



**HAL**  
open science

## Notions, sources et regimes de responsabilite

Bérangère Taxil

► **To cite this version:**

Bérangère Taxil. Notions, sources et regimes de responsabilite. Evelyne Lagrange; Jean-Marc Sorel. Droit des organisations internationales, LGDJ/Lextenso, pp.995-1012, 2013, Traités, 978-2-275-03590-1. <hal-04929395>

**HAL Id: hal-04929395**

**<https://hal.science/hal-04929395v1>**

Submitted on 4 Feb 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License

## CHAPITRE 31

### NOTIONS, SOURCES ET RÉGIMES DE LA RESPONSABILITÉ

Bérangère TAXIL

BIBLIOGRAPHIE. – Plusieurs dossiers spéciaux de revues sont consacrés à la responsabilité internationale des organisations internationales : Symposium de l'Amsterdam Center for International Law, « Responsibility of International Organizations and of (Member) States », *IOLR*, 2010, n° 1, pp. 9-75. – « IOLR Forum ARIO », *IOLR*, 2012, n° 1, pp. 1-85. – Y. KERBRAT, P. KLEIN, V. MICHEL (dir.), « Table ronde sur la responsabilité des organisations internationales », *RBDI*, automne 2013, à paraître (aux fins de ce chapitre, voy. notamment V. Richard, « Les organisations internationales entre *responsibility* et *accountability* » et M. Forteau, « Régime général de responsabilité ou *lex specialis* ? »). – A. AHLBORN, « The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility », *IOLR*, 2011, n° 2, pp. 397-482. – I.F. DEKKER, « Making Sense of Accountability in International Institutional Law », *NYIL*, 2007, pp. 83-118. – O. DELEAU, « La Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux », *AFDI*, 1971, pp. 876-888. – V. GOWLLAND-DEBBAS, « The Security Council and Issues of Responsibility under International Law », *RCADI*, vol. 353, 2012, pp. 189-443. – G. HAFNER, « Accountability of International Organizations : A Critical View », in R. St John MACDONALD, D.M. JOHNSTON, *Towards World Constitutionalism : Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Brill, Leiden, 2005, pp. 585-630. – W.E. HOLDER, « International Organizations : Accountability and Responsibility », *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 2003, vol. 97, pp. 231-236. – P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 673 p. – P. KLEIN, « Panels, médiateurs et mécanismes informels de contrôle des activités des organisations internationales : entre *Accountability* et *Responsibility* », *Proceedings of the European Society of International Law*, 2010, vol. 3, pp. 217-229. – G. MARCEAU, « IGOs in Crisis ? Or New Opportunities to Demonstrate Responsibility ? », *IOLR*, 2011, n° 2, pp. 1-13. – M. MOLDNER, « Responsibility of International Organizations : Introducing the ILC's DARIO », *Max Planck YUNL*, 2012, pp. 281-328. – M. PARISH, « An Essay on the Accountability of International Organizations », *IOLR*, 2010, n° 2, pp. 277-342. – SFDI, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2009,

142 p. – J. WOUTERS, E. BREMS, S. SMIS, P. SCHMITT (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Intersentia, Antwerp, 2010, 600 p.

**1980.** La notion de responsabilité de l'organisation internationale est consubstantielle à celle de sujet de droit, titulaire de droits et d'obligations (voy. chapitres 14 et 15). En théorie, la capacité des organisations internationales à s'engager en tant que sujets actifs et passifs de la responsabilité ne pose pas de difficultés particulières. Toutefois, la responsabilité suscite bien des questions, depuis longtemps (C. Eagleton, « International Organization and the Law of Responsibility », *RCADI*, vol. 76, 1950, pp. 319-425), mais dont les enjeux sont finalement apparus assez récemment, depuis le début des années 1990. Progressivement, la multiplication et la diversification des activités normatives et opérationnelles des organisations internationales ont montré que ces activités étaient susceptibles d'affecter les droits des tiers, qu'il s'agisse d'autres sujets du droit international – États ou autres organisations internationales –, des agents de l'organisation internationale ou encore des personnes privées. Ces éléments ont indéniablement conduit à renouveler la réflexion, dans le contexte des travaux récents de la Commission du droit international (CDI) portant sur ce thème.

La responsabilité est un concept relationnel. Au sens strict et classique, elle oppose les destinataires d'une norme primaire qui conférerait des obligations à l'un et des droits subjectifs corrélatifs à l'autre. Dès lors, le responsable, soumis à l'obligation de réparer, est d'abord tenu de rendre des comptes uniquement à la personne lésée. Mais cette relation intersubjective, réciproque et bilatérale, s'étend aussi à d'autres sujets. Ainsi, l'élargissement contemporain de cette relation normative bilatérale et réciproque vers des tiers est appréhendé à travers la notion de personne « autre que lésée », depuis la codification de la responsabilité des États achevée par la CDI en 2001. Cependant, même en ce cas, le droit coutumier ne considère dans cette relation élargie que les sujets reconnus du droit international. Ce faisant, les effets croissants du droit des organisations internationales sur les tiers ne sont pas totalement appréhendés, surtout lorsqu'il s'agit de « non-sujets » (ou sujets contestés) du droit international tels que les personnes privées. En effet, on reste encore largement dans le cadre de l'affirmation classique de la CIJ dans l'affaire *Barcelona Traction* : « la responsabilité n'est pas engagée si un simple intérêt est touché ; elle ne l'est que si un droit est violé » (CIJ, arrêt du 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne)*, § 46). Le droit ne peut être violé que s'il était dû à son titulaire. Or, à qui l'organisation doit-elle répondre de ses actes, pour quels motifs (au sens de causalité ou de fondements), et de quels droits ? Apprivoiser, circonscrire la responsabilité des organisations internationales se heurte à bien des obstacles et incertitudes : quant aux normes primaires que l'organisation doit respecter sous peine de sanction (voy. chapitre 8) ; quant à l'imbrication des ordres juridiques d'origine et de mise en œuvre d'une responsabilité ; quant à la diversité des sujets de droit impliqués tant du côté actif que passif de la relation de responsabilité : qui est responsable, dès lors que l'action des organisations est généralement médiatisée par celle des États ? À l'égard de qui, au vu des effets de

l'activité sur des acteurs multiples, comprenant les sujets de droit interne ? Entre responsabilité pour fait illicite ou sans faute, entre responsabilité contractuelle et extra-contractuelle, un régime commun peut-il vraiment être discerné ? On se heurte également, comme cela est si souvent souligné, à la rareté des forums et de la pratique, ainsi qu'à l'absence de sources stables et coutumières. Dès lors, le chapitre 31 sera essentiellement destiné à présenter la diversité des notions, sources et régime de responsabilité, tandis que les suivants se concentreront sur le modèle commun élaboré en droit international par la CDI. On peut alors, de manière traditionnelle, analyser le mécanisme de responsabilité suivant une approche chronologique, qui présente d'abord les conditions d'engagement de la responsabilité internationale (chapitre 32) puis son contenu (chapitre 33).

**1981.** À l'instar de la responsabilité des États, la responsabilité juridique de l'organisation internationale peut être définie comme « l'ensemble des relations juridiques nouvelles découlant d'un fait internationalement illicite » (*Dictionnaire de droit international public*, p. 995). Cependant, il existe d'autres définitions possibles, impliquant toutes les conséquences d'un fait illicite *ou* dommageable et donc licite. Par « conséquences », on entend celles pesant sur les relations entre sujets de droit concernés. Pour autant, ces relations s'insèrent dans un droit objectif qui peut aussi en subir des effets. On peut rappeler que « la responsabilité, une fois mise en œuvre, répare les préjudices en restaurant la légalité » (P.-M. Dupuy, « Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des États. Un bilan », *RGDIP*, 2003, n° 2, p. 306). Pour autant, il ne faut pas confondre la mise en cause de la responsabilité d'une organisation avec les différents types de contentieux subjectifs ou objectifs, distinction qui n'existe guère en droit international. Les incursions dans les considérations de légalité seront donc réduites au strict nécessaire.

Il est inutile de développer les truismes tenant au caractère protéiforme et fonctionnel des modèles organisationnels : ils impliquent que les réponses aux questions posées plus haut varient. D'abord, elles peuvent différer en fonction de la notion même de responsabilité qui, appliquée aux organisations internationales, est kaléidoscopique (section 1). Ensuite, il faut également souligner la diversité des fondements et régimes de responsabilité, en ce que l'organisation internationale est sujet de plusieurs ordres juridiques (section 2).

## Section 1

### Diversité des notions

**1982.** Le vocabulaire anglophone est parfois plus riche que le nôtre. En effet, la littérature juridique étrangère met en exergue les trois termes que sont *liability*, *responsability* et *accountability*, tous synonymes de notre seul vocable de responsabilité. Or, chacun d'eux semble déjà pouvoir être défini de plusieurs manières et

ainsi représenter des objets juridiques différents, en fonction du champ normatif dans lequel l'auteur anglophone place son analyse. Cependant, les deux premiers sont étroitement liés aux mécanismes strictement juridiques (voire judiciaires) de la responsabilité (§ 1). Le concept d'*accountability*, quant à lui, trouve son origine hors du droit, et fait frémir les juristes, que ce soit d'horreur ou d'enthousiasme. En effet, il est large et fuyant, mais des tentatives de conceptualisation juridique adaptée aux organisations internationales émergent (§ 2). C'est principalement sur les travaux de l'*International Law Association* (ILA) que l'on peut se fonder pour en trouver l'analyse doctrinale la plus complète.

### § 1. — Liability et responsibility

**1983.** Emprunté au droit privé anglais, le terme *liability* semble surtout désigner l'obligation de réparer et le titulaire de celle-ci, dans des régimes de responsabilité aux fondements différents (qu'elle soit de nature civile, pénale, ou commerciale). Cependant, la transposition du terme en droit international (public, qui plus est) est source de confusion, surtout pour un francophone, et plusieurs usages du concept viennent brouiller son sens.

Dans une approche générale et conceptuelle, il semble que le mot puisse ainsi désigner l'assujettissement à une obligation secondaire. En effet, il est couramment utilisé pour rechercher l'identité d'un responsable : tel est le cas par exemple des études portant sur la « *corporate liability under international law* ». C'est ainsi que les entreprises multinationales sont considérées comme n'étant pas responsables de violations du droit international par les juges américains, en raison de l'absence d'un principe même de responsabilité pénale des personnes morales (Cour d'appel fédérale, 2d circuit, 17 septembre 2010, *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*). Dans cette approche, c'est l'attribution de la responsabilité qui est déterminée, non l'attribution d'un comportement qui violerait une obligation dont l'entreprise eût été destinataire. Tel est le cas dans les mécanismes de responsabilité du fait d'autrui, comme la responsabilité du commettant du fait du préposé en droit interne privé, voire celle du supérieur hiérarchique ou de la « *joint criminal liability* » en droit international pénal. On comprend alors le caractère déterminant de la distinction pour les questions de partage de responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres. C'est ainsi que la version anglophone de la résolution de l'Institut de droit international, portant sur « les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers » utilise bien le terme *liability* pour traiter de la responsabilité conjointe ou subsidiaire (IDI, session de Lisbonne, 1995). La doctrine fait de même (A. Stumer, « Liability of Member States for Acts of International Organizations : Reconsidering the Policy Objections », *Harvard International Law Journal*, 2007, vol. 48, n° 2, pp. 553-580).

Présentée de la sorte, la *liability* ne semble donc pas correspondre à une phase spécifique de l'actuel mécanisme codifié de la responsabilité internationale, ni

dans le fait générateur, ni dans le contenu, ni même dans la mise en œuvre, qui nécessite d'identifier les lésés et non les responsables. En outre, sa compréhension impose de revenir à l'époque où la CDI naviguait encore entre obligations primaires et secondaires, aux fins de distinguer *liability* et *responsibility*. En effet, « *the most common use of "responsibility" is to refer to the obligations of States, and "liability" to refer to the consequences which ensue from a breach of those obligations* » (A.E. Boyle, « State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts non Prohibited by International Law : a Necessary Distinction ? », *ICLQ*, 1990, vol. 39, n° 1, p. 8).

**1984.** Par ailleurs, une autre présentation de la distinction entre les deux termes existe. Elle fut choisie dans un second temps par la CDI, dans son œuvre de codification de la responsabilité des États. Ainsi, en séparant la responsabilité pour fait illicite de la responsabilité pour activités non interdites par le droit international, elle distingua les fondements de la responsabilité par l'usage différencié des vocables : *responsability* désignait alors la responsabilité pour faute, tandis que *liability* renvoyait à la responsabilité sans faute. Cela s'explique car par *liability*, on se réfère souvent à des mécanismes mettant l'accent sur le préjudice : quelle qu'en soit la source, s'il est important, il doit être réparé. Cependant, ce choix semblait relever de la commodité plus que de la logique juridique, et ne faisait pas l'objet d'un consensus entre les membres de la Commission (*ibid.*).

Cette pratique fut néanmoins reprise par les travaux de l'ILA menés sur l'*accountability* entre 1998 et 2004 (ILA, *Accountability of International Organizations, First Report*, Taipei, 1998 ; *Second Report*, Londres, 2000, 19 p. ; *Third Report Consolidated, Revised and Enlarged Version of Recommended Rules and Practices*, New Dehli, 2002, 22 p. ; *Accountability of International Organizations, Final Report*, Berlin, 2004, 53 p.) ainsi que par la doctrine analysant ceux-ci (I.F. Dekker, 2007, pp. 83-118, spéc. p. 87 : « "*liability*" of international organizations can be raised for causing damages by lawful operational activities, and "*responsibility*" for damages caused by breaches of international obligations » ; V. Richard, 2013).

De manière logique, la distinction n'est pas retenue par les travaux du rapporteur G. Gaja, puisque la CDI, procédant par analogie, s'est fondée uniquement sur le fait illicite comme cause de responsabilité des organisations internationales. Elle a également écarté toute réflexion, comme auparavant pour les États, sur les obligations primaires. En revanche, l'ILA a adopté ladite distinction, tout en optant pour une vision beaucoup plus large de la responsabilité au sens commun du terme, qui implique, pour elle, les trois vocables anglophones. Ainsi, son rapport final présente trois niveaux de responsabilisation des organisations internationales. Le premier relève de l'*accountability* dans sa dimension politique (*infra*, B). Les deux autres mêlent *liability* et *responsability* dans l'analyse de règles primaires : la seconde partie du rapport (« "*Primary*" Rules and Recommended Practices on Liability/Responsability of International Organisations ») traite du droit applicable aux relations entre les organisations et d'autres acteurs (États membres, agents, tiers) et évoque les dommages causés par des activités opérationnelles licites, arguant

que ceux-ci doivent être réparés ; la troisième partie, spécifique à la *responsability*, se concentre sur les actes illicites (des États et des organisations internationales). L'ensemble permet de saisir que la notion d'*accountability* peut sortir de son champ d'origine pour être, en quelque sorte, juridicisée.

## § 2. — Accountability : un concept juridique ?

**1985.** Appliquée aux organisations internationales, la notion d'*accountability* fait l'objet de délimitations juridiques (A) qui en révèlent l'intérêt et les limites (B).

### A. — Les contours du concept d'*accountability*

**1986.** Relevant à l'origine des sciences politiques ou de gestion, appliquée à des acteurs publics comme privés, la notion fait référence, pour les organisations internationales, à l'efficacité, la transparence, la gouvernance, l'ensemble étant soluble dans un « *Global administrative law* » ou « GAL » (voy. chapitre 3). Le concept fait l'objet d'études juridiques francophones encore peu nombreuses, destinées surtout à mettre en valeur ses limites en droit, mais peu enclines à souligner son intérêt (voy. cependant V. Richard, 2013). Entre pis-aller et plus-value, les qualificatifs sont partagés.

L'*accountability* faisant désormais l'objet d'une littérature juridique plus fournie, relative surtout aux organisations internationales, la traduction du terme s'affine. Il désigne alors une obligation de rendre compte, ou obligation redditionnelle, mais l'obligation ainsi désignée n'est pas forcément normative. Le terme « redevabilité » semble désormais courant, même s'il est particulièrement inélégant. En bref, le concept est insatisfaisant dans son énoncé comme dans sa signification, et mène à penser qu'il ne peut être assimilé à (ou intégré dans) l'institution coutumière de la responsabilité pour fait illicite. Cependant, « rendre des comptes » est très proche de « répondre de », sens premier de la responsabilité : l'*accountability*, concept large, peut intégrer plusieurs types de mécanismes. Ainsi, selon l'ILA, « *Accountability is multifaceted, with various degrees of consequences ranging from oversight, monitoring, and evaluation processes to censorship or other forms of sanctions to the attribution of legal liability for injuries, resulting in binding remedial action* » (ILA, *Accountability of International Organizations, First Report*, Taipei, 1998, p. 598).

Concept relationnel, il vise à souligner la contrainte de l'organisation, mais uniquement, dans un premier temps, à l'égard de ses États membres et de ses agents ; ce n'est qu'ensuite que la relation s'est élargie à la société civile, revendiquant un droit de regard et d'action à l'encontre d'effets jugés dommageables des activités opérationnelles (plus que normatives) des organisations internationales.

En termes de contenu matériel, l'*accountability* inclut les désormais nombreux mécanismes de saisine d'organes non judiciaires internes aux organisations, permettant de régler un différend de manière non contentieuse. Ils concernent

principalement les organisations à vocation économique, mais on peut également y placer les commissions de réclamation dans le cadre des opérations de paix (P. Klein, 2010). Ainsi, certains mécanismes permettant des « réclamations » de personnes privées à des fins non contentieuses sont étudiés au sein d'analyses consacrées à la responsabilité.

Le Panel d'inspection de la Banque mondiale (PIBM) est souvent évoqué, en ce qu'il emprunte au vocabulaire de la responsabilité. En effet, ses actes fondateurs mentionnent que « la partie lésée doit prouver que ses droits ou intérêts ont été ou risquent d'être directement affectés par une action ou une omission de la Banque [...], à condition que, dans tous les cas, ce non-respect ait eu ou risque d'avoir des effets matériels défavorables » : victime, dommage, intérêt à agir, ne sont pas loin, mais ce n'est qu'une illusion. Si on peut y voir une certaine mise en cause d'une responsabilité de la Banque sur le fondement de son droit interne, c'est surtout en raison d'une conception très large de la notion même de responsabilité. Tel est le cas de la thèse de P. Klein, qui considère que le PIBM « ouvre la voie de la reconnaissance de sa responsabilité extra-contractuelle à l'égard de personnes privées pour les dommages résultant du non-respect des dispositions de son droit interne » (1998, p. 114). À l'inverse, d'autres soulignent qu'il ne s'agit en aucun cas d'une mise en œuvre véritable débouchant sur un droit à réparation. Si les procédures peuvent débiter par des « plaintes », leur finalité n'est ni de sanctionner, ni de réparer, mais de permettre, au mieux, d'adopter des mesures correctives décidées par les organes directeurs (L. Boisson de Chazournes, « Le panel d'inspection de la Banque mondiale : à propos de la complexification de l'espace public international », *RGDIP*, 2001, n° 1, pp. 145-162 ; voy. également V. Richard, 2013).

Pour autant, les conséquences de l'*accountability* sur les mécanismes classiques de la responsabilité ne sont pas nulles. On peut tenter d'en voir les intérêts et les limites.

## B. — Intérêts et limites du concept

**1987.** D'abord, l'*accountability* de premier niveau, telle que présentée par l'ILA, implique une relecture des normes primaires assujettissant les organisations, et englobées dans les principes de bonne foi et de *due diligence*. Il s'agit certes d'une « démarche aventureuse » (voy. chapitre 3). L'analyse imposerait alors de revenir à une théorie des obligations de comportement autrefois délaissée pour les États, mais peut-être utile pour les organisations internationales. On a déjà souligné la difficulté d'identifier les obligations de ces dernières, en fonction de leur origine (droit étatique, droit international général, droit interne de l'organisation), mais aussi en termes de contrainte juridique (sur l'extension exponentielle du droit mou et des « pratiques », voy. chapitre 8). Il faudrait aussi réfléchir aux destinataires tant des obligations (États membres et/ou organisations), que des droits subjectifs corrélatifs permettant d'engager la responsabilité d'une organisation. S'il est compréhensible que la CDI n'ait pas approfondi la question, aux fins d'une codification plutôt rapide, une typologie des obligations des organisations internationales manque encore.

Ensuite, l'*accountability* peut permettre de réfléchir à la nature et à la finalité du contentieux des organisations internationales. Surtout cantonnée logiquement au contentieux subjectif classique imposant l'existence d'un fait illicite, la

responsabilité internationale ne délaisse pas toute idée de contentieux de la légalité (voy. B. Stern, « La responsabilité internationale des États : perspectives récentes », *Cours euro-méditerranéens Bancaja de Droit international*, 2003, vol. VII, pp. 652-721). Or, les mécanismes existants ne visent-ils pas à renforcer la normativité du droit « mou » interne aux organisations, et à le leur rendre opposable par des tiers ? Ne peut-on y voir une forme de contrôle de légalité en germe, si absent dans les organisations internationales (voy. V. Gowlland-Debbas, 2012, pp. 347-438 et chapitre 29). Sans aller jusqu'à prôner une *actio popularis* ou l'ouverture du prétoire de la CIJ, l'intérêt à agir des tiers, même non titulaires *directs* de droits subjectifs conférés par les actes des organisations internationales, pourrait être affirmé ponctuellement, en vue de rétablir et corriger la légalité interne.

Cela peut enfin permettre de répondre de manière plus approfondie (à défaut d'être totalement satisfaisante) à l'obligation d'établir des « modes appropriés » de règlement des différends découlant des conventions relatives aux privilèges et immunités des organisations internationales. Cette obligation, imposée dans les relations entre l'organisation et ses agents ou cocontractants pour les litiges de droit privé, est peut-être en voie d'être étendue aux individus (voy. chapitre 36).

Au final, comme le souligne V. Richard (2013), « quoi qu'il en soit, en l'absence de standards de comportement communs, en l'absence de voie de recours générale appropriée, l'*accountability* juridique des organisations internationales là où le droit de la responsabilité internationale n'opère pas peut tout de même se faire au cas par cas. Cette solution a l'avantage du sur-mesure, et l'inconvénient que le mécanisme d'*accountability* mis en place ne permettra de demander à l'organisation de rendre des comptes que dans les limites qu'elle aura elle-même définies ».

Par conséquent, 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. À 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 des différends 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. Il en résulterait inévitablement une édulcoration de la notion de responsabilité au sens traditionnel du terme. Certains auteurs appréhendent ainsi, à juste titre, que « le discours de l'*accountability* permette parfois à l'organisation d'échapper à sa responsabilité en se réfugiant dans le jargon de la bureaucratie » (H. Ascensio, « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », *in* SFDI, 2009, p. 107). Cependant, à l'inverse, la doctrine critique parfois la codification de la responsabilité internationale des organisations, en ce qu'elle risque de permettre aux États d'échapper à leurs propres responsabilités (voy. J. Alvarez, « International Organizations : Accountability or Responsibility ? », *Canadian Council of International Law, 35th Annual Conference on Responsibility of Individuals, States and Organizations*, Oct. 2006 ([www.asil.org](http://www.asil.org)). En 2006, alors que débutait la rédaction des articles, il qualifiait le projet de « *slow train to nowhere* »

et craignait qu'une « *premature generalization of responsibility for IOs not sensitive to differing context may prove meaningless and only make it easier for the real and principal stakeholders, the states, to evade responsibility* »).

Quoi qu'il en soit, pour les raisons susmentionnées, la notion de responsabilité des organisations internationales envisagée dans les développements subséquents sera essentiellement centrée sur la notion juridique traditionnelle de responsabilité.

## Section 2

### Diversité des formes de responsabilité

**1988.** Les organisations internationales sont sujets de plusieurs ordres juridiques en même temps. Dès lors, elles peuvent être soumises à des régimes de responsabilité déterminés par le droit international, ou par les droits internes auxquels elles sont largement soumises, voire par leur ordre juridique propre. Par ailleurs, la responsabilité oppose l'organisation à des personnes lésées appartenant elles-mêmes à des ordres juridiques divers. Par conséquent, la nature de la responsabilité d'une organisation internationale est parfois confuse, entre responsabilité internationale et interne.

La présenter en fonction d'ordres juridiques, dont les frontières ne sont pas étanches, n'est pas forcément aisé. Tel était le propos de la thèse de P. Klein, qui reconnaissait d'emblée que « nombre de situations de responsabilité internationale trouvent en réalité leurs sources dans des litiges relevant simultanément du droit des gens et du droit interne d'un État » (1998, p. 9). On ne peut que constater que les organisations internationales connaissent plusieurs formes de responsabilités, dont les fondements et régimes varient selon les ordres juridiques (§ 1). Cette immense diversité implique qu'un régime de droit international ne peut être élaboré pour les organisations internationales, sans tenir compte des particularités inhérentes à l'existence de l'ordre juridique propre de l'organisation (plus ou moins consistant, certes). Ainsi, entre régime général et régimes spéciaux, des problèmes d'articulation se posent (§ 2).

#### § 1. — Des fondements et régimes variables selon les ordres juridiques

**1989.** Deux constats illustrent la diversité des mécanismes à travers les ordres juridiques. Ainsi en est-il d'abord des fondements de la responsabilité tenant à la nature du fait (soit illicite ou fautif, soit dommageable) (A), ou tenant à la nature de l'obligation violée (contractuelle ou non) qui détermine l'existence des régimes de responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle (B).

## A. — La responsabilité internationale pour risque ou fait illicite

**1990.** De manière générale, quel que soit l'ordre juridique considéré, il existe au moins deux fondements différents à la responsabilité : soit pour fait illicite, soit pour fait dommageable. Dans le premier cas, il faut prouver l'existence d'une faute ou lésion de droits (le droit international ayant écarté la notion de faute, en raison de sa connotation morale incompatible avec la responsabilité de personnes morales). Dès lors, le dommage est écarté des conditions d'engagement de la responsabilité. Dans le second cas, la responsabilité est fondée sur l'idée de risque ou de rupture d'égalité devant charges publiques. Autrement dit, en l'absence de violation, le dommage détermine l'existence (et non seulement l'étendue) de la responsabilité. Si l'hypothèse générale de la responsabilité internationale des organisations internationales (comme celle des États) est celle du fait illicite, les autres régimes (qui sont surtout ceux des droits nationaux) ont en commun d'octroyer une place centrale au dommage comme fondement de la responsabilité.

Classiquement, la responsabilité d'un sujet de droit international peut résulter de la commission d'un fait illicite mais également d'activités licites (autrement dit, « non interdites par le droit international ») mais dommageables. En pareille hypothèse, c'est une responsabilité pour risque, ou sans faute, ou encore dénommée responsabilité objective, qui est alors envisagée. Ce type de responsabilité s'est développé dans de nombreux systèmes juridiques internes qui ont établi des mécanismes destinés à assurer la réparation des dommages pouvant découler d'activités dangereuses, liées à l'utilisation de l'énergie nucléaire ou à l'exploitation de certaines ressources.

Cette responsabilité objective, dont le fondement repose sur la seule existence de conséquences dommageables, n'a en revanche été reconnue que de manière très circonscrite en droit international.

Les conséquences inévitables d'activités dangereuses ont ainsi été prises en compte par quelques conventions internationales relatives aux dommages causés par la production d'énergie nucléaire (conventions de Paris du 29 juillet 1960 et de Vienne du 21 mai 1963) ou par le transport des hydrocarbures par navires (conventions de Bruxelles du 29 novembre 1969 et de Londres du 1<sup>er</sup> mai 1977). Ces conventions instituent un régime de responsabilité pour risque en vertu duquel la responsabilité d'une partie peut être engagée à raison des seuls dommages causés et en l'absence de fait illicite originel. Ces conventions font obligation aux États parties d'établir, dans leur droit interne, un régime de responsabilité civile des exploitants et opérateurs économiques engagés dans des activités dangereuses, qu'il s'agisse de la responsabilité de l'opérateur de la centrale ou du propriétaire du navire. Le régime de responsabilité institué relevant du droit international privé et non du droit international public, il ne sera pas détaillé plus avant dans les développements qui suivent.

Il existe en revanche des exceptions à la règle en droit international public. La Convention internationale relative à la responsabilité internationale pour les dommages lancés par les engins spatiaux du 29 mars 1972 établit en effet une responsabilité objective des États et des organisations internationales dans le domaine des activités spatiales (O. Deleau, 1971). On peut encore mentionner la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 qui prévoit, en son

article 263, la responsabilité des États ou des organisations internationales pour les dommages causés par la pollution du milieu marin résultant des recherches scientifiques marines effectuées par eux ou pour leur compte.

Si la responsabilité objective n'a ainsi pas connu de développements significatifs en droit international public, la question de la « responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables résultant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international » a pourtant fait l'objet d'un examen par la CDI, à partir du début des années 1980. La Commission n'est toutefois pas parvenue à un résultat satisfaisant, en raison des divergences liées à la définition des activités qui ne sont pas interdites par le droit international. En 1997, elle a finalement divisé son objet d'étude en deux parties. La première a donné lieu à un projet d'articles relatifs à la « Prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses », adopté par la CDI en 2001 (*Rapport de la CDI*, A/56/10, pp. 398-405). La seconde, portant sur la responsabilité (*liability*), ne donna lieu en 2006 qu'à un projet de principes qualifié de « second avorton » (R. Rivier, « Travaux de la CDI », *AFDI*, 2007, p. 345). En effet, il s'est contenté de quelques considérations relatives aux « principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses », entérinés par l'Assemblée générale (A/RES/61/36, 18 décembre 2006).

#### B. — La responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle des organisations internationales

**1991.** Au-delà de sa responsabilité internationale, l'organisation internationale peut également engager une responsabilité de nature différente, qu'elle soit de droit interne, de droit international privé, ou de droit interne d'une organisation internationale, qu'elle soit contractuelle ou non contractuelle. De façon générale, on remarque un contraste entre une responsabilité contractuelle largement régie par un droit des contrats inspiré des droits nationaux, et une responsabilité extra-contractuelle donnant lieu à la mise en place de mécanismes plus originaux répondant aux spécificités de chaque organisation internationale.

**1992.** Dès lors que l'organisation internationale est largement soumise au droit interne (dans les conditions déterminées par les accords de siège, *voy.* chapitre 19), elle peut devoir assumer une responsabilité interne (A. Reinisch, « Accountability of International Organizations According to National Law », *NYIL*, 2005, pp. 119-167). L'assertion est valable principalement en matière de contrats, pour toutes les organisations. Cette responsabilité contractuelle est toujours spécifique et peut difficilement faire l'objet d'une présentation univoque. Le droit applicable aux relations entre l'organisation et ses cocontractants, la juridiction compétente, les règles contentieuses, relèvent du choix des parties, lorsque celui-ci est exprimé. Or, si les contrats des organisations comportent bien des dispositions relatives au règlement des différends, en matière de règles secondaires de responsabilité, le droit applicable n'est pas toujours mentionné. En pratique, on peut distinguer entre les types de contrats (*voy.* chapitre 15). Les contrats de droit privé, portant sur des ventes ou locations, sur des opérations immobilières (travaux, assurances), sur des fournitures de biens et de services, sont généralement soumis au droit national de l'État hôte.

Les contrats relatifs à l'activité internationale de l'organisation peuvent, quant à eux, être régis par des principes généraux de droit international privé ou de droit interne des organisations. L'enchevêtrement des droits nécessite une étude casuistique des contrats en même temps que des nombreux accords conclus entre l'organisation et l'État hôte (à cet égard, la thèse de P. Klein, 2008, est très détaillée, notamment pp. 100 ss. et pp. 172-194).

C'est ainsi, par exemple, qu'il a fallu résoudre des questions techniques relatives au droit applicable aux activités du CERN, en raison de l'application concurrente du droit français et du droit suisse. L'accord tripartite adopté à cette fin emporte des conséquences sur les contrats de l'organisation, et la responsabilité de celle-ci. En effet, l'article 6 § 2 dispose que « la responsabilité de l'Organisation ne peut être invoquée par les entreprises et les salariés concernés lorsque, dûment informées en vertu des articles 4 et 5 du présent Accord, les entreprises ne se seraient pas conformées, tant à l'égard de leurs salariés que de leurs éventuels sous-traitants, aux obligations imposées au titre du présent Accord en matière de droit applicable » (loi n° 2013-582 du 4 juillet 2013 autorisant l'approbation de la convention tripartite France-Suisse-CERN sur le droit applicable aux entreprises intervenant sur le domaine de l'Organisation afin d'y réaliser des prestations de services revêtant un caractère transnational, signée à Genève, le 18 octobre 2010).

Les organisations internationales sont également soumises à d'autres mécanismes de responsabilité, découlant de leurs obligations contractuelles à l'égard de personnes de nature différente, et dans des ordres juridiques différents. On peut à cet égard se contenter de mentionner la responsabilité contractuelle de l'organisation à l'égard des agents, mise en œuvre à travers le contentieux de la fonction publique internationale (voy. chapitre 34).

**1993.** En matière de responsabilité extra-contractuelle, les organisations internationales peuvent aussi relever de mécanismes de droit interne, de droit international privé, voire de régimes relevant d'un droit interne de l'organisation internationale qui s'inspire de principes existant par ailleurs. Ainsi, les régimes de responsabilité des organisations dans les opérations relevant du maintien de la paix ou de l'emploi de la force sont d'une grande complexité car ils concernent en même temps les trois types d'ordres juridiques. En matière de responsabilité du fait d'activités opérationnelles de maintien de la paix, on s'interroge encore sur la distinction entre responsabilité extra-contractuelle de l'ONU, soumise à un régime de droit international privé, ou responsabilité internationale, soumise à un régime de droit international public. Comme le souligne M. Forteau « ces régimes de responsabilité extra-contractuelle peuvent être de nature internationale par leur source, ce qui peut justifier leur assimilation à la responsabilité internationale. Ils n'en demeurent pas moins, “internes” ou “privés” par leur objet », (M. Forteau, 2013, § 16).

En matière d'emploi de la force, il faut se référer aux SOFA, qui comportent nombre de dispositions relatives aux obligations de réparation des préjudices causés par l'organisation. Le SOFA de l'OTAN sert encore aujourd'hui de modèle en ce qu'il comporte des dispositions très complètes sur les indemnisations dues par l'organisation ou par l'État d'accueil, en fonction des catégories de dommages (Convention entre les États parties au

traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs forces, SOFA, Londres, 16 juin 1951. Pour l'ONU, *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix*, A/45/594, 9 octobre 1990).

## § 2. — Régime commun et régimes spéciaux en droit international

**1994.** En 2011, la CDI a proposé un régime de responsabilité internationale pour fait illicite, qui doit être considéré comme le régime général (A). Cependant, son articulation avec la *lex specialis* revendiquée par les organisations internationales fait débat (B). Dans ce contexte, l'Union européenne s'est particulièrement manifestée, sa situation juridique étant unique (C).

### A. — L'élaboration par la CDI d'un régime commun

**1995.** La responsabilité pour fait *illicite* constitue le régime de droit commun en droit international, qu'il s'agisse de la responsabilité des États ou de celle des organisations internationales. À l'occasion des travaux menés sur les États, la CDI avait déjà évoqué la question de la responsabilité internationale des organisations internationales. Elle l'avait écarté, considérant le phénomène comme trop récent pour qu'il puisse donner lieu à une codification, faute de pratique consistante (Appendice I au rapport présenté par R. Ago sur la responsabilité des États, *Ann. CDI*, 1963, vol. II, p. 244). La question était ainsi réservée par l'article 57 des Articles relatifs aux États (ces *Articles* « sont sans préjudice de toute question relative à la responsabilité d'après le droit international d'une organisation internationale ou d'un État pour le comportement d'une organisation internationale », A/RES/56/83, 12 décembre 2001). Dès 2002, le sujet resurgit. Dès lors, l'approche retenue par la Commission et son rapporteur G. Gaja a principalement consisté à transposer et à définir les règles régissant la responsabilité de l'organisation internationale par analogie avec celles préalablement établies pour l'État. Le principe de l'extension des principes généraux n'a posé aucune difficulté en soi, ni aux organisations internationales et leurs États, ni à la doctrine. Sous réserve de l'adaptation de certains principes gouvernant la responsabilité internationale des organisations internationales, prenant en considération les caractéristiques spécifiques de ces sujets du droit international, l'admission du principe en vertu duquel les faits internationalement illicites des sujets du droit international, États ou organisations internationales, doivent logiquement produire des conséquences juridiques identiques dès lors qu'ils résultent de l'exercice de compétences similaires, ne soulève pas en effet de difficulté théorique particulière.

Ce faisant, l'examen de la question a donné lieu à la présentation de huit rapports par G. Gaja, entre 2003 et 2011, et s'est achevé par l'adoption, par la Commission, du *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales* (AROI) en 2011 (*Ann. CDI*, 2011, vol. 2, partie 1, pp. 26 ss.). Le 9 décembre 2011, l'Assemblée générale de l'ONU a pris note des *Articles*, comme elle l'avait fait en 2001 pour

le précédent projet : adoptés formellement en tant qu'acte unilatéral non contraignant, l'un comme l'autre n'ont visiblement pas vocation à changer d'apparence pour conquérir la voie conventionnelle. Par ailleurs, plusieurs questions d'ordre général se présentent.

**1996.** Une première difficulté tient à l'identification d'un régime *général* de la responsabilité des organisations internationales qui s'avère malaisée en raison de la « rareté de la pratique pertinente » (CDI, *Projet AROI et commentaires y relatifs*, A/66/10, 2011, p. 3). Cette lacune soulève ainsi la question de l'« autorité » des *Articles*, certaines dispositions se situant assurément dans une « zone d'ombre » entre développement progressif et codification, le passage de l'un à l'autre demeurant encore tributaire des développements de la pratique ultérieure. Dès lors, de l'avis même de la Commission, il faut reconnaître que les *Articles* sur la responsabilité internationale de l'organisation internationale « n'ont pas nécessairement encore la même autorité que les dispositions correspondantes sur la responsabilité des États » (*ibid.*, p. 3).

Une autre critique relative aux *Articles* tient au fait que les travaux de la Commission n'ont, à aucun moment, examiné les possibilités réelles de mise en œuvre de cette responsabilité et les obstacles auxquels elle est susceptible de se heurter dans la pratique. Cette omission pose indéniablement la question du décalage existant entre l'affirmation théorique d'un régime général de responsabilité applicable aux organisations internationales et son efficacité en pratique. À cela s'ajoute encore le fait que lesdits *Articles* n'envisagent que les rapports de responsabilité concernant les États et les organisations internationales. Les relations entre organisations internationales et personnes privées se trouvent ainsi exclues alors même qu'elles constituent une dimension importante, en pratique, de la responsabilisation des organisations internationales. Elles figurent, en filigrane, dans plusieurs des nombreuses clauses de non-préjudice, qui reconnaissent l'existence potentielle de droits secondaires que la responsabilité peut faire naître à l'égard d'autres personnes ou entités (art. 33 § 2 AROI), et de leur droit corrélatif d'invoquer la responsabilité d'une organisation (art. 50 AROI). Le commentaire de l'article 50 reconnaît ainsi que l'organisation peut violer des « règles internationales en matière d'emploi », et évoque les violations commises par les forces de maintien de la paix à l'égard de personnes physiques (*ibid.*, pp. 64-65. Pour une analyse, voy. A. von Bogdandy, M. Steinbrück Platise, « AROIO and Human Rights Protection : Leaving the Individual in the Cold », *IOLR*, 2012, n° 1, pp. 67-76).

L'approche analogique ainsi retenue par la Commission tout au long de ses travaux pose la question du caractère autonome de ce projet par rapport au précédent de 2001. Pour la CDI, l'analogie opérée ne fait pas obstacle à la spécificité, dans la mesure où « [c]haque question a été examinée sous l'angle spécifique de la responsabilité des organisations internationales » (CDI, A/66/10, 2011, p. 2). Indéniablement, la spécificité est présente, à deux titres au moins : d'une part, de nombreuses clauses de non-préjudice visant à réserver les situations particulières, tenant par exemple à la nature des « règles de l'organisation », qui relèvent tant du droit international que

de l'ordre juridique interne de celle-ci (art. 32 § 2 AROI), ou encore aux actions récursoires en cas de responsabilité conjointe ou subsidiaire (art. 48 § 3 b AROI). Bien d'autres pourraient être mentionnées (art. 18, 19, 57, 66, 67 AROI). D'autre part, la structure même du projet fait une part importante aux règles d'attribution, tant du comportement illicite, que de la responsabilité, ménageant de multiples solutions de partage entre organisation internationale et États membres (voy. chapitre 32).

Néanmoins, dans leurs commentaires adressés à la CDI, les organisations internationales ont abondamment et vigoureusement souligné le caractère contingent du contenu du projet, insistant sur l'existence de régimes spécifiques, distincts (A/CN.4/545, 25 juin 2004 et A/CN.4/637, 14 février 2011. Pour les commentaires de l'ONU, A/CN.4/637/Add.1, 17 février 2011).

### B. — La *lex specialis* dans les Articles de 2011

**1997.** L'article 64 AROI relatif à la « *lex specialis* » dispose que « les présents projets d'articles 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 État 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 ».

Or, sur cette articulation entre un régime général et des régimes spéciaux, les critiques fusent, d'abord du côté des institutions : les organisations de coopération telle que l'ONU semblent regretter que l'analyse se soit focalisée sur l'Union européenne (commentaire de l'ONU sur l'article 64, A/CN.4/637/Add.1, *op. cit.*, p. 37). L'Union européenne, quant à elle, considère que « le projet d'articles, même compte tenu des commentaires, ne reflète pas suffisamment, en l'état, le statut des organisations régionales d'intégration (économique) telles que l'Union européenne » (A/CN.4/637, p. 39). Plusieurs organisations internationales auraient souhaité que l'article 64, relatif à la *lex specialis*, devienne un article 3 : placé plus haut, il aurait symboliquement transformé le « spécial » en « premier ». Il leur fut répondu par la Commission que la place de l'article ne changeait rien à sa valeur (pour un récapitulatif des critiques et de leurs réponses, voy. G. Gaja, « Note introductive de l'ancien rapporteur spécial », *RBDI*, 2013, à paraître). La doctrine n'est pas non plus avare de commentaires dubitatifs. Ainsi, pour que l'invocation d'une règle spéciale ait un sens, « encore faut-il qu'une règle générale existe » (M. Forteau, 2013, qui considère par ailleurs que le projet est bien plus adapté aux organisations de coopération qu'aux organisations d'intégration).

Quels sont ainsi les exemples de *lex specialis* existant pour les organisations internationales ? L'ONU a expressément mentionné à ce titre les limitations ou exonérations de responsabilité découlant du droit interne de l'organisation (A/CN.4/637/Add.1, *op. cit.*, p. 37 ; voy. chapitre 33). Pour les autres, les commentaires adressés entre 2004 et 2011 reflètent un certain malaise : on ne trouve trace, hormis pour l'Union européenne, de l'affirmation d'une véritable *lex specialis* secondaire au sein des organisations

internationales. En effet, toutes insistent sur le principe de spécialité qui gouverne l'étendue de leurs obligations primaires. On a déjà souligné l'existence de mécanismes de responsabilité qui diffèrent par leurs ordres juridiques d'appartenance. Néanmoins, en ce qui concerne le seul droit international, vouloir articuler une règle spéciale primaire avec une règle générale secondaire ne peut que poser un problème de cohérence entre les champs normatifs. En outre, on peut avoir le sentiment que la plupart des organisations de coopération, dont la personnalité juridique est moins dense, l'ordre juridique moins abouti, ne sont que peu confrontées à une responsabilité véritablement internationale. Dès lors, seul le cas européen mérite véritablement d'être mis en lumière.

### C. — Le cas spécifique de l'Union européenne

**1998.** Il présente une originalité à plus d'un titre, dont trois peuvent être soulignées ici. La première découle de sa sujétion à la responsabilité internationale, en tant qu'organisation internationale, même particulière, même très intégrée (voy. chapitre 4). La seconde tient à l'existence d'un régime spécifique de responsabilité extra-contractuelle dans l'ordre juridique communautaire lui-même. La troisième spécificité relève de sa participation à l'OMC, dont le mécanisme de responsabilité est souvent qualifié de système ou régime auto-suffisant.

**1999.** D'abord, en tant qu'organisation internationale, elle peut engager sa responsabilité internationale dans les conditions déterminées par les travaux de la CDI (voy. D. Muller, « Union européenne et responsabilité internationale », in M. Benlolo, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international*, Pedone, Paris, 2012, pp. 338-359). Or, ceux-ci ont inclus dans les obligations internationales dont la violation entraîne la responsabilité, les règles de l'organisation. Un premier problème se pose, puisque la violation du droit communautaire par les institutions européennes peut également constituer une violation du droit international : celui de la soumission concomitante de l'Union européenne au régime international, et au régime de droit communautaire (*ibid.*, pp. 343-344). En outre, au stade de l'attribution du comportement, la Commission européenne affirme que les États membres doivent être considérés comme des agents ou organes de l'Union, dans leur fonction d'exécution normative du droit de l'Union (A/CN.4/637, p. 39). Or, les *Articles* de 2011 et l'article 340 TFUE (*infra*) peuvent induire des solutions différentes, un acte étatique pouvant engager la responsabilité de l'organisation au sens des premiers, mais pas nécessairement au sens du second, selon la jurisprudence de la CJCE/CJUE dans le cadre de la responsabilité extra-contractuelle. La difficulté se retrouve au stade de la répartition des responsabilités (voy. chapitre 32).

**2000.** Ensuite, l'Union européenne est soumise à un régime de responsabilité extra-contractuelle élaboré en droit interne de l'organisation. Celui-ci repose sur l'article 340 TFUE, qui dispose que « en matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ». En découle indéniablement un droit spécial, qualifié de « sorte de droit coutumier régional » (M. Forteau, 2013). Face à la diversité des

règles nationales gouvernant la responsabilité, la CJCE a procédé à une transposition partielle de celles-ci, et élaboré un régime propre qui s'émancipe des droits internes. Ainsi, le fondement de la responsabilité de l'Union est principalement la faute ou illégalité, et même s'il n'est pas totalement exclu que la responsabilité soit engagée sans faute, cela reste incertain et hypothétique.

Par ailleurs, à partir de ce fondement commun, la jurisprudence communautaire a distingué les conditions de responsabilité du fait d'un comportement fautif, ou du fait d'activités normatives, en étant plus exigeante en termes de gravité de la violation du droit pour cette seconde catégorie.

Dès lors que celle-ci exprime l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, le fondement de la responsabilité doit résider dans une illicéité manifeste, proche de la notion de faute lourde. On peut souligner qu'en matière de responsabilité du fait des actes juridiques, de rares États membres pratiquent la règle d'une responsabilité sans faute, pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, en raison d'un préjudice anormal et spécial (à moins qu'il ne s'agisse d'une responsabilité *sui generis*, comme la responsabilité du fait des lois inconvencionnelles en France : F. Melleray, « Les arrêts *GIE Axa courtage et Gardedieu* remettent-ils en cause les cadres traditionnels de la responsabilité des personnes publiques ? », in *Terres du droit. Mélanges Y. Jégouzo*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 489 ss.). Face à la difficulté d'identifier un principe commun aux ordres internes, la CJCE a choisi d'exiger faute et dommage : ainsi, la Cour exige aussi que le préjudice engendré par un acte normatif soit anormal et spécial (J.G. Huglo, « Recours en indemnité », *Juris-Classeur Europe Traité*, fasc. 370 et 371, 2011). Or, malgré une évolution jurisprudentielle conséquente, ayant assoupli les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Union européenne tenant à la gravité de la faute, le fondement reste celui du fait illicite (de CJCE, aff. 5/71, 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik*, au revirement de CJCE, aff. C-352/98 P, 4 juillet 2000, *Bergaderm*).

En outre, la responsabilité de l'Union européenne dans les domaines ayant trait à ses relations extérieures est très restrictive également. Ainsi, on peut noter que la CJCE a affirmé que, « en l'état actuel du droit communautaire, il n'existe pas de régime de responsabilité permettant d'engager la responsabilité de la Communauté du fait d'un comportement relevant de la sphère de compétence normative de celle-ci dans une situation dans laquelle l'éventuelle non-conformité d'un tel comportement avec les accords OMC ne peut pas être invoquée devant le juge communautaire » (CJCE, aff. C-120/06 P et C-121/06 P, 9 septembre 2008, *Fiamm Technologies* ; voy. L. Coutron, « Responsabilité pour faute et responsabilité sans faute en droit communautaire. Les approximations de l'arrêt *Fiamm* », *RFDA*, 2009, n° 2, pp. 329-342). Par ailleurs, on peut signaler également que la CJUE n'a pas compétence pour statuer sur la responsabilité de l'UE sur le fondement de la PESC. Cependant, cela n'implique pas pour autant qu'une telle responsabilité n'existe pas et il faudra alors se référer aux articles CDI aux fins de sa mise en œuvre ainsi que pour en identifier les fondements (cependant G. Marhic, « Le régime de responsabilité des opérations de paix de l'Union européenne : quelles règles applicables ? », *RBDI*, 2013, qui la rattache à l'article 340 TFUE).

Au final, l'engagement de la responsabilité extra-contractuelle de l'Union européenne est plus contraignant et difficile qu'en droit international, puisqu'il faut cumulativement un fait illicite et un dommage, et la Cour répugne à considérer l'Union comme étant responsable d'actes adoptés par les États.

**2001.** Enfin, l'Union européenne est également un sujet responsable en droit de l'OMC. Ici, ce n'est pas tant comme organisation internationale, qu'en tant que territoire douanier distinct, membre de l'OMC. Dès lors, la responsabilité de l'Union européenne est de nature identique à celle des autres membres étatiques, mais sa mise en œuvre pose les questions spécifiques inhérentes à la présence conjointe de ses États membres dans le système. En tant que défendeur, l'Union peut donc être soumise à un autre juge que le sien propre, aux côtés des États. Les plaignants, États-Unis en tête, ont d'ailleurs joué de ce fait, cherchant à mettre en cause plutôt les États, sans succès. Toutefois, en pratique, l'Union endosse et assume seule la responsabilité (au sens de *liability*), quelle que soit l'origine (étatique ou européenne) du comportement en cause. Ainsi, en pratique, « tout se passe comme si l'UE était seule membre de l'OMC » (J. Dupendant, « L'Union européenne devant l'ORD », in M. Benlolo, U. Candas, E. Cujo (dir.), *Union européenne et droit international*, op. cit., p. 490). L'exemple de l'OMC n'est donc sans doute pas le plus utile pour analyser les problèmes de partage de responsabilité entre une organisation et ses membres. Certes, la responsabilité au sein de l'OMC peut indéniablement être qualifiée de régime spécial, pour plusieurs motifs : en raison de la prépondérance du dommage dans le mécanisme (mise en évidence par la dichotomie entre plaintes pour fait illicite et plaintes en situation de non-violation, autrement dit responsabilité pour faute) ; en raison également de l'absence d'une obligation de réparer stricte au sens du droit international coutumier car la conséquence de l'engagement de la responsabilité vise à rétablir des équilibres commerciaux. Par conséquent, en raison de sa finalité, qui vise plus à restaurer une légalité globale qu'un rapport juridique intersubjectif (V. Tomkiewicz (dir.), *L'OMC et la responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 2014, à paraître). Néanmoins, ces considérations relèvent de l'articulation avec la responsabilité internationale des États et non avec celle des organisations internationales ; au demeurant, la responsabilité internationale de l'OMC se limite au mieux à une *accountability* des plus informelles, du fait de sa nature d'organisation de coopération dénuée de tout pouvoir normatif ou opérationnel propre.

**2002.** Pour conclure, il faut prendre garde à une triple confusion tenant aux frontières et aux liens logiques entre trois catégories de règles. D'abord, les règles primaires vont s'adresser à plusieurs sujets de la responsabilité (l'organisation internationale et ses États membres, voire ses agents) et plusieurs types de sujets lésés. Ensuite, les règles secondaires, relatives à l'imputation du comportement, l'attribution de la responsabilité, ou au contenu et à l'étendue de l'obligation de réparer : ici, le droit codifié devra se confronter à la pratique aléatoire du droit interne des organisations internationales. Enfin, les règles dites « tertiaires » (M. Forteau, 2013, § 11), visant à mettre en œuvre la responsabilité, relèvent plutôt du droit du contentieux et du règlement des différends. Les responsabilités s'enchevêtrent : responsabilité interne, responsabilité internationale, et responsabilité mi-interne, mi-internationale gouvernée par le droit interne de l'organisation internationale.

**N<sup>os</sup> 2003 à 2009 réservés.**