la protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale compte parmi les domaines encore peu explorés du droit des gens mais ce n'est pas devancer les faits que d'en entreprendre l'étude. En effet, si la question est nouvelle, elle est pourtant déjà actuelle (1).

Elle a commencé à se poser dans la pratique lorsque, en dotant les organisations internationales de compétences toujours plus étendues, notre époque a mis en leurs mains les moyens de porter à des intérêts privés certaines atteintes qui seront jugées contraires au droit international par les Etats dont les personnes lésées sont les ressortissants.

Il est par exemple évident que l'usage des armes entraîne un risque particulièrement grand d'infliger à des individus des dommages illicites au regard du droit international. Or, dans l'état actuel de développement du droit des gens, la principale des organisations internationales, les Nations Unies,

(*) Jean-Pierre RITTER, Docteur en droit, membre du service juridique du Département politique fédéral suisse, à Berne. Thèse : *Ministérialité et chevalerie. — Dignité humaine et liberté dans le droit médiéval* (Lausane, 1955), Subrogation de l'assureur et protection diplomatique (*R.G.D.I.P.*, 1961). Remarques sur les modifications de l'ordre international imposées par la force (*A.F.D.I.*, 1961).

La présente étude exprime exclusivement les vues personnelles de l'auteur.

(1) Les ouvrages suivants seront cités par la seule mention du nom de l'auteur avec indication de la page : EAGLETON, Clyde : International Organization and the Law of Responsibility (*Académie de Droit international. Recueil des cours.* 1950 I/76). PARRY, Clive : Some Considerations upon the Protection of Individuals in International Law (*Académie de Droit international. Recueil des cours.* 1956 II/90). SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz : Die völkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten (*Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. Neue Folge. Band* XI. 1961).

est habilitée à recourir à la force soit dans le cadre soit en marge de la sécurité collective. C'est ainsi qu'en 1961 l'O.N.U. a mené elle-même des opérations militaires au Katanga.

Toutefois, afin de mettre en lumière la possibilité pour des organisations internationales de commettre des actes illicites de droit des gens au détriment d'individus, il n'est pas nécessaire de se référer à de tels événements de portée historique. On peut songer plus simplement à l'exemple d'une personne blessée par une automobile qu'un fonctionnaire international conduit dans l'exercice de ses fonctions (1 bis).

Il n'y aurait dès lors rien d'extraordinaire à ce que l'Etat dont un ressortissant a été touché dans sa personne ou dans ses biens par un tel acte illicite veuille en demander réparation à l'organisation responsable en se plaçant sur le terrain du droit international et en recourant pour ce faire à l'institution classique de la protection diplomatique.

De plus, il peut se poser, sur le plan du droit des gens, le problème de la responsabilité d'une organisation internationale en raison de la violation d'une obligation contractuelle assumée par elle à l'égard d'un individu. Dans son avis consultatif sur l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies,* la Cour Internationale de Justice a constaté que l'O.N.U. était juridiquement obligée de se conformer aux contrats conclus par elle et aux jugements rendus contre elle par son propre Tribunal administratif (2). S'agissant de contrats d'engagement de fonctionnaires de l'organisation et de jugements de l'organe des Nations Unies qui interprète ces contrats, les obligations dont traite l'avis sont contractées par l'O.N.U. sous l'empire de son propre droit interne. Postérieurement, dans l'avis sur *Certaines dépenses des Nations Unies,* la Cour a affirmé la responsabilité juridique de l'organisation à l'égard des tiers du chef d'engagements fondés cette fois non plus sur le droit interne de l'organisation mais sur un droit qui lui est extérieur, probablement quelque législation nationale (3).

Il est dès lors justifié de se demander si cette responsabilité de l'organisation en vertu de ses engagements contractuels se situe en dernier ressort sur le plan du droit international et si elle peut par conséquent donner lieu le cas échéant à l'exercice de la protection diplomatique de la part de l'Etat dont un ressortissant a conclu avec une organisation internationale un contrat que celle-ci a ensuite violé.

La protection diplomatique est-elle, dans l'état actuel du droit des gens, pratiquable à l'égard d'une organisation internationale ? La jurisprudence ne s'est pas encore prononcée expressément sur ce point bien que certains élé-

(1 bis) EAGLETON, pp. 387-388; PARRY, p. 714.

(2) *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité,* Avis consultatif du 13 juillet 1954 : *C.I.J., Recueil 1954,* p. 53.

(3) *Certaines dépenses des Nations Unies, (article 17, paragraphe 2 de la Charte). C.I.J., Recueil 1962,* pp. 168-169.

ments de la réponse à donner soient fournis par les deux avis consultatifs qu'on vient de citer et plus encore par l'avis rendu en 1949 dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies.* Dans cette décision, la Cour a constaté la personnalité des Nations Unies et sa capacité d'être demanderesse à un litige international (4) et cela, par analogie avec les règles régissant la protection diplomatique, même pour demander la réparation d'un dommage infligé non à elle directement mais à l'un de ses agents et même à l'égard d'un Etat responsable non membre de l'organisation (5). Comme le juge soviétique Krylov l'a relevé, d'ailleurs sans autres développements, dans un passage de son opinion dissidente, il se posait dès lors le problème de la réclamation qui pourrait être présentée contre les Nations Unies pour le compte de l'un de leurs agents par l'Etat dont cette personne est un ressortissant, c'est-à-dire le problème de la capacité de l'organisation d'être défenderesse à un litige international relevant de la protection diplomatique (6). On ne peut s'empêcher de se demander si, au vu des motifs qui ont permis à la Cour de reconnaître à l'organisation la faculté d'être demanderesse à un tel litige, la capacité d'être défenderesse pourrait encore lui être refusée.

1. Capacité d'une organisation internationale d'être défenderesse a un litige de protection diplomatique

a) *Principes.*

La capacité d'être partie à un litige relevant du droit des gens suppose, comme condition essentielle, que l'entité considérée soit dotée de la personnalité de droit international.

Or, il n'est pas douteux qu'une organisation internationale, c'est-à-dire une « communauté conventionnelle interétatique » (7) dotée d'organes particuliers et créée sous l'empire du droit des gens jouit sinon de *la* personnalité internationale du moins d'une certaine personnalité de droit international.

En effet, une organisation internationale « n'est compétente que dans les domaines qui lui sont expressément délégués » (8) et sa compétence ne dépasse pas ce qui est « nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement » (9) des fonctions qui lui sont assignées.

(4) *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies,* Avis consultatif : *C.I.J., Recueil 1949,* p. 179.
(5) *Op. cit.,* pp. 181 ss., p. 185.
(6) *Op. cit.,* p. 219.
(7) Guggenheim : *Traité de Droit international public* (Genève 1953-1954), Tome I, p. 235.
(8) Guggenheim : *Traité,* I, p. 236.
(9) *Réparation des dommages, op. cit.,* p. 179.

Dès lors, la question que nous nous posons n'est pas résolue lorsqu'on a constaté qu'une organisation internationale est une personne de droit des gens. Elle consiste bien plutôt à rechercher si la personnalité internationale de l'organisation entraîne la capacité particulière d'être partie défenderesse (10) à un litige relevant de la protection diplomatique (11).

A l'examen, cette question se révèle plus simple à résoudre que celle qui se posait à la Cour dans l'affaire de la *Réparation des dommages*. En effet, pour établir la légitimation active de l'organisation, la Cour a dû rechercher soigneusement si la poursuite de l'indemnisation d'un dommage infligé à un agent par un Etat était une activité nécessaire à l'exercice des fonctions de l'organisation. Une réponse négative aurait conduit à dénier à l'organisation la capacité juridique correspondante.

Or, il est évident que, s'agissant de la légitimation passive de l'organisation, une telle condition n'existe pas. La capacité de réparer les conséquences dommageables d'un acte illicite au regard du droit international ne doit naturellement pas dépendre de la circonstance que cette réparation serve à la réalisation des buts de l'organisation (12).

Tandis que l'octroi à l'organisation de la capacité de jouir d'un droit et de l'exercer est fonction des besoins de l'entité, eux-mêmes calqués sur les tâches et les fonctions qui lui sont assignées par son acte constitutif, la capacité de l'organisation de faire face à ses obligations est au contraire absolue. Une obligation juridique s'impose, serait-ce contre la volonté ou contre l'intérêt de la personne obligée, et l'obligation d'accomplir un acte entraîne automatiquement le droit et la capacité de s'en acquitter.

Alors que la capacité active de l'organisation, fonction des fins définies dans l'acte constitutif, rayonne, pourrait-on dire, de l'intérieur, la capacité de faire face à une obligation est, comme l'obligation elle-même, donnée de l'extérieur et par conséquent soustraite à la volonté des fondateurs, auxquels il n'appartient pas de la définir.

(10) Pris dans leur sens strict, les mots « demanderesse », « défenderesse » désignent les parties à une procédure de type judiciaire. Par commodité, nous appliquerons toutefois ces termes à l'entité qui présente une réclamation et à celle contre qui une réclamation est présentée, sans égard aux formes du litige.

(11) Telle est la méthode suivie par la C.I.J. dans l'affaire de la *Réparation des dommages* pour rechercher si l'O.N.U. a la capacité d'être demanderesse à un litige de protection diplomatique. Après avoir constaté que « l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale », la Cour ajoute immédiatement que « la question a examiner ensuite est celle de savoir si la somme des droits internationaux de l'Organisation comprend le droit de présenter des réclamations internationales de la nature de celles visées dans la présente demande d'avis » (*Réparation des dommages, op. cit.*, p. 179).

(12) On pourrait invoquer contre cette manière de voir le considérant de la C.I.J. où il est dit : « les droits et *devoirs* [souligné par nous] d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci » (*Réparation des dommages, op. cit.*, p. 180). Il ne nous semble toutefois pas que cette phrase, lue sans son contexte, doive être prise à la lettre.

Dans l'affaire de l'*Effet de jugements,* il avait été prétendu que le pouvoir de l'Assemblée des Nations Unies d'approuver les dépenses de l'organisation l'emportait sur l'autorité d'un jugement du Tribunal administratif ordonnant le versement d'une indemnité. La Cour a répondu à cette objection en déclarant que, s'agissant « d'obligations déjà encourues », il n'existait pas pour l'organisation et l'Assemblée qui en est l'organe « d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements » (13). Dans l'avis *Certaines dépenses des Nations Unies,* la Cour a affirmé le caractère obligatoire à l'égard des tiers des engagements contractés au nom de l'organisation par l'un de ses agents même, peut-être, si celui-ci a dépassé ses compétences (14). De cette jurisprudence, nous retiendrons l'idée qu'une obligation juridique s'impose d'elle-même sans qu'on puisse accorder à l'organisation obligée la capacité de s'y soustraire ni lui refuser la capacité d'y satisfaire.

Il importe peu aux fins de notre démonstration que les obligations considérées dans les deux avis n'aient peut-être pas de caractère international. Ce qui a été dit de l'effet de ces liens juridiques pour une organisation vaut également des obligations proprement internationales.

De l'existence d'une obligation juridique à la charge d'un sujet de droit découle automatiquement la capacité d'y faire face. Il reste pourtant à voir s'il n'y aurait pas lieu de distinguer l'aspect formel de l'aspect matériel du problème : tout en mettant à la charge de l'organisation l'obligation matérielle de réparer les conséquences dommageables d'un acte illicite qui lui est imputable, le droit international n'attribuerait pourtant pas à cette même entité la capacité formelle de recevoir la réclamation du chef de cet acte illicite mais il réserverait au contraire aux Etats membres ou à l'un ou plusieurs d'entre eux la capacité de traiter cette réclamation pour le compte de l'organisation, de se déterminer à son sujet, de l'accepter ou de la refuser en tout ou partie, d'entreprendre de la régler soit par accord soit en aménageant une procédure de conciliation ou d'arbitrage. En d'autres termes, il s'agirait d'examiner s'il y a lieu d'appliquer à l'organisation internationale une distinction analogue à celle que le droit civil établit entre la capacité de jouissance et la capacité d'exercice.

Les législations internes connaissent des situations où la violation d'un droit, tout en fondant une responsabilité de l'auteur de l'acte illicite et un droit à réparation de la personne lésée, ne donne pourtant pas, sur le plan formel, la faculté de présenter cette réclamation à la personne obligée elle-même mais seulement à un représentant de celle-ci. Par exemple, un mineur peut commettre un acte illicite qui lui est personnellement imputable et dont il répond exclusivement sur sa propre fortune mais pourtant son représen-

(13) *Effet de jugements, op. cit.,* p. 59.
(14) *Certaines dépenses des Nations Unies,* pp. 28-30.

tant légal est seul habilité à recevoir la réclamation et à accomplir les actes nécessaires à son règlement.

Le droit international ignore de telles constructions. La raison doit en être cherchée dans la décentralisation poussée du droit des gens qui empêche qu'un rapport de représentation soit opposable aux tiers comme, par l'autorité de la loi, l'est par exemple la représentation de l'enfant par ses parents ou son tuteur. En droit international, la représentation n'a d'effet à l'égard d'un tiers que si celui-ci l'a acceptée.

Certes, il existe en droit des gens des relations juridiques qu'on qualifie de représentation et qui s'imposent au respect des tiers. Tel est le cas par exemple de certaines situations de protectorat. Pourtant, si la puissance protectrice, le représentant, répond des actes illicites du protégé, il en répond en son propre nom et ces actes lui sont directement imputables. C'est la responsabilité matérielle elle-même qui lui est attribuée pour ces actes et non seulement la capacité formelle de traiter d'une responsabilité d'autrui (15).

Il s'agit donc, au point de vue qui nous intéresse, de l'opposé même d'une vraie représentation et cet exemple ne fait que confirmer l'impossibilité de dissocier en droit des gens le sujet de la responsabilité matérielle du sujet de la capacité formelle d'agir comme défendeur.

Par conséquent, il n'y a pas lieu d'admettre qu'une organisation internationale serait incapable de traiter avec un Etat demandeur au sujet de sa propre responsabilité et qu'elle devrait être représentée au litige par les Etats membres ou par tel ou tel d'entre eux.

En raison de cette liaison indissoluble en droit international de la responsabilité matérielle pour la violation d'une obligation et de la capacité formelle d'être partie au litige né de cette violation, dire qu'une organisation internationale ne serait pas habilitée à agir comme défenderesse à une action de protection diplomatique équivaudrait à prétendre qu'elle ne serait pas assujettie aux normes matérielles de droit des gens qui prescrivent le respect de certains droits des personnes privées.

En l'absence d'une distinction entre capacité de jouissance et capacité d'exercice, le pouvoir d'agir d'une organisation internationale ne peut être délimité que par référence au catalogue de droits et d'obligations dont elle est le sujet actif ou passif.

(15) Voir à ce sujet la sentence de Max Huber dans l'affaire des biens britanniques au Maroc espagnol : « vis-à-vis de l'étranger, les responsabilités du protecteur et du protégé, tout en étant juridiquement distinctes, se fondent en une seule, à la charge de la Puissance protectrice » (*O.N.U., Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 648) ; « La responsabilité du protecteur — responsabilité dont l'étendue coïncide strictement avec celle qui résulte des règles générales régissant cette matière — découle dans l'opinion du Rapporteur du fait que seul le protecteur représente le territoire protégé dans ses rapports internationaux. La responsabilité pour les événements de nature à affecter le droit international, se passant dans un territoire déterminé, va de pair avec le droit d'exercer à l'exclusion d'autres Etats les prérogatives de la souveraineté. Comme vis-à-vis de l'étranger la situation du protecteur est la même que celle d'un Etat souverain, sa responsabilité doit être la même. » (*Op. cit.*, p. 649).

b) *Protection diplomatique exercée par un Etat membre de l'organisation.*

La protection diplomatique exercée contre l'organisation par un Etat membre de celle-ci ne présentera que peu d'éléments particuliers par rapport aux lignes générales qui viennent d'être esquissées. Il ne fera par exemple pas de doute que la personnalité juridique de l'organisation et la capacité d'agir qui en découle déploieront leurs pleins effets à l'égard d'un Etat demandeur qui a qualité de membre. Il ne se posera donc pas le problème délicat de la reconnaissance de la personnalité de l'organisation par l'Etat demandeur qui nous occupera dans le cas de l'action exercée par un Etat non membre.

Un seul point paraît peut-être digne de mention. A l'égard d'un Etat qui est placé au sein de l'organisation, le droit particulier arrêté par convention entre les membres l'emportera sur les règles du droit international général qui régissent la responsabilité pour acte illicite. Cet Etat devra donc se soumettre à toutes les normes conventionnelles qui, en dérogation au droit international commun, auront pu être adoptées entre les membres de l'organisation soit pour exempter celle-ci de sa responsabilité de façon générale ou dans certains cas, soit pour en déplacer la charge sur la communauté des Etats ou sur l'un des Etats membres, comme aussi aux règles spéciales de procédure qui auront pu être convenues pour organiser la présentation et le règlement d'une demande d'indemnité.

c) *Protection diplomatique exercée par un Etat non membre de l'organisation.*

Un Etat non membre d'une organisation internationale pourra avoir conclu avec elle des accords particuliers qui régissent soit la matière même de la responsabilité internationale de l'organisation, soit le mode de présentation des réclamations. Pratiquement le seul Etat à pouvoir se trouver dans cette situation sera celui qui abrite le siège d'une organisation dont il ne fait pas partie. Ce que nous avons dit de la protection diplomatique exercée par un Etat membre est alors applicable à une telle hypothèse.

Nous voudrions toutefois n'envisager maintenant que le cas des Etats qui ne sont liés à l'égard de l'organisation par aucune norme applicable en cas de litige.

La question principale qui se pose alors porte évidemment sur le point de savoir si un Etat peut être habilité à invoquer la responsabilité internationale d'une organisation à laquelle il est étranger ou au contraire si, passant outre à une construction juridique qu'il n'a pas acceptée, il est autorisé à rechercher, derrière l'existence fictive de l'organisation internationale, les responsabilités étatiques originaires, celles de la communauté des membres ou de l'Etat du siège ou de celui qui exerce la présidence de l'organisation.

La réponse à cette question dépend étroitement de la conception qu'on se fera de la reconnaissance d'une organisation internationale par un Etat non membre.

Or, à l'opposé de la reconnaissance d'Etat, qui est un acte déclaratif, la reconnaissance d'une organisation internationale revêt un effet constitutif (16). Il s'agit là d'une application du principe « res inter alios acta ». Créée par un acte de droit des gens conclu entre les puissances fondatrices, une organisation internationale est bien une personne de droit international, mais du droit international particulier qui est en vigueur entre les parties à l'acte constitutif et non du droit international général. Elle n'apparaît donc comme personne de droit des gens qu'à l'intérieur du cercle des Etats qui, parties à l'acte constitutif, lui ont confié, ou, demeurées tierces, lui ont reconnu le droit d'agir en cette qualité à leur égard.

L'opinion contraire exprimée par la Cour Internationale de Justice dans un considérant bien connu de son avis en l'affaire de la *Réparation des dommages* (17) se fonde, pour attribuer une personnalité objective à une organisation internationale telle que les Nations Unies, sur le caractère quasi-universel de cette entité qui réunit en son sein « une très large majorité des membres de la communauté internationale ». Certes, la participation à l'O.N.U. de la plupart des Etats du globe est un fait politique incontestable, mais ses conséquences, incontestables elles aussi, sont également de nature politique. Par la quasi-universalité de leur recrutement, les Nations Unies jouent un tel rôle dans les relations internationales que les Etats non membres ne sauraient ignorer simplement leur existence. Ils ne pourront donc pas ne pas reconnaître la personnalité internationale de l'organisation et, en fait, chacun des Etats non membres de l'O.N.U. a naturellement et nécessairement été amené à la reconnaître. Ainsi, le résultat auquel aboutit la construction de la Cour — l'objectivité de la personnalité internationale des Nations Unies — a été réellement atteint en pratique mais il l'a été par le poids politique de l'organisation et non par une construction juridique. Il ne semble pas, en effet, que, sur le plan du droit, le seul nombre élevé des parties à un acte international justifie une exception au principe de la « res inter alios acta ».

On peut se demander si la théorie, qui vient d'être résumée, du défaut d'objectivité de la personnalité d'une organisation internationale, s'applique également aux organisations appelées supranationales ou si leur cas mérite qu'on lui voue un examen particulier dans l'étude de la protection diplo-

(16) Dans ce sens : R. L. Bindschedler : Die Anerkennung im Völkerrecht (*Archiv des Völkerrechts. 9.Bd. 1961-62*), pp. 387-388.

(17) *Réparation des dommages, op. cit.*, p. 185 : « La Cour est d'avis que cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective — et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls — ainsi que la qualité de présenter des réclamations internationales ».

matique exercée à l'égard d'une organisation internationale par un Etat non membre.

Les auteurs qui ont traité de la responsabilité des organisations internationales pour leurs actes illicites ont soit marqué par leur silence qu'ils n'accordaient pas de place spéciale à cet égard aux organisations supranationales, soit exprimé que les particularités de ce type d'organisation ne leur semblaient pas devoir jouer de rôle dans le cadre des problèmes de responsabilité (18).

On pourrait être tenté de s'écarter de ce point de vue en considérant que dès le moment où les parties à un acte multilatéral ne se bornent pas à assumer certaines obligations réciproques en chargeant une organisation internationale des tâches administratives nécessitées par leur collaboration mais où ces Etats se privent de certaines de leurs compétences souveraines pour les transférer à l'organisation, il paraît être dénué de sens d'attribuer une responsabilité internationale à un sujet chez qui la simple compétence d'accomplir l'acte incriminé est matériellement absente. Si par exemple l'Allemagne ou la France ne se contentent pas de s'obliger par traité international à faire un certain usage de leurs compétences étatiques en matière de politique économique et de commerce extérieur — ces compétences leur restant alors acquises — mais que, devenant membres des Communautés européennes, elles abandonnent à une entité supranationale la compétence même d'accomplir certains actes ressortissant à ces domaines, ne faudra-t-il pas conclure que l'organisation internationale doit être tenue exclusivement responsable de l'usage des pouvoirs qu'elle est seule à détenir ?

On peut toutefois opposer à cela que, les compétences de l'Etat étant définies et concédées par le droit international général, un transfert de compétences opéré sous l'empire du droit international particulier d'un groupe d'Etats ne peut être opposable à des puissances tierces dont les relations avec le groupe considéré demeurent régies par le droit général. Les délimitations et attributions de compétences découlant du droit international commun demeurent seules valables à l'égard des tiers.

Les facultés relevant de la souveraineté qu'un Etat a abandonnées à une entité supranationale restent acquises à cet Etat, sur le plan du droit international général, vis-à-vis des puissances tierces qui n'ont pas reconnu l'organisation. Or, en droit des gens, un rapport de représentation n'est pas opposable aux tiers qui ne l'ont pas accepté. Ce principe, signalé plus haut, exclut, à moins de consentement des tiers intéressés, que des droits souverains puissent être exercés sur le plan des relations internationales par d'autres entités que les Etats auxquels ils appartiennent en vertu du droit commun.

(18) SEIDL-HOHENVELDERN, pp. 497-498, note 3.

Ce problème est toutefois neuf et tant que la pratique n'aura pas développé tout le contenu de la notion de supranationalité, il serait imprudent de vouloir se prononcer à son sujet.

Sous réserve de ce seul point où nous restons indécis, nous devons donc conclure qu'une organisation internationale non reconnue par un Etat tiers est à son égard dénuée de personnalité de droit des gens.

A l'opposé, lorsqu'une organisation internationale est reconnue par un Etat tiers, sa personnalité de droit des gens déploie de pleins effets à son égard. Dès lors, cet Etat ne sera pas habilité à invoquer, pour les actes illicites imputables à l'organisation, d'autre responsabilité que celle de cette entité elle-même. De plus, il ne sera évidemment pas lié, puisqu'il n'y est pas partie, par les conventions spéciales adoptées entre les membres pour déplacer le fardeau de la responsabilité incombant à l'organisation en vertu du droit général ou pour organiser la procédure de règlement des réclamations.

En revanche, la non reconnaissance par l'Etat demandeur d'une organisation internationale dénuée de personnalité objective autorise-t-elle automatiquement l'imputation directe des actes de cette organisation à la communauté des Etats membres, à l'Etat du siège ou à celui qui a autorisé que l'organisation déploie une activité sur son territoire ?

Il est vrai que si l'organisation internationale n'a pas d'existence juridique pour l'Etat tiers, la situation est alors la même que dans l'hypothèse où les Etats membres auraient agi en commun sans créer à cet effet d'organisation internationale : l'activité de cet appareil administratif non doté de personnalité est alors une activité des Etats intéressés; chacun d'entre eux est responsable des actions communes (19).

Peut-on toutefois réellement admettre qu'au cas où un Etat tiers ne reconnaît pas de personnalité internationale à une organisation, celle-ci ne soit, à l'égard de cet Etat, dotée d'aucune personnalité juridique quelconque ou que son existence même puisse être ignorée ? En d'autres termes, lorsqu'il n'est pas reconnu à l'organisation de personnalité internationale, est-ce la personnalité elle-même ou seulement son caractère international qui se trouve contesté ?

Cette question ne se pose pas dans le cas de la non reconnaissance d'une entité comme Etat, car la personnalité d'un Etat ne peut être que de droit international. Nier la personnalité *internationale* de l'Etat revient alors à nier son existence juridique elle-même.

En revanche, les deux éléments supportent d'être dissociés dans le cas d'une organisation internationale.

(19) Telle est l'opinion admise par le Professeur SEIDL-HOHENVELDERN, pp. 502-505, et par différents auteurs qu'il cite.

D'une part, une association interétatique peut se voir conférer une personnalité juridique qui ne soit pas de droit international mais de droit interne. Par exemple une institution intergouvernementale peut être érigée en société anonyme créée sous l'empire de la législation de l'Etat du siège.

D'autre part, lorsqu'une organisation a réellement été dotée par ses fondateurs de la personnalité internationale, un Etat tiers peut cependant, de sa propre volonté, la traiter en personne juridique dénuée de caractère international et ne reconnaître son existence que dans ces limites. Il le fera en nouant avec cette organisation des relations juridiques — ce qui entraîne reconnaissance de sa personnalité — mais en prenant garde que ces relations ne soient pas réglées par le droit des gens — ce qui évite la reconnaissance du caractère international. A condition de veiller à ne pas donner aux engagements qu'il prend le caractère d'un accord international, l'Etat pourra, sans se départir de son attitude de non reconnaissance sur le plan du droit des gens, consentir par exemple un prêt à l'organisation ou même l'autoriser à créer un établissement ou à déployer une activité « jure gestionis » sur son territoire (20).

Il est donc possible, au moins avec le consentement de l'Etat tiers intéressé, de disjoindre la personnalité de l'organisation de son caractère international. Nous ferons toutefois un pas de plus et nous nous demanderons si la reconnaissance de la simple personnalité de l'organisation, séparée de son caractère international, ne s'impose pas aux Etats tiers même sans leur consentement lorsque ceux-ci entendent déduire certaines conséquences juridiques d'un acte accompli par l'organisation sur un territoire où la personnalité lui est reconnue.

Il nous semble que l'Etat tiers ne pourra pas ne pas admettre la présence, dans l'Etat du siège ou l'Etat où l'acte incriminé a été commis, d'une certaine corporation, ne relevant pas, pour lui, du droit des gens, qui est dotée de ses organes propres distincts de l'appareil étatique, qui fonctionne et agit en se conformant à un certain corps de règles qui lui sont propres, qui enfin prend des décisions propres sans se borner à exécuter les ordres de l'Etat. Surtout, il ne pourra pas nier que l'Etat du siège autorise la présence et l'activité sur son territoire d'un organisme qui jouit à son égard d'une indépendance au moins aussi grande que n'importe quelle société commerciale. Il devra donc admettre que le souverain territorial, seul habilité à dire qui, dans ses frontières, jouit de la personnalité juridique, reconnaît ou concède une telle personnalité à l'organisation considérée. En érigeant en personne distincte l'organisation qu'ils créent, les Etats membres ne font qu'user, par le moyen particulier d'un traité international, de leur pouvoir discrétionnaire d'attribuer la personnalité juridique à des entités qui sont

(20) Ainsi, un Etat qui ne reconnaîtrait pas à l'U.N.E.S.C.O. la personnalité internationale pourrait, sans se départir de son attitude, autoriser celle-ci à ouvrir et exploiter un office de distribution et vente de ses publications.

présentes sur leur territoire ou y contractent des liens juridiques. Il s'agit là d'une compétence dont les Etats font un usage quotidien par le canal de leur législation et qui ne peut pas leur être contestée par des puissances tierces.

Dès lors l'imputation directe des actes de l'organisation à l'Etat du siège ou aux Etats membres reste-t-elle possible comme elle le serait s'il pouvait être dénié à l'organisation toute personnalité juridique quelconque ou, au contraire, n'y a-t-il pas lieu d'appliquer, en ce qui concerne les actes de l'organisation, la règle habituelle qui exempte les Etats de toute responsabilité internationale directe pour les actes de personnes morales, distinctes d'eux-mêmes, créées sous l'empire de leurs lois, établies sur leurs territoires ou auxquelles ils participent comme sociétaires ?

La réponse à cette question nécessite, croyons-nous, une distinction.

Il est d'une part certains actes qui relèvent par essence du pouvoir souverain et qui engagent par conséquent la responsabilité de l'Etat même si, par hypothèse, celui-ci déléguait à d'autres entités la compétence de les accomplir. Si par exemple une organisation internationale se voyait conférer une compétence judiciaire obligatoire (21), ou un pouvoir fiscal ou la faculté de disposer dans certains cas de la propriété privée par acte public, les Etats tiers seraient habilités à considérer que l'organisation exerce un pouvoir qui appartient au seul souverain et que celui-ci reste responsable des actes de ceux qu'il a autorisés à agir à sa place. La nature publique de l'acte donne la qualité d'organe étatique à celui qui l'accomplit. Un acte illicite qu'une organisation internationale commettrait au détriment d'un individu dans l'usage de cette compétence déléguée justifierait alors l'exercice de la protection diplomatique contre le souverain territorial. Cette solution suppose évidemment qu'on ne croie pas devoir reconnaître, par exception à la règle générale, de personnalité internationale objective aux organisations de type supranational (22).

D'autre part, il est des actes dommageables qui peuvent être commis par n'importe quel sujet de droit et dont la qualification juridique varie selon le caractère de la personne qui les accomplit et l'activité en rapport avec laquelle ils sont accomplis. Tel est le cas des atteintes aux personnes et des dommages aux biens par suite d'accidents dus à des erreurs humaines.

Ainsi, l'homicide d'une personne de nationalité étrangère ou la destruction de tel ou tel de ses biens pourra, suivant le cas, engendrer une responsabilité internationale immédiate de l'Etat, si l'acte dommageable est par exemple imputable à ses forces armées, lors d'opérations de guerre ou d'exercices militaires, tandis qu'elle ne fondera de responsabilité de l'Etat qu'en vertu du droit interne et qu'une responsabilité internationale ne pourra

(21) A défaut de caractère obligatoire, la responsabilité directe de l'Etat serait exclue comme elle l'est pour les sentences d'arbitres privés.

(22) Voir à ce sujet *supra*, p. 434 et s.

naître que postérieurement en raison d'un déni de justice, si le dommage est survenu par exemple dans le cadre de l'exploitation des chemins de fer de l'Etat, même si ceux-ci ne sont pas dotés d'une personnalité juridique propre. Enfin, une responsabilité de l'Etat ne sera engagée ni en vertu du droit des gens ni généralement en vertu du droit interne lorsque les mêmes dommages sont infligés par des entités même entièrement soumises au contrôle de l'Etat mais érigées en personnalités juridiques distinctes de la sienne, comme le sont dans certains pays, les sociétés nationales de chemins de fer, les banques nationales, les régies du tabac ou des alcools et bien d'autres entités qui pourraient être citées en exemple. Ici encore un déni de justice postérieur à l'acte est la seule source possible d'une responsabilité internationale.

Le même acte qu'est l'atteinte à la vie ou à la propriété de personnes privées est dans le premier cas un acte prohibé par le droit international, dans les deux autres hypothèses un comportement dont il appartient au droit interne d'ordonner la sanction et la réparation.

On pourra déduire de ce qui précède qu'il ne paraît pas possible d'imputer directement à l'Etat des dommages de cette catégorie lorsqu'ils sont commis par des organisations internationales qui, même non reconnues de la puissance à laquelle ressortit la victime, jouissent, sur le territoire où elles agissent, d'une personnalité distincte de l'Etat. En effet, cette personnalité propre, bien que dénuée de caractère international, venant s'intercaler entre l'Etat et la personne qui a agi, empêche l'établissement d'un lien direct de l'un à l'autre et elle met par conséquent obstacle à l'imputation de l'acte illicite à l'Etat. Il n'existe pas alors de motif de soumettre le souverain territorial à une responsabilité plus stricte que dans le cas d'actes dommageables commis par une personne morale quelconque, de droit public ou privé, qui est établie dans le pays ou y déploie ses activités.

La responsabilité directe de l'Etat se trouvant ainsi exclue, qu'en est-il de celle de l'organisation elle-même ? Comme, du fait de sa non reconnaissance, l'organisation est privée de son caractère international à l'égard de l'Etat demandeur, ses actes ne sont pas, dans ses relations avec cet Etat, régis par le droit des gens mais seulement par le droit interne.

A l'égard d'un Etat qui ne reconnaît pas une organisation, les faits dommageables commis par elle, même en rapport avec une activité qui revêt en soi un caractère public, changent de caractère, cessent d'être des actes illicites de droit international pour devenir des faits dont l'illicité ne peut découler que du droit interne. La réparation de tels dommages devra être poursuivie devant les tribunaux internes et l'Etat du for ne sera responsable qu'en cas de déni de justice. Si, en raison des immunités accordées à l'organisation par l'Etat du for, des voies de droit font défaut, le déni de justice se trouvera réalisé.

Dans d'autres cas, la non reconnaissance de l'organisation reste sans effet pratique parce que l'organisation est de toute façon dénuée de compétences publiques. Cette hypothèse est réalisée lorsque la personnalité de droit international est concédée par les Etats membres à une organisation dont les seules activités relèvent du « jus gestionis », comme le serait par exemple une organisation chargée exclusivement de l'exploitation d'un aérodrome, de travaux de recherche scientifique ou de la construction de matériel à cet effet. Les dommages infligés à des personnes privées dans le cadre de telles activités sont soustraits à l'empire du droit des gens comme le sont ces activités elles-mêmes et on devrait se demander s'ils ne demeurent pas régis par le droit interne jusque dans les relations avec des Etats tiers qui auraient reconnu l'organisation ou même, sauf conventions particulières, à l'égard des Etats membres.

Il reste à examiner si l'Etat qui n'a pas reconnu l'organisation internationale avant la commission de l'acte illicite peut, si la nature de l'acte s'y prête, ouvrir la voie à une action de droit international contre l'organisation en accordant cette reconnaissance postérieurement, peut-être même par le seul dépôt d'une demande d'indemnisation fondée sur les normes du droit des gens. Le caractère constitutif de la reconnaissance d'une organisation internationale paraît exclure cette solution. Au moment de l'acte incriminé, l'organisation n'était pas soumise au droit international dans ses relations avec l'Etat demandeur et les normes du droit des gens ne peuvent être rendues applicables rétroactivement par un acte unilatéral d'une partie.

Pour résumer ce qui vient d'être dit de la possibilité pour un Etat non membre d'une organisation internationale d'exercer la protection diplomatique à son égard, on doit rappeler tout d'abord que, s'agissant d'une organisation reconnue par l'Etat demandeur, sa responsabilité en raison d'un acte contraire au droit international doit être invoquée sur le plan du droit des gens par une réclamation formulée directement contre elle; ensuite que, s'agissant d'une organisation non reconnue, les actes relevant par nature du pouvoir souverain qu'elle peut être autorisée à accomplir donnent lieu à une action de droit international contre le ou les Etats auxquels appartient originairement la compétence dont il a été fait usage dans le cas litigieux tandis que l'action en raison d'actes d'une autre nature relève du droit interne et doit être dirigée contre l'organisation suivant les voies de la procédure interne, avec la possibilité d'invoquer un déni de justice à la charge de l'Etat du for lorsque celui-ci n'offre pas de voies de droit satisfaisantes.

C'est à la seule action de droit international dirigée contre l'organisation elle-même que seront consacrées nos prochaines considérations.

2. Le fondement de l'action

a) *L'imputation.*

Le bien-fondé de la demande d'indemnité résultera de l'imputation à l'organisation défenderesse d'un comportement prohibé par le droit international et dommageable à un ressortissant de l'Etat qui formule la réclamation. Pour rechercher si un acte donné peut-être imputé à une organisation, il conviendra d'appliquer la règle fondamentale en vertu de laquelle la responsabilité internationale, qui toujours découle d'un acte de quelque individu, incombe au sujet de droit des gens dont l'auteur de l'acte illicite est l'organe ou l'agent (23).

Dans son application à une organisation internationale, cette règle doit être entendue avec les mêmes précisions qui lui ont été apportées par la pratique dans les relations interétatiques. C'est dire qu'il y a lieu de prendre en considération les règles particulières qui prescrivent ou excluent l'imputation dans certaines hypothèses délicates telles que le cas de l'acte accompli hors compétence ou « ultra vires » ou au mépris des instructions reçues. Par exemple, une organisation dont la responsabilité internationale est mise en cause en raison des actes d'une force armée placée sous son autorité pourra invoquer le bénéfice de la règle qui, à moins que l'absence d'un commandement soit due à une négligence, exclut l'imputation des actes de traînards, c'est-à-dire de militaires dépourvus de chef (24).

Il est évident qu'une organisation répond, avec les tempéraments qu'on vient de rappeler, des violations de l'ordre international commises par ses organes statutaires ainsi que du comportement illicite de ses agents, c'est-à-dire des personnes qui, suivant un ordre hiérarchique, dépendent en dernier ressort d'un organe statutaire en ce sens que leur activité est dirigée par les instructions et placée sous le contrôle de cet organe.

En revanche, l'organisation ne répondra pas des actes de personnes soumises à l'autorité d'autres sujets de droit international, spécialement des Etats membres, même si ceux-ci ont fait agir ces personnes en accord avec l'organisation. Ainsi, l'organisation ne sera pas responsable des actes accomplis par les Etats membres pour se conformer à une décision de l'organisation, dès le moment où ces actes ont été exécutés par l'appareil de ces Etats et suivant les instructions et sous le contrôle de ceux-ci.

Par exemple, dans son opinion dissidente en l'affaire *Certaines dépenses des Nations Unies,* le juge soviétique à la Cour Internationale de Justice,

(23) Guggenheim : *Traité,* II, p. 4.

(24) Voir l'application de cette règle dans les sentences arbitrales rendues entre les Etats-Unis et le Mexique dans les affaires Youmans (*O.N.U., Recueil des sentences arbitrales,* vol. IV, p. 116; et Solis (*op. cit.,* pp. 362-363) ainsi que dans l'arbitrage entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en l'affaire du « Zafiro » (*op. cit.,* vol. VI, pp. 163-164).

M. KORETSKY, admet que des forces armées mises à la disposition du Conseil de Sécurité par les Etats membres, en vertu d'accords spéciaux, conformément à l'article 43 de la Charte « demeureraient des forces armées des Membres de l'Organisation et ne deviendraient pas celles de l'Organisation », et qu' « on peut les comparer, toutes proportions gardées, aux armées d'une alliance ou d'une coalition militaire pouvant agir ensemble ou en étroite coordination, sans pour autant former une armée distincte des forces armées nationales » (25). Il découlerait alors de cette qualification que les dommages infligés à des personnes privées par ces troupes seraient imputables aux Etats qui fournissent les contingents et non à l'O.N.U., bien que l'action de ces forces soit entreprise pour exécuter des décisions de l'organisation. Une situation semblable a été réalisée pendant la guerre de Corée, où malgré la dénomination de « commandement des Nations Unies », qui était appliquée à l'organe directeur de la force internationale, les Etats membres prêtaient eux-mêmes, sur l'invitation de l'organisation, leur assistance à la République de Corée, sous la forme d'une coalition militaire dont les Etats-Unis portaient la charge principale et qui était placée sous les ordres d'un commandant nommé par cette puissance (26).

Le cas de personnes qui sont les agents d'un Etat mais qui se trouvent jointes temporairement à l'appareil d'une organisation pose une question plus délicate. La réponse dépendra une fois de plus du point de savoir qui exerce l'autorité et le contrôle sur ces agents (27).

La Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient (F.U.N.U.) et la Force armée des Nations Unies au Congo fournissent un exemple de ce procédé. La Cour Internationale de Justice a examiné ces cas, d'ailleurs à un autre point de vue, dans son avis consultatif *Certaines dépenses des Nations Unies*. En ce qui concerne les opérations de la F.U.N.U., la Cour a relevé que « l'exécution [des] recommandations [de l'Assemblée générale] concernant la création de commissions ou d'autres organismes entraîne une activité de l'Organisation » (28) et elle a laissé entrevoir que la force internationale au Moyen-Orient pourrait être qualifiée d' « organe subsi-

(25) Certaines dépenses des Nations Unies, *op. cit.*, p. 257. M. KORETSKY signale encore (*loc. cit.*) que les opérations prévues à l'article 42 sont, selon les termes de cette disposition, « exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies » et non par des forces des Nations Unies, en outre, que les forces aériennes mises à la disposition du Conseil de Sécurité par les membres, en vertu de l'article 45, mènent une « action combinée ».

(26) A ce sujet, voir par exemple F. SEYERSTED : Can the United Nations Establish Military Forces ? (*Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. Neue Folge. Band XII.* 1962), pp. 191 et 217; GUGGENHEIM : *Traité*, vol. II, p. 252, note 1, et les documents cités par ces auteurs.

(27) Voir dans ce sens F. SEYERSTED, *op. cit.*, p. 217 : une force composée de contingents nationaux devient un organe de l'organisation « if and to the extent the states providing them have placed them under the authority of the organization (or under a commander appointed by and taking his orders from it) and have thereby ceded their organic jurisdiction over them ».

(28) *Certaines dépenses des Nations Unies, op. cit.*, p. 165. Voir aussi p. 172.

diaire » de l'O.N.U. (29). De plus, les textes fondamentaux qui créent et organisent la F.U.N.U., et que cite la Cour, établissent incontestablement que cette force dépend exclusivement de l'organisation (30).

La nature de l'opération des Nations Unies au Congo n'a en revanche pas été nettement définie dans l'avis consultatif. La Cour parle cependant d'une « action du Secrétaire général » et relève que le Conseil de sécurité, qui a autorisé le Secrétaire général à prendre les mesures nécessaires au Congo, a ainsi usé de son pouvoir « d'agir au moyen des instruments de son choix » (31). S'il est difficile de tirer de l'avis une formule qui l'exprime de façon lapidaire, il paraît pourtant certain que cette décision, lue dans son entier, ne peut se comprendre qu'en ce sens que l'opération du Congo est un acte des Nations Unies et la force internationale qui l'exécute une agence des Nations Unies.

Une définition plus précise du caractère de la force internationale au Congo se trouve dans un rapport du Secrétaire général antérieur à l'avis et dans une opinion dissidente jointe à l'avis.

Dans un rapport du 18 juillet 1960, adressé au Conseil de Sécurité, le Secrétaire général déclare que la force internationale au Congo est « placée nécessairement sous le commandement exclusif de l'Organisation des Nations Unies ». Dans le même rapport le Secrétaire général ajoute :

> « Pour tous les membres du personnel de l'O.N.U. employés dans la présente opération, les règles fondamentales de l'Organisation des Nations Unies en matière de service international doivent être considérées comme applicables, notamment en ce qui concerne l'obligation de faire preuve d'une fidélité absolue aux buts de l'Organisation et de s'abstenir d'actes en rapport avec leur pays d'origine qui risqueraient d'ôter à l'opération son caractère international et de créer une situation de double allégeance » (32).

Il est ainsi interdit aux membres de la force de l'O.N.U. de solliciter ou d'accepter des instructions de leur Etat d'origine dans le cadre de leur activité au sein de la force internationale (33). Ajoutons que le Conseil approuva à l'unanimité l'action entreprise sur cette base par le Secrétaire général (34).

Dans un passage de son opinion dissidente, le juge M. Bustamante y Rivero définit la force internationale au Moyen-Orient aussi bien que celle du Congo comme une « Force d'urgence indépendante mais intégrée d'effectifs nationaux » (35), puis il ajoute :

(29) *Op. cit.*, p. 165.
(30) *Op. cit.*, p. 170. Voir aussi les textes cités par M. Koretsky, *op. cit.*, pp. 258-259.
(31) *Op. cit.*, pp. 175-177.
(32) Premier rapport du Secrétaire général sur la mise en application de la résolution S/4387 du Conseil de sécurité, en date du 14 juillet 1960 (Document S/4389, du 18 juillet 1960), chiffres 7 et 14 (Conseil de sécurité. Documents officiels. Quinzième année. Supplément de juillet, août et septembre 1960. Pages 18 et 19).
(33) E. M. Miller : Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo (*The American Journal of International Law*, vol. 55, 1961), p. 11.
(34) *Certaines dépenses des Nations Unies, op. cit.*, p. 176.
(35) *Op. cit.*, p. 299.

« ... je dois faire aussi des réserves à l'égard du fait qu'une Force militaire puisse être qualifiée « d'organe subsidiaire » des Nations Unies, parce que les organes institutionnels supposent une certaine capacité discrétionnaire de raisonnement pour remplir consciemment la fonction qui leur est assignée, et une Force militaire manque de toutes facultés délibérantes et constitue tout simplement un *instrument* exécutif discipliné des ordres supérieurs » (36).

Si les personnes chargées de l'exécution d'une opération décidée par une organisation internationale sont placées sous l'autorité exclusive de celle-ci, il est justifié de les qualifier d'agents de l'organisation, malgré leur qualité originaire d'agents d'Etats membres, et de déclarer leurs actes, y compris les actes illicites, imputables à l'organisation.

Réciproquement, si un agent de l'organisation est mis à la disposition d'un Etat, par exemple un fonctionnaire international « prêté » comme conseiller technique à un pays en voie de développement, la responsabilité pour les actes de cette personne sera imputée à l'Etat ou à l'organisation suivant que l'agent considéré est tenu de se conformer dans son activité aux instructions de l'un ou de l'autre.

b) *Responsabilités concurrentes d'une organisation internationale et d'un Etat.*

Il peut se produire des situations — et nous en avons rencontré dans les pages qui précèdent — où, en vertu des normes du droit des gens, un seul et même dommage infligé à une personne privée peut être imputé à la fois à une organisation et à un Etat, par exemple un Etat membre, ou l'Etat du siège, ou celui où le dommage est survenu.

On se demandera peut-être si la responsabilité de l'Etat exclut celle de l'organisation ou au contraire si la responsabilité de l'organisation exempte l'Etat. La reponse à cette question est négative. En effet, le cas que nous examinons maintenant ne doit pas être confondu avec celui où, en raison de la non reconnaissance de l'organisation par l'Etat demandeur, on impute à l'Etat les actes ressortissant de la souveraineté que l'organisation est autorisée à accomplir (37). Là, en effet, il s'agissait d'une responsabilité alternative : l'acte dommageable était mis à la charge soit de l'organisation soit de l'Etat, suivant que la substitution de l'une à l'autre était ou non opposable au demandeur. Il arrivait ainsi que l'Etat réponde d'un comportement qui n'était pas le sien mais celui de l'organisation.

Ici, au contraire, il s'agit de responsabilités concurrentes : les deux entités revêtent à l'égard du demandeur la qualité de pleins sujets de droit international et le même dommage peut être imputé séparément à chacune d'elles. Si l'Etat est responsable à côté de l'organisation, il l'est en raison de son propre comportement et non des actes de l'organisation. L'Etat et l'organisation étant des personnes de droit international indépendantes, chacune

(36) *Op. cit.*, p. 300.
(37) Voir *supra*, p. 438.

des deux supporte elle-même la responsabilité des actes qui lui sont imputés sans qu'aucune construction permette de transporter cette charge de l'une à l'autre. Tel est d'ailleurs le sens même de la notion de personnalité juridique (38).

Citons un exemple : comme la Force des Nations Unies a agi à la demande de la République du Congo, on peut se demander si ses membres ne devraient pas être considérés comme des agents de cet Etat, auquel leurs actes devraient alors être imputés. La réponse à cette question se trouve dans le rapport du Secrétaire général du 18 juillet 1960, où l'on lit :

> « Bien qu'aux termes de la résolution, la Force des Nations Unies soit envoyée au Congo à la demande du gouvernement et qu'elle soit appelée à y demeurer avec le consentement de ce gouvernement, et bien qu'on puisse la considérer comme un organe mis à la disposition du gouvernement pour le maintien de l'ordre et la protection des vies humaines — tâche qui incombe naturellement aux autorités nationales et qui leur reviendra dès que, de l'avis du gouvernement, leur pouvoir aura été suffisamment établi — la Force est placée nécessairement sous le commandement exclusif de l'Organisation des Nations Unies en la personne du Secrétaire général, sous le contrôle du Conseil de Sécurité... » (39).

La situation n'est somme toute pas différente de celle qu'a connue fréquemment le droit international classique : un Etat demeure responsable des actes de ses forces armées, pour autant qu'il en a conservé le commandement et s'en est réservé le contrôle, même si, dans le cadre d'une alliance ou d'une intervention sollicitée, il les a mises au service des intérêts d'une puissance amie. Ici, l'O.N.U. demeure de même responsable des actes de la force internationale mise au service des intérêts de la République du Congo.

On peut déduire de la réponse du Secrétaire général qu'en raison du « commandement exclusif » exercé par l'O.N.U. sur la Force internationale, les actes de celle-ci ne peuvent être imputés qu'à l'organisation et qu'une responsabilité de l'Etat du Congo pour un dommage causé par ces militaires ne pourrait être fondée que sur un titre distinct, par exemple précisément la responsabilité du souverain territorial pour « le maintien de l'ordre et la protection des vies humaines ».

On pourra se convaincre à l'examen que dans tous les cas qui entrent en ligne de compte la responsabilité de l'Etat et celle de l'organisation, si elles ont pour objet le même dommage matériel, ont une cause juridique différente.

Parfois l'Etat se sera associé à la commission de l'acte illicite par l'organisation. Il aura peut-être voulu comme elle l'acte dommageable, il l'aura facilité, il aura prêté assistance à sa réalisation. En tel cas la source de la

(38) Voir à ce sujet BALLADORE-PALLIERI : La personalità delle organizzazioni internazionali (*Diritto internazionale*, vol. 14, Parte prima, 1960), p. 240.

(39) Voir *supra*, note 32, cf. également le même rapport du 18 juillet 1960, chiffre 12 (*op. cit.*, p. 19) : « l'opération des Nations Unies doit être séparée et distincte de l'action de toute autorité nationale ».

responsabilité de l'Etat sera son comportement propre, indépendant de celui de l'organisation.

Parfois encore, l'Etat sur le territoire duquel l'organisation a commis son acte illicite pourra être soumis à une responsabilité du droit des gens analogue à celle que la Cour Internationale de Justice a retenue à la charge de l'Albanie dans l'affaire du *Détroit de Corfou,* si, ayant eu connaissance de l'intention de commettre un acte illicite ou de sa réalisation matérielle, il n'a pas fait ce qui était en son pouvoir pour empêcher le dommage (40). On doit, dans une pareille situation, conclure que l'Etat territorial est responsable du fait illicite lui-même et des dommages qui en suivent (41). Cette construction ne signifie toutefois pas que le comportement de l'organisation soit imputé à l'Etat; ce dernier ne répond pas de la commission d'un acte illicite par autrui mais de sa propre omission. La source de sa responsabilité est « l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats » (42).

Enfin, il peut arriver que la réparation de l'acte dommageable commis par l'organisation doive être poursuivie devant les tribunaux d'un Etat donné et que celui-ci, n'assurant pas de voies de droit suffisantes, par exemple en raison des immunités accordées à l'organisation, trouve sa responsabilité engagée du chef d'un déni de justice. Il a pu sembler que ce cas posait un problème difficile à résoudre et l'on s'est demandé si la réclamation devait être adressée à l'Etat du for ou à l'organisation (43).

On se convaincra qu'il n'y a là qu'un faux problème si l'on veut bien se rappeler que la lésion originaire et le déni de justice, bien qu'ayant pour substance le même dommage matériel, constituent deux actes illicites séparés, reposant sur des causes juridiques différentes. Dans certains cas, l'illicité de l'acte de l'organisation ne découle que des normes du droit étatique, soit que l'organisation, n'étant pas reconnue par l'Etat demandeur, ne puisse être obligée à son égard par le droit des gens, soit que, revêtue de tous les attributs de la personnalité internationale, elle se soumette pourtant à une loi interne nationale dans un domaine particulier, par exemple les relations contractuelles avec une personne privée. Dans ces deux hypothèses, le seul fondement possible d'une action de droit international est le déni de justice qui ne pourra être qu'à la charge de l'Etat lorsque l'organisation n'est pas reconnue et qui, dans le cas contraire, devra être imputé soit à l'Etat soit à l'organisation, selon que la juridiction défaillante était l'organe de l'un ou de l'autre. En revanche,

(40) *C.I.J. Recueil,* 1949, pp. 18, 22 et 23 (*Affaire du détroit de Corfou*).
(41) Comparer la formule utilisée par la Cour : *op. cit.,* p. 23.
(42) *Op. cit.,* p. 22.
(43) Eagleton, pp. 394-398. Les difficultés rencontrées proviennent, croyons-nous, de ce que cet auteur paraît adhérer à la thèse, souvent admise aux Etats-Unis, que le déni de justice, conçu d'ailleurs dans un sens plus large qu'en Europe, est la seule source possible d'une réclamation internationale en raison d'un dommage infligé à un individu, sans qu'on distingue suivant que la lésion originaire constitue ou ne constitue pas elle-même un acte illicite international.

si le comportement de l'organisation constitue déjà un acte illicite international, le déni de justice viendra, le cas échéant, s'ajouter comme second délit de droit des gens indépendant, imputable selon les circonstances à l'Etat ou à l'organisation.

Les obligations de l'Etat du for dans le domaine de la protection judiciaire des étrangers varient d'ailleurs d'une hypothèse à l'autre. S'agissant d'actes d'une organisation non reconnue, qui sont régis par la législation nationale, cet Etat a l'obligation d'établir, dans les relations avec des puissances tierces, des voies de droit suffisantes : l'octroi d'immunités peut aboutir dans ce cas à un déni de justice si l'organisation n'assure pas elle-même la réparation de l'acte illicite. S'agissant en revanche d'actes accomplis par une organisation reconnue de l'Etat qui exerce la protection, l'immunité de l'organisation découle de sa personnalité internationale qui, dans cette hypothèse, est opposable à l'Etat demandeur. Hormis le cas où, par convention spéciale, l'organisation se soumet à la juridiction locale, l'Etat du for ne saurait répondre d'une compétence dont il est dépourvu et il ne peut par conséquent lui être fait grief d'un déni de justice.

3. Le droit matériel régissant l'action

a) *Responsabilité délictuelle.*

La même partie du droit des gens qui déclare illicites certains actes des Etats à l'égard de ressortissants étrangers lie les organisations internationales dans leurs relations avec les personnes privées, sans qu'il y ait lieu de déclarer telle ou telle de ces normes inapplicable par principe. En effet, si un intérêt privé, tel que la vie, la liberté, les biens, est protégé en droit international, cela signifie qu'il est interdit à tout sujet de droit international de commettre les atteintes à ces intérêts que le droit des gens prohibe. Seules par conséquent les possibilités d'action matériellement limitées des organisations internationales feront que certaines normes, sans leur être théoriquement inapplicables, seront pratiquement sans objet pour elles.

On peut en revanche se demander si les organisations internationales sont habilitées à invoquer le bénéfice de certaines situations juridiques particulières qui, en droit international classique, entraînent une atténuation de la responsabilité délictuelle des Etats. L'exemple typique d'une telle situation est la belligérance. On sait en effet que, dans un état juridique de guerre, un belligérant ne répond pas des dommages causés à des neutres par des actes de guerre licites.

L'O.N.U. pourrait-elle bénéficier de cette règle si elle menait elle-même, par le moyen de ses propres forces militaires, des opérations de contrainte

armée contre un Etat agresseur ? Selon une opinion assez répandue, des mesures de sécurité collective destinées à réprimer une agression ne créeraient pas un état juridique de guerre. Cette thèse nous semble faire une part trop grande à la fiction. Dès le moment où une organisation internationale ou une coalition rassemblée au nom de la sécurité collective a pour adversaire un agresseur qui est un Etat, il nous paraît difficile de nier l'existence d'une situation de guerre. L'organisation internationale belligérante recueillerait alors le bénéfice de cet état de droit.

Il sera plus difficile de qualifier la situation dans le cas où l'adversaire des Nations Unies ne sera pas un Etat reconnu ou lorsque les mesures armées de l'organisation n'auront pas de caractère coercitif.

Ces deux circonstances sont réunies dans l'affaire du Katanga. D'une part, en effet, le Katanga n'est reconnu comme Etat par aucune puissance, d'autre part, la Cour Internationale de Justice a déclaré dans son avis *Certaines dépenses des Nations Unies* que les opérations de la force internationale au Congo ne constituaient pas une « action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » au sens du chapitre VII de la Charte, et elle a par conséquent nié qu'elles aient eu un caractère coercitif (44). Cette action ne saurait donc être assimilée à une guerre et les Nations Unies devront admettre que cette qualification de l'opération, qu'elles ont elles-mêmes adoptée par la voix de la Cour, leur soit le cas échéant opposée par un Etat qui exercerait la protection diplomatique du chef d'un dommage infligé à l'un de ses ressortissants par la force internationale.

Il resterait cependant à examiner si les règles du droit de la guerre qui limitent la responsabilité internationale pour les actes des forces armées seraient applicables en raison du seul caractère matériel des opérations entreprises par l'organisation, dès le moment où celles-ci entraînent en fait l'usage des armes.

Lorsque l'entité contre laquelle l'organisation internationale s'est trouvée engagée dans des combats est un Etat reconnu, la même conception réaliste qui conduisait à admettre une situation de guerre dans le cas de mesures de répression dirigées contre un agresseur, pourra, suivant le caractère et l'importance de la lutte, aboutir à une conclusion identique, quand bien même la nature coercitive de l'opération serait niée.

En revanche, la réponse sera négative lorsque, comme dans l'affaire du Katanga, l'entité impliquée dans les combats contre l'organisation n'est pas un Etat et que celle-ci ne lui a pas reconnu le statut de belligérant. Hormis le cas de guerre contre un Etat, où l'attribution des droits de belligérance est automatique, un sujet de droit international (ici l'O.N.U.) ne peut en effet revendiquer pour soi-même le statut de belligérance et les droits qui en

(44) *Certaines dépenses des Nations Unies, op. cit.*, pp. 166 et 177.

découlent à moins d'avoir reconnu à son adversaire la même qualité (45). Certes, même sans avoir le statut de belligérant, un Gouvernement légal est habilité par sa seule souveraineté à prendre les mesures utiles pour combattre une insurrection sur son territoire. En revanche, une organisation internationale ne saurait invoquer ce titre.

Par conséquent, dans une situation telle que l'affaire du Katanga, l'O.N.U., n'ayant pas reconnu le statut de belligérant à son adversaire non étatique, encourt, en raison des dommages causés par ses forces armées, la responsabilité accrue que connaît le droit de la paix.

b) *Responsabilité contractuelle.*

Lorsqu'une organisation internationale viole les obligations qu'elle a assumées dans un contrat conclu avec une personne privée, la protection diplomatique peut-elle être exercée de ce chef contre l'organisation ? Il peut sembler indiqué de distinguer dans l'étude de cette question entre les obligations contractées par l'organisation sous l'empire de son propre système juridique, de son droit interne, pourrait-on dire, et celles qui sont créées sous l'empire d'une législation nationale.

Dans son avis consultatif sur l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies,* la Cour Internationale de Justice a reconnu qu'un contrat d'engagement conclu entre un fonctionnaire et le Secrétaire général, au nom de l'O.N.U., « engage la responsabilité juridique de l'Organisation » et que celle-ci « est tenue en droit d'exécuter le jugement » (46) par lequel son propre tribunal administratif la condamne à verser une indemnité lorsqu'il a été mis fin à l'engagement sans l'assentiment de l'intéressé. Or, les contrats d'engagement sont « régis par les dispositions de la Charte et par les règlements pris en application de celle-ci » (47), spécialement par « les règles fixées par l'Assemblée générale » conformément à l'article 101. Quant aux jugements qui appliquent ces contrats, ils sont l'œuvre d'un tribunal « fonctionnant en vertu d'un statut spécial et dans le cadre du système juridique organisé des Nations Unies » (48). Il ne fait donc pas de doute que les obligations découlant pour l'organisation de ces contrats et de ces jugements sont fondées sur l'ordre juridique particulier des Nations Unies, sur leur droit interne.

(45) Dans le cas particulier du Katanga, il convient toutefois de signaler l'idée exprimée par le juge à la C.I.J., M. MORENO QUINTANA, dans son opinion dissidente en l'affaire *Certaines dépenses des Nations Unies.* Ce membre de la Cour attribue à l'O.N.U. et au Katanga le statut international de belligérants, en raison du caractère de la lutte et du « cessez-le-feu et d'autres conventions militaires » qui ont été passés entre les adversaires (*op. cit.*, p. 246). Selon le droit international classique, en effet, la conclusion d'accords entre forces armées, dans une lutte où l'un au moins des adversaires n'est pas un Etat, entraîne pour les deux camps reconnaissance réciproque du statut de belligérants.

(46) *Effet de jugements, Recueil 1954,* p. 53.

(47) Opinion dissidente de M. HACKWORTH, *op. cit.*, p. 82. Voir aussi l'Avis, *op. cit.*, p. 57.

(48) *Effet de jugements, op. cit.*, p. 56.

Or, selon la conception habituellement reçue en droit international interétatique, la violation par un Etat de son seul droit interne ne constitue pas un acte illicite international et ne peut par conséquent donner lieu à l'exercice de la protection diplomatique. Le seul fondement possible d'une réclamation internationale relative à l'application du droit interne est le déni de justice, acte que le droit des gens définit selon des critères autonomes et qu'il déclare illicite sans se référer au droit interne.

Un Etat ne peut donc sur le plan des relations internationales invoquer le droit interne d'un autre Etat (49). Le même principe vaut-il du droit interne d'une organisation internationale ou faut-il considérer au contraire que, les normes du système juridique d'une organisation faisant partie du droit international, leur violation justifie une action de droit des gens ?

Dans le cas particulier des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, leur non-exécution constituerait très probablement un déni de justice, de sorte que même les notions reçues en droit international classique suffiraient ici à la défense, par le moyen de la protection diplomatique, des droits du fonctionnaire lésé. Cette circonstance ne doit toutefois pas nous empêcher d'examiner le problème en termes généraux ou en songeant par exemple à une violation d'un contrat d'engagement dont le Tribunal administratif des Nations Unies n'aurait pas assuré la réparation.

La question que nous nous posons consiste en d'autres termes à examiner quel est le fondement premier de cette obligation des Nations Unies, constatée par la Cour, d'observer les dispositions des contrats conclus par elles et d'exécuter les jugements rendus contre elles par leur tribunal. Cette obligation a-t-elle simplement sa source dans le code des règles de l'organisation, de même que l'obligation d'un Etat de respecter un contrat conclu par lui avec l'un de ses ressortissants ou un jugement rendu contre lui par les tribunaux nationaux n'a pas d'autre source que précisément l'ordre juridique interne sous l'empire duquel est conclu ce contrat ou rendu ce jugement ? Ou faut-il admettre au contraire que l'obligation des Nations Unies de se conformer aux normes de leur propre système juridique se situe sur le plan du droit international (50) ?

Dans le premier cas, l'autorité du contrat et du jugement serait relative. Elle signifierait simplement que le corps des règles propres de l'organisation interdit que la convention ou que la sentence demeure inexécutée. Si pourtant l'autorité du contrat ou du jugement n'est pas respectée, on devra constater que le droit des Nations Unies a été violé de même qu'un Etat viole son propre ordre juridique lorsqu'il se soustrait à l'autorité d'un contrat conclu ou d'un jugement rendu sous l'empire de ce droit. La seule constatation de cette

(49) *C.P.J.I., Série A/B,* n° 44 (*Traitement des nationaux polonais à Dantzig*), p. 24.
(50) Voir chez M. Parry, pp. 717-721, une analyse de la nature juridique de cette obligation de l'organisation.

contravention n'apporte toutefois aucun remède de même qu'il n'y a pas de remède international à la violation par un Etat de ses propres lois.

Or, l'avis *Effet de jugements* s'abstient de préciser quel est le fondement juridique de l'obligation des Nations Unies de respecter les contrats et les jugements fondés sur leur propre droit. La Cour déclare que le droit de l'Assemblée générale, sur l'existence duquel on l'interroge, de ne pas exécuter les jugements doit signifier « droit légal » (51). Elle se considère « appelée à dire si l'Assemblée générale est juridiquement fondée à refuser de donner effet à ces jugements » (52). Pour établir la force obligatoire des jugements du Tribunal administratif, la Cour se réfère au « principe de droit bien établi et généralement reconnu » (53) de la chose jugée. Elle conclut enfin que l'organisation, dont la « responsabilité juridique » est engagée pour la conclusion des contrats, « est tenue en droit » d'exécuter les jugements (54). Il n'est dit nulle part sur le plan de quelle loi se situe ce « droit légal », ni en vertu de quel droit l'Assemblée est — ou n'est pas — « juridiquement fondée » à ne pas exécuter les jugements ou l'organisation « tenue en droit » de s'y conformer, ni si le « principe bien établi » dont l'autorité est invoquée s'applique en tant que notion reçue en droit des Nations Unies ou en tant que règle supérieure de droit international qui oblige l'organisation au-dessus de son propre système.

Pourtant, sans vouloir faire dire à la Cour ce qu'elle a intentionnellement omis de préciser, on doit constater que rien dans les expressions citées ne permet de « relativiser » l'obligation constatée à la charge de l'organisation, en l'enfermant dans les limites de son système juridique particulier. L'absence même de toute précision dans les formules employées écarte toute restriction dans l'énoncé de l'obligation et tend au contraire à lui donner une portée absolue.

Certains de ceux qui accorderont un tel caractère absolu aux obligations contractuelles de l'organisation seront peut-être tentés de le justifier en notant qu'il n'existe pas entre le droit des gens et le droit interne d'une organisation de frontière comparable à celle qu'ils croient discerner entre le droit des gens et les droits internes étatiques. Le système juridique de l'organisation se situe dans le domaine du droit international, il y est plongé, il en constitue une partie intégrante sans qu'il soit possible d'établir des cloisonnements pour l'isoler de ce milieu ambiant. Le droit de l'organisation est du droit international; par conséquent, dira-t-on, les obligations découlant du système de l'organisation sont des obligations de droit des gens. Il s'en déduirait qu'une action de droit international est automatiquement donnée en raison d'une violation de ces obligations.

(51) *Effet de jugements, op. cit.*, p. 51.
(52) *Loc. cit.*
(53) *Op. cit.*, p. 53.
(54) *Loc. cit.*

Sans entrer dans un examen théorique de cette conception, nous nous bornerons à remarquer qu'une discussion sur la nature juridique précise du droit interne d'une organisation internationale nous paraît inutile ici. Il suffit, croyons-nous, de constater que, dans l'hypothèse envisagée, la norme du droit de l'organisation qui est violée, la règle contractuelle, ne donne de droit qu'à l'individu qui a conclu avec l'organisation alors que l'action de protection diplomatique suppose un droit de l'Etat. En raison de la diversité des sujets actifs, une action de l'Etat ne peut donc pas découler de la règle stipulée au profit de l'individu.

Il est donc nécessaire de poursuivre notre analyse pour rechercher si nous rencontrerons à un autre niveau une norme qui fournisse à l'Etat un titre d'intervention au profit de son ressortissant dont les droits contractuels ont été violés par l'organisation.

Or, si nous tentons de remonter de degré en degré la hiérarchie des normes qui fondent la validité du contrat d'engagement et du jugement qui en fait application, nous verrons que l'autorité du jugement du Tribunal administratif découle du contrat conclu entre l'organisation et le fonctionnaire (55), que la validité de contrat découle de sa conformité à certaines règles adoptées par l'Assemblée générale en vertu de l'article 101 de la Charte, lequel n'est lui-même rien d'autre qu'une stipulation contractuelle entre les Etats membres.

Ce sont donc les Etats parties à ce traité international qu'est la Charte qui sont convenus que les fonctionnaires seraient engagés « conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale » (art. 101). Ce sont donc eux qui, en dernière analyse, ont stipulé, les uns à l'égard des autres, que l'organisation serait obligée par les contrats d'engagement conformes aux règles fixées par l'Assemblée et par les jugements rendus par l'organe convenu en vertu de ces contrats. La force obligatoire des jugements et l'autorité des contrats sont donc contenues dans la convention des parties; par le mécanisme de la hiérarchie des normes, elles en sont partie intégrante.

La convention qui établit une organisation fournit donc cette règle — qu'on dit manquer en droit international général — établissant à la charge d'un sujet de droit des gens (ici l'organisation) l'obligation internationale de respecter les normes de son propre système juridique, les contrats passés sous son empire et les jugements rendus sous son autorité. En d'autres termes, toute partie à la convention est habilitée à demander, comme étant contenu dans la convention, que les règles internes de l'organisation soient correctement observées. Ainsi, une intervention en faveur d'un individu qui a été lésé par une violation du droit de l'organisation est possible en vertu du droit

(55) Opinion individuelle de M. WINIARSKI : le tribunal administratif est « offert par les Nations Unies et accepté par le fonctionnaire dans un contrat librement consenti » (*Effet de jugements, op. cit.*, p. 65).

de toute partie à un traité d'exiger que les conventions soient respectées. Cette intervention, notons-le bien, est fondée sur la qualité de partie à la convention et, sauf disposition contraire, elle doit donc être ouverte à toute partie et non seulement à celle dont l'individu lésé est un national (56).

En revanche, le cas des contrats conclus par une organisation sous l'empire d'une législation étatique se révèle très difficile à résoudre et il paraît en tout cas impossible de lui apporter une solution uniforme.

Parfois, on devra constater qu'un contrat est fondamentalement régi par le système juridique de l'organisation bien que ses dispositions matérielles soient soumises à l'application d'une législation nationale. Ainsi, les droits et obligations matériels réciproques d'une organisation internationale, en tant qu'employeur, et de ses fonctionnaires, pourront être soumis à la loi de l'Etat du siège, dans la mesure où le contrat d'engagement, soit nécessite une interprétation, soit ne règle pas certains points, sans que cette convention cesse pour autant d'avoir son fondement juridique dans l'acte constitutif de l'organisation et dans les règlements qui en assurent la mise en œuvre. De même, le jugement de litiges relatifs aux rapports de service pourra demeurer confié exclusivement à un tribunal de l'organisation. La référence à la législation étatique locale serait alors une simple « réception » : certaines dispositions du droit matériel national relatives aux contrats de travail seraient adoptées et absorbées par le système juridique de l'organisation dont elles deviendraient partie intégrante.

Dans d'autres cas, bien que l'application d'une législation nationale aux contrats ne soit pas fondée sur une simple « réception », on constatera pourtant que les Etats membres ont stipulé dans l'acte constitutif ou dans ses règles d'exécution que l'organisation se conformera aux normes d'un droit interne donné en concluant des contrats d'une certaine catégorie et on pourra peut-être établir qu'ils ont entendu accorder à chacun d'eux le droit de veiller à ce que l'organisation exécute correctement ses obligations de droit interne, par exemple parce que l'observation précise de tels engagements est jugée indispensable à l'accomplissement des tâches de l'organisation. Il en découlerait alors que les Etats membres auraient la faculté d'intervenir en faveur de personnes privées dont les droits contractuels auraient été violés par

(56) Certains se demanderont peut-être si, pour les mêmes motifs, l'action protectrice d'un Etat membre ne devrait pas, comme fondée sur le traité créant l'organisation, être menée contre la communauté des autres parties plutôt que contre l'organisation elle-même. On pourrait en effet douter que le traité qui crée une organisation soit pour celle-ci, qui n'y est pas partie, source d'obligations à l'égard de ses propres membres. Pourtant, dans le cas des Nations Unies, par exemple, on admet que l'article 2, chiffres 1 et 7, de la Charte établit une obligation juridique de l'organisation envers les Etats membres (KELSEN : *The Law of the United Nations* — Londres 1950 — p. 37). Voir dans le même sens un passage de l'opinion dissidente de M. BUSTAMANTE Y RIVERO dans l'affaire *Certaines dépenses des Nations Unies* : « C'est la Charte qui règle les relations entre les associés, soit réciproquement, soit à l'égard de l'Organisation elle-même » (*op. cit.*, p. 304). On peut remarquer par comparaison, sur le plan du droit interne, que par exemple la violation des statuts d'une société commerciale par les organes de celle-ci permet généralement une action des sociétaires contre la corporation elle-même.

l'organisation. Les dispositions adoptées à cet égard varieront évidemment d'un acte constitutif à l'autre et on devra abandonner à l'interprétation d'établir de cas en cas si un tel droit a été stipulé en faveur des Etats membres.

Parfois enfin, la liaison entre le contrat conclu par l'organisation et l'acte constitutif ne sera pas assez étroite pour que les Etats membres aient aucun droit de regard sur l'exécution par l'organisation de ses obligations conventionnelles.

A l'égard des Etats membres dans cette dernière hypothèse et à l'égard des Etats tiers dans tous les cas, une organisation internationale se trouve, en ce qui concerne les obligations contractuelles assumées par elle sous l'empire d'une législation étatique, dans la même situation qu'en droit international classique un Etat qui a conclu un contrat sous l'empire d'un droit interne : aucune responsabilité internationale ne peut, selon la conception dominante, être invoquée en raison de la seule violation d'un tel contrat.

4. Les conditions de l'action

a) *L'épuisement des instances internes.*

Il semble justifié d'admettre que l'action de protection diplomatique exercée à l'égard d'une organisation internationale est soumise « mutatis mutandis » à la condition d'épuisement des instances internes (57). Cette règle signifie, en d'autres termes, que dès le moment où la personnalité internationale d'une organisation internationale est reconnue par un Etat, des actes contraires au droit des gens commis par elle au détriment d'un ressortissant de cet Etat ne peuvent donner lieu à une action diplomatique tant que la personne lésée n'a pas fait usage des voies de règlement que l'organisation internationale met à la disposition des réclamants individuels. S'agissant d'une organisation internationale dont l'appareil administratif et judiciaire est naturellement plus rudimentaire que celui d'un Etat, les instances « internes » ne se dérouleront pas nécessairement à l'intérieur du système juridique de l'organisation. La règle citée signifie en réalité que le réclamant devra user de toute procédure judiciaire, arbitrale ou administrative qui aboutit à statuer sur sa demande d'indemnité et à laquelle l'organisation internationale accepte de se soumettre. Ces voies de droit pourront être assurées soit par un organe judiciaire ou administratif de l'organisation, s'il en existe un qui soit compétent pour examiner une réclamation individuelle, par exemple le Tribunal administratif des Nations Unies pour les réclamations fondées sur des contrats d'engagement, soit par les tribunaux de l'Etat du siège si leur compétence est

(57) Dans ce sens : Seidl-Hohenveldern, p. 502 (bien que dans une hypothèse de base différente) ; Eagleton, pp. 394 ss., bien que cet auteur (p. 398) ne juge pas cette solution satisfaisante.

prévue, soit par un organe arbitral indépendant devant lequel l'organisation accepterait de porter le litige. Si les procédures existantes ne conduisent pas à une indemnisation du dommage ou s'il n'existe aucun moyen de redressement à la disposition des individus, la voie est ouverte à l'exercice de la protection diplomatique par l'Etat dont la personne lésée est un national.

Si l'insuffisance des voies de droit disponibles est telle qu'elle constitue un déni de justice, celui-ci représentera, nous l'avons dit, un acte illicite international nouveau qui sera à la charge du sujet de droit des gens dont l'autorité qui a statué était l'organe, c'est-à-dire suivant le cas soit l'organisation, soit un Etat. Si la décision a été rendue par un arbitre indépendant, aucune imputation du déni de justice ne paraît possible. Une réclamation ne peut alors être présentée qu'en raison de l'acte illicite originaire.

b) *Procédure.*

La capacité juridique d'une organisation de figurer à un litige relevant de la protection diplomatique en qualité de partie dont la responsabilité internationale est mise en cause ne suppose naturellement pas qu'il existe, sur le plan du droit international, une procédure toute organisée pour le règlement de telles demandes d'indemnité. Ce que, dans son avis sur la *Réparation des dommages subis,* la Cour a dit des réclamations présentées par les organisations est valable pour celles qui sont formulées à l'égard d'une organisation. De même que, sur le plan interétatique, une telle réclamation « est traitée par voie de négociations, et, en l'état actuel du droit concernant la juridiction internationale, ne peut être déférée à un tribunal international que du consentement des Etats en cause », de même, « si l'Organisation adresse à l'un de ses membres une réclamation, celle-ci sera présentée de la même manière et sera traitée par les mêmes procédés » (58). De même en ira-t-il si une telle réclamation est dirigée contre l'organisation. Les modes de règlement entrant en ligne de compte sont, selon ce que la Cour a relevé, « la protestation, la demande d'enquête, la négociation et la demande de soumettre l'affaire à un tribunal arbitral ou à la Cour, dans la mesure où son Statut le permet » (59).

Or, en vertu de l'article 34 de son statut, qui n'admet pour plaideurs que des Etats, la Cour Internationale de Justice ne saurait, en l'état actuel du droit, être saisie même sur la base d'un compromis. En dépit de cette disposition, l'action pourrait cependant être portée devant la Cour si l'Etat demandeur et l'organisation défenderesse concluaient un traité en vertu duquel l'organisation soumettrait le cas litigieux à la Cour pour avis consultatif et s'engagerait par avance à accepter l'avis de la Cour comme définitif. Il a été

(58) *Réparation des dommages subis, op. cit.,* p. 178.
(59) *Op. cit.,* p. 177.

recouru à ce moyen par exemple dans l'accord sur les privilèges et immunités des Nations Unies (60).

La jurisprudence de la Cour Internationale de Justice connaît déjà un cas analogue. Dans l'affaire des *Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T.*, où il ne s'agissait d'ailleurs pas d'un litige entre un Etat et une organisation internationale, la Cour a été invitée à rendre un avis qui était reconnu par avance définitif car l'organisation intéressée était soumise, en l'espèce, à la disposition du statut du Tribunal administratif de l'O.I.T. prévoyant que « l'avis rendu par la Cour aura force obligatoire ». Mise en face de cette situation, la Cour a estimé que

> « ... le fait que l'avis de la Cour sera accepté comme ayant force obligatoire ne fait pas obstacle à ce que suite soit donnée à la demande d'avis » (61).

Hormis ce cas, un règlement arbitral du litige devra être entièrement aménagé par accord des parties.

*
* *

Au moment de mettre le point final à ces pages, nous sommes très conscients d'avoir soulevé plus de questions que nous n'en avons résolu. En effet, dans l'état actuel du droit des gens, alors que la doctrine sur la responsabilité internationale des organisations est peu abondante et la jurisprudence plus rare encore, il est prématuré de proposer des solutions à tous les problèmes qui se posent et il serait présomptueux de le tenter. Il est sûrement plus utile d'essayer d'abord de formuler ces questions puis de chercher à entrevoir ensuite la méthode à suivre pour les résoudre. A cet égard, s'agissant d'un problème de droit des gens dont l'apparition est récente, on devra tout à la fois éviter, d'une part, de lui appliquer aveuglément les solutions admises en droit international classique, d'autre part, prendre garde de ne pas tomber dans le travers de ceux qui, face à une situation nouvelle, croient devoir ignorer les notions reçues, comme si toute la science acquise jusqu'à nous était du coup sans valeur lorsqu'il se présente un cas dont certaines données sont sans précédent.

Le problème de la protection diplomatique exercée à l'égard d'une organisation internationale illustre, croyons-nous, cette constatation, car les solutions qui lui seront apportées devront, semble-t-il, nécessairement allier la nouveauté à la tradition.

(Août 1962).

---

(60) Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (Résolution de l'Assemblée générale du 13 février 1946), art. 8, sec. 30.

(61) *Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O.*, Avis consultatif du 23 octobre 1956 : *C.I.J.* Recueil 1956, p. 84.