Document:-
**A/CN.4/SR.1013**

**Compte rendu analytique de la 1013e séance**

sujet:
**Responsabilité des Etats**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
**1969, vol. I**

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International*
*(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)*

Copyright © Nations Unies

responsabilité personnelle et de responsabilité étatique ont également été introduites dans le Traité de Versailles[8] et les Accords de Potsdam[9]. Nombreux sont les traités où l'Etat est déclaré responsable même des fautes commises par des particuliers ou des concessionnaires sur son territoire, par exemple en matière de droit de la mer, de télécommunications ou de transports ferroviaires. Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, la Cour internationale de Justice a condamné l'Albanie pour avoir, en tant qu'Etat souverain, manqué à son obligation de surveillance de sa mer territoriale[10].

35. La notion de responsabilité internationale générale, et non seulement pénale, devra être étendue aux questions relatives à la paix et à la sécurité internationales. M. Bartoš reconnaît cependant que le Rapporteur spécial a raison de vouloir s'en tenir pour l'instant aux principes généraux et de remettre à plus tard leur application aux différents sujets, dont la portée est nécessairement politique en premier lieu. Bien entendu, il ne s'agit pas d'écarter ces problèmes. La condition des étrangers pourra être la première étape. On pourra passer ensuite successivement aux négligences et fautes administratives et aux questions de droit public proprement dites; mais il faudra en venir aussi aux questions purement politiques, ce qui fera apparaître les différents plans sur lesquels se situe la responsabilité des Etats.

36. En conclusion, M. Bartoš constate que, malgré les changements intervenus dans la vie internationale et l'évolution du droit international depuis la rédaction des textes cités par le Rapporteur spécial, il subsiste une obligation internationale de respecter certains principes juridiques régissant la condition des étrangers, obligation universelle dont il n'est pas possible de s'exonérer. M. Bartoš exprime l'espoir qu'après avoir étudié les conséquences de la violation de cette obligation, le Rapporteur spécial passera aux autres matières, pour finir sur les agissements contre la paix et la sécurité internationales, conformément aux recommandations de l'Assemblée générale et aux voeux de la Commission.

37. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite M. Ago de son rapport et le remercie d'avoir réuni en un seul document extrêmement utile les divers textes qui en constituent les annexes. Il est dommage que l'étude de la question en soit encore à un stade préliminaire, mais le rapport fournit déjà une bonne base de discussion et tranche quelques questions très importantes de méthode.

38. Le Rapporteur spécial a examiné s'il convient d'étudier les règles de la responsabilité en les séparant des règles de fond. M. Ouchakov est de ceux qui souhaitent que la Commission étudie spécialement la question de la responsabilité des Etats en ce qui concerne le maintien de la paix et d'autres principes généraux du droit international. Il cite à ce propos un ouvrage de M. Tounkine[11], ancien membre de la Commission, qui reflète bien la conception soviétique du droit international contemporain. L'auteur rejette l'idée de la responsabilité pénale de l'Etat en droit international, mais il souligne quelques aspects nouveaux de la responsabilité de l'Etat. Il constate que le droit du vainqueur fait place à la responsabilité de l'Etat pour les actes d'agression. En ce qui concerne les sujets de droit, on considérait autrefois que les violations du droit international ne mettaient en présence que l'Etat contrevenant et l'Etat lésé, alors qu'aujourd'hui les violations qui constituent une rupture ou une menace de rupture de la paix touchent les droits de tous les Etats. Par conséquent, des Etats autres que l'Etat directement lésé peuvent agir pour contraindre le délinquant à respecter le droit international. Parmi les aspects nouveaux, Tounkine note encore que l'on peut aujourd'hui classer les types et formes de la responsabilité de l'Etat selon trois critères différents : en fonction de la nature des violations du droit international, et il oppose celles qui menacent la paix à toutes les autres violations; en fonction des conséquences des violations, et il distingue responsabilité politique et responsabilité matérielle; enfin, en fonction du caractère des relations juridiques résultant de la violation, avec, d'une part, l'obligation de réparer le préjudice et, d'autre part, les sanctions.

39. Si l'on peut, pour le moment, faire abstraction des règles de fond violées par un Etat pour n'étudier que quelques principes de base à titre préliminaire, il est évident que lorsqu'elle en viendra aux sanctions la Commission ne pourra pas laisser de côté le fait illicite lui-même. Ainsi, on peut prendre des sanctions même militaires en cas de rupture ou menace de rupture de la paix, alors qu'on ne peut pas dire que le droit international prévoit d'une façon générale la possibilité de sanctions militaires. C'est donc à titre provisoire que le fait illicite sera laissé de côté. Il faudra bien y revenir lorsque la Commission abordera les formes de la responsabilité internationale, deuxième point dont l'étude est proposée dans le rapport. Cette idée doit ressortir clairement des débats, car il importe que la Sixième Commission et l'Assemblée générale se rendent compte que si la Commission aborde le sujet de la responsabilité sur un plan général, elle accordera dans son futur projet d'articles la priorité aux délits internationaux les plus graves, ceux qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales.

La séance est levée à 13 heures.

[8] *Op. cit.* (3e série), t. XI, p. 323.

[9] Voir *Recueil de textes à l'usage des conférences de la Paix*, Paris, 1946, p. 33.

[10] *C.I.J., Recueil 1949*, p. 23 et 36.

[11] G. I. Tunkin, *Droit international public – Problèmes théoriques*, Paris, 1965.

## 1013e SÉANCE

*Mercredi 2 juillet 1969, à 10 h 20*

*Président :* M. Nikolaï OUCHAKOV

*Présents :* M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Kearney,

M. Nagendra Singh, M. Ramangasoavina, M. Ruda, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

---

## Responsabilité des Etats

(A/CN.4/208; A/CN.4/209; A/CN.4/217)

[Point 3 de l'ordre du jour]

*(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du premier rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/217).

2. M. USTOR, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour la clarté de son rapport, dit qu'il a été frappé par la comparaison faite dans l'exposé introductif entre les difficultés inhérentes à la codification du droit des traités et à celle de la responsabilité des Etats[1]. Certes, toute codification en droit international se heurte à de grandes difficultés et il est utile à ce propos de rappeler les vues exprimées par sir Hersch Lauterpacht en 1955 dans un article intitulé "Codification and Development of International Law", où il disait notamment : " . . . l'expérience de la codification dans le cadre des Nations Unies confirme pleinement les leçons des essais passés, qui montrent qu'il y a fort peu à codifier si par ce mot l'on entend seulement, pour reprendre les termes de l'article 15 du statut de la Commission du droit international, le fait de formuler avec plus de précision et de systématiser les règles du droit international dans les domaines "dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales". Dès lors qu'on se met à étudier de près quasi n'importe quelle branche du droit international, on est conduit, malgré un certain sentiment d'incrédulité, à la conclusion que si l'on s'accorde habituellement sur les principes généraux – et même là il peut y avoir surestimation dans certains cas – il n'y a pas le moindre accord lorsqu'il s'agit de règles et de problèmes précis. Ainsi, en ce qui concerne par exemple le droit des traités, le seul principe peut-être d'une certaine portée sur lequel il n'y ait pas désaccord est celui selon lequel les traités doivent être exécutés de bonne foi . . . En dehors de cette acceptation générale et inévitable du principe fondamental *pacta sunt servanda*, il n'existe guère d'accord et il y a beaucoup de controverses sur presque chaque point[2]." Or, le droit des traités a sur la responsabilité des Etats l'avantage de reposer sur un ensemble beaucoup plus important de pratique des Etats. Le Rapporteur spécial a raison d'estimer que la codification de la responsabilité des Etats sera plus difficile encore.

3. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il se proposait de séparer les principes généraux de la responsabilité des Etats des règles particulières applicables aux actes illicites sur le plan international; sur ce point, il s'est conformé à la décision prise par la Commission à sa quinzième session de donner priorité en matière de codification à la définition des règles générales – décision que la Commission a réaffirmée à sa dix-neuvième session, lorsqu'elle a approuvé le programme de travail reproduit dans le premier rapport du Rapporteur spécial (par. 91)[3]. Ce programme de travail peut être accepté dans l'ensemble, mais il devrait être divisé en deux grandes parties, dont la première aurait trait à la codification des principes généraux de la responsabilité des Etats, tandis que la seconde appliquerait les règles particulières aux divers cas d'infractions internationales. Tout en reconnaissant qu'en règle générale il est dangereux de vouloir établir des analogies entre droit international et droit interne, M. Ustor se hasardera à le faire dans un cas au moins : celui des codes pénaux des Etats du continent européen. La première partie de ces codes traite habituellement des principes généraux de la responsabilité pénale, et parle notamment de la différence entre la tentative et le crime accompli, tandis que la deuxième partie traite des divers crimes et délits. Par analogie, le code ou la convention que la Commission doit établir sur la responsabilité des Etats pourrait suivre le même schéma : la première partie pourrait consister en un exposé des principes généraux et la deuxième en une série de règles faisant ressortir comment ces principes généraux doivent s'appliquer à certaines catégories d'actes illicites sur le plan international. Cette manière de voir trouve confirmation dans la décision prise par la Commission à sa quinzième session de donner priorité à une définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'Etat[4], décision qui bien entendu ne signifie pas que la codification de ces règles générales suffira à épuiser le sujet.

4. Dans la deuxième partie de son étude, la Commission devrait énumérer les actes illicites internationaux qui engagent la responsabilité, en commençant par les infractions les plus graves telles que la rupture de la paix, l'atteinte à la sécurité internationale et la violation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. M. Ustor estime, comme le Président, que la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales constitue une partie essentielle de la tâche de la Commission et qu'elle relève surtout du développement progressif du droit international. M. Ustor convient aussi avec le Rapporteur spécial qu'il n'existe pas un ensemble important de précédents et de doctrine dans ce domaine, relativement nouveau en droit international. M. Bartoš a mentionné, il est vrai, le précédent de l'Accord de Potsdam[5] et M. Ustor espère que le Rapporteur spécial gardera présents à l'esprit ce précédent et d'autres précédents semblables. Il devrait aussi tenir compte des catégories les plus graves d'infractions internationales dont a parlé M. Tammes, qui a souligné à juste titre que tous les Etats ont le droit de défendre la cause de la paix. Il faudrait en outre mentionner l'obligation qui incombe au Secrétaire général, en vertu de l'Article 99 de la Charte, d'"attirer

---

[1] Voir 1011e séance, par. 2 et 3.

[2] Voir *The American Journal of International Law*, vol. 49, 1955, p. 17.

[3] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 406, par. 42.

[4] *Op. cit., 1963*, vol. II, p. 234, par. 52.

[5] Voir séance précédente, par. 34.

l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales".

5. Pour ce qui est des limites du sujet de la responsabilité des Etats, M. Ustor pense qu'elles ressortent du titre lui-même; il faut de toute évidence s'en tenir à la responsabilité des Etats et ne pas élargir le sujet au-delà.

6. Quant à l'opinion de M. Kearney selon laquelle la Commission devrait accorder une attention toute particulière au problème du règlement des différends, M. Ustor estime que ce problème constitue un sujet par lui-même et ne devrait pas être traité fragmentairement. La Commission devrait se contenter de codifier les règles de fond qui régissent la responsabilité des Etats en général, et ne pas aborder la question du règlement des différends.

7. M. EUSTATHIADES s'associe pleinement aux éloges qui ont été adressés au Rapporteur spécial et aux espoirs qui ont été formulés en vue du succès de la tâche que la Commission lui a confiée et le félicite du brillant exposé par lequel il a présenté son rapport. Il pense, comme lui, que la Commission aurait intérêt, dans son étude, à se borner à la responsabilité des Etats, mais il faut dès l'abord qu'elle définisse très exactement ce qu'elle entend par règles de responsabilité des Etats. A cet égard, la Commission pourrait laisser au Rapporteur spécial toute faculté de délimiter le sujet à son gré, à condition toutefois qu'il tienne pleinement compte des tendances nouvelles qui ne peuvent être passées sous silence dans l'oeuvre de codification moderne que l'on attend de la Commission; en même temps, certaines directives générales pourraient être données au cours du débat.

8. M. Eustathiades estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il y a lieu de faire une distinction entre la responsabilité en tant que telle et les règles de fond. Mais l'emploi du terme "règles de fond" pourrait causer quelque incertitude; il ne peut en effet s'agir que d'"autres règles de fond", à savoir les règles régissant des domaines autres que celui de la responsabilité, car les règles relatives à cette dernière, surtout celles qui ne concernent pas sa mise en oeuvre, sont aussi des règles de fond. Ce que le Rapporteur spécial a sans doute voulu dire, c'est que les règles régissant la responsabilité ne sont pas des règles autonomes, qu'elles sont complémentaires d'une règle de fond et n'intéressent que par rapport à une règle violée, c'est-à-dire à un acte internationalement illicite. C'est là une attitude très classique, mais le droit international évolue, dépassant les règles traditionnelles, et compte tenu de certaines tendances nouvelles, il conviendrait d'examiner les cas de responsabilité non seulement à raison de faits illicites mais aussi à raison de faits licites, par exemple la responsabilité pour risque dans des domaines tels que l'énergie nucléaire, l'espace extra-atmosphérique et l'aviation civile. Dans ces cas, il ne s'agit pas de règles complémentaires, car la responsabilité existe alors même qu'aucune règle n'est violée. Il n'y a pas délit international au sens du droit traditionnel, à moins qu'on ne définisse le délit international par rapport à l'obligation de réparer et non pas par rapport à la violation d'une règle.

9. En tout état de cause, un premier point à retenir est que la notion de règle de fond comme délimitant le sujet de la responsabilité n'est pas décisive. Se référant aux remarques de M. Tammes, M. Eustathiades fait observer que des règles de fond interviennent dans la matière de la responsabilité, par exemple les règles relatives à l'abus de droit, à l'état de nécessité et à la légitime défense. Il y aurait également lieu d'examiner si, sous certains de leurs aspects, des sujets comme le déni de justice, notamment dans ses rapports avec la règle de l'épuisement des voies de recours internes, sont des règles de responsabilité ou des règles de mise en oeuvre.

10. Il importe aussi de faire une distinction très nette entre les règles de fond régissant la responsabilité et les règles qui régissent sa mise en oeuvre. C'est peut-être sous cet angle qu'il faut, entre autres, considérer le problème du traitement des étrangers. Tout d'abord, il s'agit des dommages subis par les étrangers, ce qui revient à dire qu'on ne peut exclure en bloc du domaine de la responsabilité le traitement des étrangers. Ce problème est lié au déni de justice et à l'épuisement des voies de recours internes, c'est-à-dire au système de la protection diplomatique, en d'autres termes à la mise en oeuvre de la responsabilité. Il ressort du rapport du Rapporteur spécial et des documents soumis par le Secrétariat que la question a toujours été traitée, tant par les auteurs privés que par les organismes régionaux, du point de vue de la mise en oeuvre, mais qu'en étudiant la mise en oeuvre, on parlait en fait de règles de fond. L'insistance des auteurs à se pencher sur le problème du traitement des étrangers témoigne de l'intérêt que présente cette matière, tant du point de vue pratique que pour la formulation des règles de la responsabilité internationale.

11. D'autre part, on constate une tendance à rapprocher le traitement des étrangers de la protection des droits de l'homme. Par exemple, le chapitre III de l'avant-projet sur la "Responsabilité internationale de l'Etat à raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers", préparé en 1957 par M. García-Amador, est spécialement consacré à la "Violation des droits fondamentaux de l'homme"[6]. On peut y voir une tendance à l'égalité de traitement entre les étrangers et les nationaux. Si la protection des étrangers doit désormais être fusionnée avec la protection des droits de l'homme, la Commission devra prévoir les modalités d'application pratique qui en découleront, car il ne s'agira plus alors de protection diplomatique mais de garantie collective, que ce soit dans le cadre de la Charte ou d'un instrument régional. Les différends ne seront plus alors des duels entre deux Etats. Aucun Etat ne pourra porter atteinte aux droits des étrangers, c'est-à-dire aux droits de l'homme, sans avoir à s'en expliquer devant la communauté des Etats en vertu d'une protection internationale commune; en d'autres termes, il y aura garantie collective, en vertu de laquelle l'Etat coupable est le même que dans le système de la protection diplomatique des étrangers, mais l'Etat lésé n'est

[6] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II, p. 128 à 132.

plus le seul Etat dont relève la personne ayant subi le dommage, c'est bien une communauté d'Etats qui sont intéressés et qui peuvent mettre en oeuvre la responsabilité. Dans le cadre de la responsabilité, la garantie collective doit donc être retenue parmi les règles générales et plus particulièrement parmi les modalités de mise en oeuvre.

12. Outre la responsabilité pour risque et le respect des droits de l'homme, il se dégage une troisième tendance nouvelle, qui témoigne d'une évolution vers l'idée de garantie collective : la notion de la gravité des violations, dont M. Ouchakov a parlé en citant l'ouvrage de M. Tounkine[7]. La Commission devra prêter la plus grande attention à ces tendances nouvelles. La responsabilité ne peut plus être uniquement fondée sur des bases classiques. Peut-être la Commission pourra-t-elle s'en tenir à la ligne classique pour ce qui est des règles générales de la responsabilité, mais elle ne devra en aucun cas se désintéresser des tendances nouvelles, lesquelles ont d'ailleurs surtout des répercussions sur les modalités de mise en oeuvre. Il importe donc que la Commission s'attache à étudier les diverses procédures qui assureront la mise en oeuvre des règles de responsabilité, car il ne suffit pas d'arrêter des règles générales de responsabilité sans établir les modalités de mise en oeuvre. Il y aurait peut-être lieu de traiter séparément cet aspect du problème, dont l'importance pratique est primordiale.

13. Comme l'aspect du sujet de la responsabilité qu'il s'agit de codifier doit contenir aussi un élément de "développement progressif", M. Eustathiades estime qu'il y a lieu de tenir compte de certaines tendances nouvelles : premièrement, la responsabilité de l'individu; deuxièmement, la responsabilité des organisations internationales; troisièmement, la responsabilité pour risque et la responsabilité conjointe; quatrièmement, la question de l'égalité des étrangers et des nationaux; cinquièmement, les cas de violation grave; sixièmement, la responsabilité pénale de l'Etat; enfin, la responsabilité conjointe de l'Etat et de l'individu à raison de la même violation d'une même règle. La Commission n'a pas à s'occuper de la responsabilité de l'individu ni de la responsabilité des organisations internationales, qui ne relèvent pas de son mandat. En ce qui concerne la responsabilité pour risque et la responsabilité conjointe, il ressort du débat qu'elles peuvent être retenues parmi les règles générales de la responsabilité. Le problème de l'égalité des étrangers ressortit à la fois aux règles générales et aux modalités de mise en oeuvre et pose la question de la garantie collective.

14. Passant ensuite à la question des violations graves, l'orateur rappelle que l'Assemblée générale souhaite voir la Commission étudier les problèmes relatifs à la paix et à la sécurité internationales, au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à d'autres grands principes dont la violation est considérée comme grave. Certains représentants sont partisans de retenir la question des violations graves en plus de celle de la condition des étrangers. M. Eustathiades estime que la prise en considération des violations graves ne devrait pas être gênante au stade de l'étude des principes généraux de la responsabilité. Les difficultés n'apparaîtront qu'avec l'examen des formes de réparation, c'est-à-dire des conséquences de la responsabilité, notamment par rapport à la mise en oeuvre de la responsabilité.

15. A propos de la responsabilité pénale de l'Etat, il faut tenir compte d'une certaine évolution qui conduit, en droit positif, à certaines applications de cette notion. Il est vrai qu'il peut être dangereux de transposer dans le droit international des notions tirées du droit interne. Le droit international ne distingue pas entre responsabilité civile et responsabilité pénale. Mais un élément pénal se fait jour, parfois. Il en est ainsi de sanctions telles que l'exclusion de l'Organisation des Nations Unies, la suspension de l'exercice de certains droits, les mesures que peut prendre le Conseil de sécurité en cas d'inexécution d'un arrêt de la Cour internationale de Justice. En pareil cas, la notion de réparation s'efface devant celle de pénalité. Mais c'est là une question qui peut être examinée plus tard, car elle a trait surtout à la mise en oeuvre de la responsabilité.

16. Enfin, une évolution très nette dans le sens d'une double responsabilité internationale se manifeste en matière de crimes de guerre *lato sensu*, de violation du droit de la guerre, de crimes contre la paix et de crimes contre l'humanité. Un même fait peut avoir pour conséquence la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Etat et de la responsabilité individuelle de ses agents. La Commission doit traiter de cette responsabilité individuelle, non pas en tant que phénomène indépendant, comme l'avait fait M. García-Amador, mais peut-être au titre des règles générales de la responsabilité et certainement au titre des modalités de sa mise en oeuvre.

17. Ces nouvelles tendances du droit international et notamment les sept points qu'il a mentionnés plus haut, M. Eustathiades les rattache au domaine de la mise en oeuvre de la responsabilité plutôt qu'à celui des règles générales, non seulement parce qu'il estime que cette manière de voir est juridiquement exacte, mais aussi par un souci d'ordre et de méthode. Elles pourraient être retenues pour un examen séparé, peut-être par rapport aux formes de responsabilité qui constituent le deuxième point du programme figurant au paragraphe 91 du rapport du Rapporteur spécial. La mise en oeuvre de la responsabilité, qui présente un intérêt pratique majeur, soulèvera certaines difficultés, notamment en raison de la grande diversité des cas, et il serait donc souhaitable, pour cette raison aussi, qu'elle soit séparée des règles générales de la responsabilité.

18. M. CASTAÑEDA déclare que l'important sujet de la responsabilité des Etats et l'excellent rapport présenté par le Rapporteur spécial auraient mérité que la question soit examinée de manière plus approfondie qu'il n'a été possible de le faire lors du débat en cours. En ce qui concerne l'intérêt des renseignements fournis dans le rapport, il voudrait attirer l'attention sur l'utilité d'une mention de l'article VII du Traité américain de règlement pacifique de 1948 – le "Pacte de Bogota" – qui est déjà en vigueur et lie une douzaine d'Etats de l'hémisphère occidental. Les

[7] Voir séance précédente, par. 38.

Parties du Traité s'engagent "à ne pas produire de réclamations diplomatiques pour protéger leurs nationaux et à n'introduire, dans le même but, aucune action devant les juridictions internationales tant que lesdits nationaux n'auront pas épuisé les voies de recours par-devant les tribunaux locaux compétents de l'Etat en question"[8].

19. M. Castañeda se déclare en faveur de la méthode adoptée par le Rapporteur spécial pour l'étude du sujet de la responsabilité des Etats. Les efforts déployés jusqu'ici pour codifier ce sujet ont sans aucun doute été entravés par le fait qu'on liait cette question à celle des dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers, si bien que les problèmes soulevés par cette dernière question s'ajoutaient à ceux qui sont inhérents au sujet de la responsabilité des Etats proprement dite. La méthode maintenant proposée, qui consiste à étudier séparément la question de la responsabilité des Etats proprement dite, aidera la Commission – et la communauté internationale – dans sa tâche de codification.

20. L'adoption de cette méthode posera cependant quelques problèmes. Il y a lieu, à cet égard, de rappeler les raisons qui ont conduit dans le passé à amalgamer le sujet de la responsabilité des Etats avec celui des dommages causés aux étrangers. Ces raisons étaient d'ordre essentiellement historique; les deux questions étaient indissolublement liées dans la pratique au dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle. C'est pour cette raison que, même lors des premiers travaux de codification de l'Organisation des Nations Unies, entre 1954 et 1962, l'Assemblée générale, la Commission et le Rapporteur spécial d'alors avaient lié les deux sujets suivant la tradition.

21. La Commission peut sans aucun doute décider de dissocier les deux questions. Elle jouit d'une autonomie technique suffisante pour le faire. Et cette décision serait en harmonie avec les conclusions de la Sous-Commission de 1963[9], qui ont été implicitement approuvées par l'Assemblée générale.

22. La Commission devra cependant examiner si elle entend exclure du champ de la codification les questions que le Rapporteur spécial propose maintenant de laisser de côté. Les règles de fond du droit international en la matière sont non seulement celles qui ont trait aux dommages causés aux étrangers, mais aussi celles qui concernent la violation des obligations qu'assument les Etats en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité mondiales.

23. Pour ce qui est des règles relatives à la paix et à la sécurité, M. Castañeda est d'avis qu'elles n'exigent aucun travail de la part du Rapporteur spécial ni de la Commission sur le plan de la responsabilité des Etats. Ces règles sont énoncées dans la Charte des Nations Unies, mais on peut aussi les trouver là où l'on s'y attend le moins. M. Castañeda cite, à titre d'exemple, une décision peu connue rendue à la suite d'un incident concernant un fort du Yémen, dans laquelle le Conseil de sécurité a estimé que les représailles armées sont contraires à la Charte[10]. Le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats a aussi consacré des travaux importants à l'examen de ces règles. La Commission du droit international elle-même, à sa première session, en 1949, a adopté un projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats[11]. Cette déclaration n'est malheureusement pas devenue un instrument ayant force obligatoire; néanmoins, son contenu a trait à la question du maintien de la paix et de la sécurité.

24. En ce qui concerne les dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers, M. Castañeda ne peut accepter l'argument selon lequel la question ne serait pas mûre pour la codification. Les vingt années de travaux de la Commission montrent qu'il est possible de mener à bien l'oeuvre de codification et de développement progressif sur des sujets qui, conformément à la conception traditionnelle, ne sont pas mûrs pour la codification. Il était d'usage de considérer qu'un sujet est mûr pour la codification lorsqu'il existe une importante pratique en la matière, que cette pratique est à la fois uniforme et générale, qu'on dispose d'un grand nombre de précédents et même qu'il y a une certaine communauté de vues dans la doctrine. Or, en 1958, la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a adopté la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, qui énonce, dans son article 6, l'idée révolutionnaire selon laquelle "Tout Etat riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale"[12]. Cette idée ne se fondait sur aucune pratique préexistante, pas plus que les principes formulés dans la Convention sur le plateau continental[13], qui a été adoptée à la quasi-unanimité par la même Conférence. Ces deux conventions sont maintenant en vigueur et lient un très grand nombre d'Etats. Les règles qui y sont formulées ont trait à des questions qui à l'époque n'étaient pas considérées comme mûres pour la codification; elles ont été adoptées en raison de l'intérêt manifesté par la communauté internationale, qui avait senti la nécessité de réglementer certaines questions.

25. Un besoin analogue se fait sentir aujourd'hui en ce qui concerne les dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers. Malgré les avis divergents des auteurs et le manque d'uniformité de la pratique des Etats et des précédents en la matière, il est souhaitable d'entreprendre la codification de cette question. M. Castañeda estime, comme M. Bartoš, que le droit international contemporain tend à admettre des normes internationales de traitement applicables à tous les êtres humains et non pas seulement aux étrangers. Ce qui s'est passé au Conseil de l'Europe pour les

[8] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 30, p. 87.

[9] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 237 et suiv.

[10] Résolution 188 (1964) du Conseil de sécurité.

[11] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément No 10* (A/925), p. 8.

[12] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 559, p. 291.

[13] *Op. cit.*, vol. 499, p. 313.

droits de l'homme est significatif à cet égard et l'Organisation des Nations Unies a adopté les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme[14], qui recueilleront certainement en temps voulu le nombre de ratifications nécessaire pour entrer en vigueur.

26. Un autre fait nouveau important concerne la question de l'indemnisation, qui en quelque sorte se détache de plus en plus du domaine strictement juridique pour entrer dans celui de la coopération économique internationale ou du moins dans celui des relations conventionnelles bilatérales. Il a été fait mention de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats[15], qui a été élaborée par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Toutefois, cette convention n'a été acceptée que par les pays investisseurs et quelques-uns des pays en voie de développement dont le revenu par habitant est le plus bas. Pour sa part, M. Castañeda ne croit pas que la meilleure manière d'attirer les investissements étrangers consiste à accorder des garanties spéciales. Son propre pays, le Mexique, est l'un des pays en voie de développement où l'on constate le plus gros afflux de capitaux étrangers, bien qu'il se soit toujours gardé d'accorder des privilèges spéciaux ou de donner des garanties spéciales aux investisseurs étrangers. Le Mexique n'a signé aucun des instruments internationaux qui ont été élaborés à cet effet.

27. La question de l'indemnisation des étrangers pour la nationalisation de leurs biens est particulièrement urgente et importante à l'heure actuelle. Le vaste plan de réforme agraire qui vient d'entrer en application au Pérou lésera des intérêts étrangers; on pourrait citer d'autres exemples qui expliquent les préoccupations que ce problème suscite à l'heure actuelle au sein de la communauté internationale. C'est pourquoi la Commission ne peut pas exclure complètement du processus de codification la question des dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers. Elle pourrait peut-être, comme certains membres l'ont proposé, traiter cette question plus tard en tant que chapitre spécial de la responsabilité des Etats.

28. M. Castañeda reconnaît qu'il y a lieu d'inclure dans le sujet de la responsabilité des Etats la question des réparations et des sanctions, y compris les représailles. Toutefois, il n'est pas possible d'examiner la question des représailles sans y inclure les représailles armées. Le problème des moyens de faire valoir les droits, que M. Kearney a mentionné[16], devrait aussi s'inscrire dans le sujet de la responsabilité des Etats. Quant aux règles relatives aux indemnisations, on peut sans doute considérer qu'elles se rattachent aux règles de fond sur les obligations de l'Etat envers les étrangers. Mais on peut aussi considérer que l'indemnisation fait partie de l'importante question de la réparation et qu'elle représente donc un des aspects de la responsabilité des Etats.

29. Il serait intéressant aussi de traiter la question de la responsabilité fondée sur le risque, c'est-à-dire les cas où le comportement de l'Etat ne constitue pas une violation d'une obligation internationale – problème qui est brièvement mentionné dans le rapport (note 79). Bien qu'on puisse soutenir que cette question ne rentre pas à proprement parler dans l'étude des actes illicites ni, par conséquent, dans le domaine de la responsabilité des Etats, il est très souhaitable de l'examiner étant donné l'importance croissante de la doctrine du risque en droit international contemporain. Cette doctrine a pris naissance en droit interne lorsque s'est généralisé, dans l'industrie et les transports, l'emploi d'appareils, de machines et de véhicules comportant des risques pour les particuliers. Ainsi est née l'idée d'une responsabilité distincte de toute notion de faute et d'une obligation de réparer sans qu'un tort ait été établi. C'est ce qu'on appelle parfois en droit interne la doctrine de la responsabilité objective. En 1967, M. Padilla Nervo a souligné l'importance de la théorie du risque en ce qui concerne les dommages causés par les rayonnements ionisants et les retombées provenant des essais d'armes nucléaires; cette question présentait alors un grand intérêt local[17].

30. Il faudrait aussi examiner des questions telles que le déni de justice, l'épuisement des recours internes – comme condition de la responsabilité internationale – ainsi que le problème de la nationalité des réclamations. Cette dernière question ne se pose pas seulement en cas de dommages causés à des étrangers, mais aussi dans d'autres situations.

31. M. Castañeda s'en remet en toute confiance au Rapporteur spécial pour qu'il guide la Commission dans ses difficiles travaux sur la responsabilité des Etats.

32. M. AGO (Rapporteur spécial) se réjouit d'avoir pu susciter, par son rapport préliminaire, une discussion si utile pour la poursuite de sa tâche. Pour le moment, il voudrait seulement faire une mise au point.

33. Tout d'abord, il tient à souligner, pour le cas où son exposé introductif aurait fait naître l'impression contraire, qu'il a sur toutes les questions examinées des positions très nuancées. D'autre part, il ne voudrait pas qu'on puisse lui prêter à tort certaines idées. Ainsi, il n'a nullement l'intention de négliger le fait illicite : cette question est au coeur du sujet. En troisième lieu, les différents points de l'esquisse de programme de travail sont indiqués pour mémoire. Cela ne signifie pas que ces points-là, et eux seuls, seront traités. Il s'agit parfois de têtes de chapitre, mais parfois ce sont de simples indications tendant à montrer qu'à tel moment il faudra se demander si tel point devra être traité. Enfin, la nécessaire délimitation de la matière doit être entendue de façon nuancée : il n'est pas question de dresser une muraille de Chine autour du sujet. Par exemple, s'il convient de ne pas se lancer dans l'étude des règles de fond relatives à la condition des étrangers, c'est qu'il importe de voir clair dans les problèmes de la

[14] Résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale.

[15] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 575, p. 161.

[16] Voir séance précédente, par. 25 à 27.

[17] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. I, p. 166.

responsabilité proprement dite. Cela ne veut pas dire que la condition des étrangers doit être exclue de la matière. Au contraire, si la Commission parvenait à une codification de ce sujet, ce serait un cadeau magnifique fait à la communauté internationale. Il faut sérier les problèmes pour éviter que les difficultés relatives à une question donnée ne contaminent les autres. La codification est certes une oeuvre de longue haleine. Que la Commission commence par ce qui est à sa portée. D'autres hommes suivront et feront le reste.

34. Le PRÉSIDENT déclare que le débat sur ce point de l'ordre du jour est suspendu et qu'il reprendra au cours de la session.

La séance est levée à 13 heures.

---

## 1014e SÉANCE

*Jeudi 3 juillet 1969, à 10 h 20*

*Président :* M. Nikolaï OUCHAKOV

*Présents :* M. Albónico, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ramangasoavina, M. Ruda, M. Tammes, M. Ustor, M. Yasseen.

---

### Relations entre les Etats et les organisations internationales

**(A/CN.4/218)**

[Point 1 de l'ordre du jour]

*(reprise du débat de la 999e séance)*

TEXTES D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

ARTICLE 22 (Facilités en général)[1]

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter le texte élaboré par le Comité de rédaction pour l'article 22.

2. M. CASTAÑEDA (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose le texte ci-après :

*Article 22*

*Facilités en général*

L'Etat hôte accorde à la mission permanente toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de la nature et de la tâche des missions permanentes auprès de l'Organisation. L'Organisation aide la mission permanente à obtenir ces facilités et lui accorde celles qui relèvent de sa compétence.

[1] Pour le débat antérieur, voir 993e et 994e séances.

3. Il rappelle que le contenu de l'article 22 était exprimé en une seule phrase dans le texte proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/218). Compte tenu des observations faites par les membres de la Commission, le Comité de rédaction a jugé préférable de consacrer une phrase aux obligations de l'Etat hôte et une autre aux obligations de l'organisation internationale.

4. La première partie de la première phrase suit exactement le texte des conventions de Vienne[2]. Plusieurs membres de la Commission s'étaient demandé s'il était nécessaire de conserver la deuxième partie de cette phrase; le Comité de rédaction a décidé de la maintenir pour marquer qu'il peut y avoir des différences entre missions diplomatiques et missions permanentes quant à leur tâches et à leur nature. Il existe, auprès d'organisations internationales à caractère technique, de petites missions permanentes très différentes des missions permanentes auprès de grandes organisations internationales telles que l'ONU. Le Comité de rédaction a cru, toutefois, devoir parler de "missions permanentes" au pluriel dans la deuxième partie de la phrase pour qu'il soit clair que s'il peut y avoir des différences entre les missions permanentes selon l'organisation internationale auprès de laquelle elles sont accréditées, il n'y en a, en revanche, aucune entre les missions permanentes auprès d'une même organisation.

5. La deuxième phrase de l'article 22 impose à l'organisation deux types d'obligations : d'une part, l'organisation doit aider la mission permanente à obtenir les facilités qui lui sont dues par l'Etat hôte et que l'organisation n'est pas en mesure d'accorder elle-même; d'autre part, l'organisation doit elle-même accorder certaines facilités, mais celles-ci sont d'un autre genre que celles qu'accorde l'Etat hôte. C'est cette différence qu'expriment les mots "qui relèvent de sa compétence".

6. C'est à l'unanimité que le Comité de rédaction a adopté le texte qui est soumis à la Commission.

7. M. CASTRÉN trouve le nouveau texte meilleur que le précédent. Le Comité de rédaction a bien fait de séparer les obligations de l'Etat hôte de celles de l'organisation; il a eu raison aussi de mettre le verbe "accorder" au présent et d'ajouter le mot "toutes" devant le mot "facilités", ce qui est conforme au texte des conventions de Vienne.

8. Mais on pourrait encore apporter au libellé de l'article quelques autres modifications de forme. A la fin de la première phrase, les mots "auprès de l'organisation" paraissent inutiles, puisque tout le projet concerne les missions permanentes auprès des organisations internationales.

9. D'autre part, on ne peut pas, en français du moins, parler de facilités qui relèvent de la compétence d'une organisation. Ce qui relève de la compétence de l'organisation, c'est le droit d'accorder de telles facilités. M. Castrén

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 109, art. 25, et vol. 596, p. 287, art. 28.