Document:-
A/CN.4/SR.1314

Compte rendu analytique de la 1314e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1975, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

reconnaissance, ni aux raisons de la présence du mouvement insurrectionnel sur le territoire en question. Ces problèmes sont pourtant très réels. On pourrait citer un certain nombre d'exemples, tels que celui de l'Organisation de libération de la Palestine, qui soulèvent la question de savoir dans quelle mesure le mouvement dont il s'agit peut être considéré comme ayant une personnalité internationale distincte. Un autre exemple est celui de la rébellion qui a eu lieu au Nigéria il y a quelques années; le mouvement sécessionniste n'avait alors été reconnu que par quatre des États Membres de l'Organisation des Nations Unies, qui en comptait à l'époque plus de 120. Un certain nombre d'organismes et d'institutions opérant sur le plan international ont eu affaire avec le régime rebelle aussi longtemps qu'il a existé, mais aucun d'eux ne s'est avisé d'adresser des réclamations contre le Nigéria.

31. En conclusion, on pourrait peut-être diviser l'article 12 en trois articles distincts, dont l'un traiterait des questions qui font actuellement l'objet du paragraphe 2. Quant aux clauses de sauvegarde énoncées aux paragraphes 3, 4 et 5, elles pourraient figurer en tant qu'exceptions dans les articles appropriés.

32. M. ŠAHOVIĆ constate que les derniers articles du chapitre II du projet, et en particulier l'article 12, traitent de situations spéciales. Dans ces dispositions, le Rapporteur spécial a voulu tenir compte des réalités de la vie internationale.

33. Dans sa présentation écrite et orale de l'article 12, le Rapporteur spécial s'est principalement occupé des problèmes que posent les mouvements insurrectionnels. Son analyse de la jurisprudence, de la pratique et de la doctrine internationale est essentiellement axée sur des cas de ce genre. En revanche, la question visée au paragraphe 1 de l'article, à savoir le comportement d'un organe d'un État ou d'une organisation internationale, n'est traitée que sommairement; elle n'est envisagée que dans l'optique de l'article 9. Or le texte de présentation de l'article 9 n'est guère plus détaillé sur ce point. Ce n'est que par déduction qu'on arrive à la conclusion que la règle applicable à un organe d'un État peut l'être à un organe d'une organisation internationale. Étant donné que ces cas paraissent relativement rares, par rapport à ceux dans lesquels sont impliqués des mouvements insurrectionnels, il conviendrait peut-être de ne pas leur consacrer une disposition particulière, mais de se borner à les mentionner dans l'article 9. La différence entre les hypothèses auxquelles s'applique l'article 9 et celles que vise le paragraphe 1 de l'article 12 découle de la qualité en laquelle agit l'organe en question; et c'est précisément cette question de la qualité en laquelle agit l'organe qui a suscité, pour les menbres de la Commission, les principales difficultés relatives à l'article 12.

34. C'est pourquoi il propose de traiter toutes les questions relatives aux mouvements insurrectionnels dans un article distinct. L'existence même du paragraphe 5 de l'article 12 démontre qu'il est impossible de ne pas tenir compte des rapports entre le paragraphe 2 de cet article et l'article 13. Une autre solution consisterait à formuler une clause de sauvegarde, qui traiterait des questions visées aux paragraphes 1, 3 et 4.

35. Dans ces conditions, M. Šahović estime ne pas avoir grand-chose à ajouter aux observations formulées par d'autres membres de la Commission en ce qui concerne le texte proposé par le Rapporteur spécial. Étant donné les difficultés que soulève le projet d'article 12, il importe de le rédiger sans hâte et de veiller à employer une terminologie adéquate.

La séance est levée à 13 heures.

1314e SÉANCE

Jeudi 22 mai 1975, à 10 h 5

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Responsabilité des États

(A/CN.4/264 et Add.1 [1]; A/9610/Rev.1 [2])

[Point 1 de l'ordre du jour]
(suite)

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 12 (Comportement d'autres sujets de droit international) [3] *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à apporter les précisions supplémentaires qu'il juge nécessaires concernant le projet d'article 12.

2. M. AGO (Rapporteur spécial) dit que, dans sa présentation orale de cet article, il s'est peut-être plus attaché à indiquer ce qu'à son avis celui-ci doit contenir qu'à mettre en évidence les problèmes qui doivent rester étrangers à cette disposition. Comme plusieurs membres de la Commission ont estimé que l'article 12 comportait certains risques, le Rapporteur spécial tient à apporter trois précisions.

3. Premièrement, s'il lui a paru opportun de ne consacrer qu'un seul article au comportement d'un organe d'un État étranger, d'une organisation internationale ou d'un mouvement insurrectionnel, c'est que le but

---

[1] *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 77 à 174.

[2] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément n° 10.*

[3] Pour texte, voir 1312e séance, par. 1.

de l'article 12 n'est finalement que de compléter l'article précédent. Selon l'article 11 [4], les agissements de simples particuliers n'exerçant aucune parcelle de la puissance publique ne sont pas attribués à l'État; cependant, l'État n'est pas à l'abri de toute responsabilité si, à l'occasion de tels agissements, ses organes ont adopté une attitude qui peut lui être attribuée et qui peut se révéler illicite d'après le droit international. La référence, dans l'article 11, à un comportement adopté par l'État en relation avec celui des personnes, groupes ou entités visés dans cette disposition, ne tranche d'ailleurs pas la question de savoir si l'État a agi par commission, omission ou en complicité. Tout autre est le cas où la personne qui a agi sur le territoire d'un État n'exerce aucune fonction officielle pour cet État, mais est l'organe d'un autre sujet de droit international. Compte tenu des articles 5 et suivants du projet (A/9610/Rev.1, chap. III, sect. B), on risquerait d'aboutir à la conclusion que le comportement de cette personne étant attribuable à l'autre sujet de droit international, l'État territorial serait libéré de toute responsabilité, quand bien même il aurait lui-même adopté, à l'occasion de ce comportement, une attitude illicite. L'article 12 a donc pour but de préciser que, lorsque le comportement d'une personne n'est pas attribuable à l'État territorial, mais à un autre sujet de droit international, l'État territorial peut néanmoins se voir attribuer, comme source éventuelle de responsabilité, un comportement en rapport avec celui de la personne dont il s'agit. Étant donné que c'est le comportement d'un organe d'un autre sujet de droit international, quel qu'il soit, qui est pris en considération, le Rapporteur spécial estime qu'un article unique peut être consacré à cette hypothèse. Il ne verrait cependant pas d'inconvénient à y consacrer deux ou trois articles, encore qu'il n'en saisisse pas la nécessité.

4. Deuxièmement, l'article 12 se fonde sur deux prémisses. D'une part, l'existence d'un comportement qui peut être attribué à un État, à une organisation internationale ou à un mouvement insurrectionnel; et d'autre part la localisation de ce comportement sur le territoire d'un autre État. Peu importe dès lors de savoir à quel moment, dans quelles circonstances ou pourquoi l'organisation internationale ou le mouvement insurrectionnel en question ont acquis la qualité de sujet de droit international. De même que la Commission a soigneusement évité de définir les règles primaires concernant les obligations dont la violation constitue un fait illicite, de même elle doit s'abstenir de définir dans quelles circonstances une organisation ou un mouvement insurrectionnel devient un sujet de droit international. D'ailleurs, cette question peut tout aussi bien se poser pour des États, comme l'ont fait observer les membres de la Commission qui se sont référés à la notion de reconnaissance. En ce qui concerne les organisations internationales, le cas d'actes commis par les Forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix n'est pas vraiment le seul qui puisse être pris en considération. Il existe beaucoup d'organes, de l'Organisation des Nations Unies par exemple, qui se déplacent constamment, comme le Secrétaire général, et qui peuvent se trouver dans la situation visée à l'article 12, notamment à l'occasion d'une conférence de presse.

5. Troisièmement, le Rapporteur spécial fait observer que la présence d'un organe étranger sur le territoire d'un État est parfois tout à fait normale, notamment s'il s'agit d'un ambassadeur ou d'un consul en poste dans cet État, ou d'un chef d'État en visite officielle. Il se peut exceptionnellement que la présence d'un organe étranger sur le territoire constitue en elle-même un fait illicite, mais cette présence constituera alors un fait illicite de l'un ou l'autre des deux États dont il s'agit, ou des deux à la fois, et cela d'après l'article 5. Il s'agira en tout cas d'un fait différent de celui qui est envisagé à l'article 12.

6. En ce qui concerne la participation conjointe de deux États à un fait illicite, le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a fait allusion à cette question dans ses rapports sur les travaux de ses vingt-cinquième et vingt-sixième sessions. Exposant l'économie du projet, la Commission a déclaré que celui-ci se composait de plusieurs parties, concernant respectivement l'attribution d'un fait à l'État, la violation d'une obligation internationale, les circonstances excluant l'illicéité et elle a ajouté : « Ces points étant résolus... certains problèmes particuliers resteront encore à examiner : celui par exemple de la possibilité de l'attribution parallèle d'un fait internationalement illicite à plus d'un État à l'occasion d'une seule et même situation concrète; et celui de la possibilité de rendre un État responsable, dans certaines circonstances, d'un fait commis par un autre État [5]. » Ce concours dans l'illicéité est très important mais il ne faut pas céder à la tentation de l'examiner au stade actuel.

7. Sir Francis VALLAT fait remarquer que les principales dispositions du projet d'article 12, contenues dans les paragraphes 1 et 2, sont énoncées sous une forme négative et ont pour objet d'indiquer qu'un fait commis dans certaines circonstances n'est pas attribuable à l'État. Voilà ce que la Commission ne devrait pas oublier en examinant cet article. Tout comme d'autres membres de la Commission, sir Francis est très préoccupé par les questions limites telles que celles du statut et de la capacité des organisations internationales et de la reconnaissance de mouvements insurrectionnels, qui viennent spontanément à l'esprit lorsqu'on lit les deux premiers paragraphes, mais ce n'est pas dans l'article à l'examen qu'il convient de traiter ces questions. En revanche, la nécessité de prévoir, dans le projet d'articles, le comportement d'un autre État, d'organisations internationales ou de mouvements insurrectionnels devient parfaitement évidente si l'on songe aux incertitudes qui subsisteraient si ces questions n'étaient pas traitées.

8. Il peut, de toute évidence, y avoir des cas où c'est le comportement d' « un autre État » qui est en cause, comme le prévoit le Rapporteur spécial. Il est également évident, comme le montrent, entre autres, les arrêts de

[4] Voir 1311e séance, par. 21 et 23.

[5] Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 174, par. 51.

la Cour internationale de Justice concernant les Nations Unies et le paragraphe 3 de l'article XXII de la Convention de 1971 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux [6], que certaines organisations internationales tout au moins sont dotées d'éléments de la personnalité internationale, qu'elles peuvent encourir une responsabilité internationale et sont responsables des dommages causés. Dès lors qu'on sait qu'une telle situation peut exister, il faut l'envisager dans le projet d'articles. Qu'il soit essentiel aussi de traiter le cas des mouvements insurrectionnels ressort clairement de l'analyse très documentée qui est contenue dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/264 et Add.1).

9. Néanmoins, sir Francis se demande si la portée de l'article 12 est vraiment assez large. Bien que, comme toujours en matière de codification, la Commission doive réaliser un équilibre entre ce qui est dicté par la pure logique et ce que les considérations pratiques permettent, sir Francis hésite à prendre position au stade actuel sur une formulation en vertu de laquelle il n'y a pas d'autres sujets de droit international que les États, les organisations internationales et les mouvements insurrectionnels.

10. Toutes ces entités sans aucun doute peuvent être des sujets de droit international, mais elles peuvent fort bien être réparties en deux groupes comprenant les États et les organisations internationales, d'une part, et les mouvements insurrectionnels, d'autre part, selon que le fait de leur existence est normal ou anormal. C'est là un argument qui milite en faveur de la rédaction de deux articles distincts. Il était parfaitement raisonnable d'examiner ensemble les États et les organisations internationales, à l'article 9, et il en va de même de l'article 12, dont le texte, ainsi que celui des clauses de sauvegarde actuellement contenues dans les paragraphes 4 et 5, se trouverait simplifié si les mouvements insurrectionnels faisaient l'objet d'un article distinct. Cette répartition offrirait la possibilité d'établir un commentaire plus détaillé sur les organisations internationales.

11. En ce qui concerne le libellé de l'article 12, sir Francis se demande si l'expression « sur le territoire de l'État en question », au paragraphe 1, ne risque pas d'exclure du champ d'application de l'article des faits se produisant, par exemple, sur un navire ou dans un avion, ou dans une région telle que la « zone économique » exclusive envisagée à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

12. M. YASSEEN estime que tous les principes énoncés dans l'article 12 sont acceptables. Certains d'entre eux découlent d'une pratique constante et d'une jurisprudence abondante, tandis que d'autres ne sont pas consacrés de la sorte, mais ne s'imposent pas moins. En examinant l'article 12, il ne faut pas oublier que la Commission étudie la responsabilité des États et non pas la responsabilité de tous les sujets de droit international. Si elle est amenée à parler d'autres sujets de droit international, ce n'est pas pour préciser quand ils sont responsables, mais pour les exclure du sujet dont elle s'occupe. Tel est le but de l'article 12. Cette disposition est nécessaire, parce qu'elle complète les articles 5 et 9, même si les principes qui y sont énoncés peuvent être dégagés d'autres dispositions du projet.

13. Il convient en outre de préciser, en ce qui concerne les mouvements insurrectionnels, que la Commission n'entend nullement s'occuper de la question de leur responsabilité, comme pourraient le faire penser l'article 12 et, surtout, l'article 13. En fait, l'article 13 n'a pas vraiment trait à la responsabilité d'un mouvement insurrectionnel, mais concerne plutôt la responsabilité de l'État qu'est devenu ce mouvement insurrectionnel. Il est indispensable d'en parler, puisqu'il s'agit du comportement d'organes d'un État en devenir.

14. Pour ce qui est de la présentation de l'article 12, M. Yasseen souligne que les questions posées par les organes d'un État sont fort différentes de celles que soulèvent les organes d'une organisation internationale et, plus encore, ceux d'un mouvement insurrectionnel. Le projet d'article 9 (A/9610/Rev.1, chap. III, sect B), qui traite à la fois des organes d'un État ou de ceux d'une organisation internationale qui sont mis à la disposition d'un autre État, pourrait être divisé en deux articles. De même, le paragraphe 1 de l'article 12 pourrait faire l'objet de deux articles distincts, l'un concernant le comportement d'un organe d'un État et l'autre, le comportement d'un organe d'une organisation internationale. Si le phénomène est le même dans les deux cas, les circonstances qui l'entourent et les modalités peuvent être fort différentes.

15. Il convient de consacrer aux mouvements insurrectionnels un article distinct et non pas d'introduire le paragraphe 2 de l'article 12 dans l'article 13, qui s'applique exclusivement au cas où un mouvement insurrectionnel est devenu un État.

16. M. MARTÍNEZ MORENO constate qu'aucun membre n'a trouvé à redire aux principes essentiels que le Rapporteur spécial a énoncés dans le projet d'article 12. M. Martínez Moreno comprend aussi bien les réserves qui ont été exprimées quant à la réunion dans un seul et même article des États, des organisations internationales et des mouvements insurrectionnels que les difficultés qu'il y a à séparer ces questions dans le cadre du projet; si tant est que cela soit possible, le Rapporteur spécial trouvera certainement une solution à ce problème. Les préoccupations que suscite l'article 12 s'expliquent en grande partie par la diversité des positions doctrinales concernant la notion de « sujet de droit international ». Certains auteurs affirment que l'État est le seul sujet de droit international, alors que d'autres estiment que l'individu est le sujet de droit international par excellence. M. Martínez Moreno est parmi les rares juristes qui considèrent que tout organisme international est un sujet de droit international.

17. L'article doit certes s'appliquer aux actes commis « sur le territoire d'un État », mais M. Martínez Moreno se demande si cette formule est suffisamment vaste pour englober le fait qui se produit, par exemple,

[6] Voir résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe.

au cours d'un asile diplomatique dans une ambassade étrangère ou dans des régions telles que la « zone économique » exclusive envisagée, où les règles traditionnelles de la responsabilité ne s'appliquent pas. De même, l'expression « organisation internationale » peut-elle être interprétée comme comprenant des organes tels que des commissions d'enquête ou d'arbitrage?

18. M. Martínez Moreno reconnaît que des questions telles que la reconnaissance de belligérants et la détermination du moment où un mouvement révolutionnaire devient un sujet de droit international sont d'une grande importance eu égard à la question de la responsabilité des mouvements insurrectionnels. Il ressort toutefois à l'évidence d'exemples pris depuis l'époque de Jefferson Davis jusqu'aux événements actuels en Asie du Sud-Est que de tels mouvements peuvent être et ont été reconnus capables d'encourir une responsabilité. Il vaudrait peut-être mieux examiner la question dans un article distinct, mais elle est beaucoup trop importante pour qu'on la néglige. La suggestion de M. Sette Câmara[7] est peut-être préférable à la formule « structures du mouvement insurrectionnel » utilisée au paragraphe 5 du projet d'article 12.

19. M. TAMMES note que le Rapporteur spécial a élaboré le projet d'article 12 à partir d'une documentation très riche, présentée de façon convaincante et objective. L'article s'inscrit logiquement dans le contexte général du chapitre II, car en écartant la responsabilité d'un État pour le comportement d'organes qui lui sont étrangers, mais agissent sur son territoire, il sert de contrepartie à l'article 9. M. Tammes constate avec plaisir que le Rapporteur spécial a reconnu qu'il pouvait être nécessaire de prévoir une responsabilité conjointe de l'État territorial en liaison avec le comportement d'organes qui lui sont étrangers; en pareil cas, le lieu où le comportement se produit est sans importance. Ces problèmes n'entrent toutefois pas dans le cadre de l'article 12; aux fins de cet article, les dispositions du paragraphe 3 suffisent.

20. La Commission ne doit pas consacrer trop d'attention à la question du statut des organisations internationales, l'article 12 visant à prévenir l'attribution à l'État du comportement d'organes qui ne sont manifestement pas les siens. M. Tammes se demande s'il est bien judicieux de spécifier, au paragraphe 2, que l'article ne s'applique qu'aux mouvement insurrectionnels dotés d' « une personnalité internationale distincte »; à son avis, le comportement d'un mouvement insurrectionnel est, de par sa nature même, étranger à l'État territorial puisque, tout comme une organisation internationale, ce mouvement existe indépendamment de l'État. Même si l'expression en question était supprimée, le paragraphe 2 continuerait à exprimer une pratique internationale établie de longue date et, à vrai dire, le Rapporteur spécial lui-même semble, aux paragraphes 158 et 195 de son quatrième rapport, avoir attaché peu d'importance pratique à la différence qui existe entre la situation où un mouvement insurrectionnel a acquis la personnalité internationale et celle où il ne l'a pas acquise. De l'avis de M. Tammes, la notion de la responsabilité internationale d'un mouvement insurrectionnel n'est pas objective, comme celle de la personnalité d'un État, mais elle dépend du jugement porté par les États qui entrent en contact avec le mouvement. On trouve des exemples du caractère subjectif de cette notion aux paragraphes 154 et 176 du quatrième rapport, il y a aussi le cas des réclamations auxquelles a donné lieu la création, en 1943, de la République socialiste italienne en Italie du Nord. Si la condition que le mouvement insurrectionnel doit être doté d'une personnalité internationale était retenue — ce que M. Tammes ne souhaite pas —, il serait bon de préciser que le comportement en question n'est pas considéré comme un fait de l'État « par l'État qui a reconnu cette personnalité ». Il est certain que la mention d'une personnalité internationale risque de soulever de nombreux problèmes et que le mieux serait de la supprimer, d'autant plus qu'elle a été jugée inutile dans les projets antérieurs sur le sujet.

21. M. QUENTIN-BAXTER s'associe aux membres de la Commission qui ont souligné le caractère limité des objectifs de l'article 12. Si, d'une certaine manière, l'article 11 est le corollaire de tous les articles qui précèdent, l'article 12 a pour objet de préciser que la règle énoncée à l'article 11 s'applique même lorsque les auteurs d'un fait sont les organes d'un État ou les agents de quelque autre institution dotée d'une personnalité internationale. Pourtant les deux articles ont provoqué des réactions différentes à la Commission. En ce qui concerne l'article 11, les membres sont convenus à l'unanimité qu'on ne pouvait que souscrire aux principes énoncés par le Rapporteur spécial. La seule préoccupation a été que la concision de l'article ne conduise à en sous-estimer l'intérêt. Or, dans le cas de l'article 12, les questions qui viennent spontanément à l'esprit sont légion. Il faudrait améliorer l'article de telle sorte qu'il ne soit pas permis de penser que la Commission élabore une règle de droit étrangère au domaine de codification. A cette fin, il y aurait peut-être lieu d'examiner le comportement d'organes d'autres États et le comportement d'organes des organisations internationales dans des paragraphes distincts. M. Quentin-Baxter considère, pour les raisons exposées par sir Francis Vallat et par MM. Yasseen et Tammes, que la question des mouvements insurrectionnels devrait être traitée dans un article séparé.

22. En cherchant à assurer l'acceptation du projet d'articles, les membres de la Commission doivent préserver la position du Rapporteur spécial dans sa pureté et sa logique. Cependant il leur faut aussi songer aux réactions moins rationnelles que peut susciter un rappel des difficultés découlant du démembrement d'un État. Ce démembrement peut résulter non seulement d'une insurrection illégale mais aussi de l'exercice par un territoire non autonome de son droit à l'autodétermination, droit pleinement reconnu par l'Organisation des Nations Unies. Si un tel territoire choisit l'autonomie en association avec un autre État, la question de la répartition de la responsabilité entre l'ancien territoire et l'État avec lequel il s'est associé risque de se poser. La Commission aurait grand tort d'aborder ces questions dans le projet d'articles, et c'est pourquoi il

[7] Voir 1312e séance, par. 23.

convient d'employer le mot « État », sans le définir, comme cela a été fait dans la Convention de Vienne sur le droit des traités [8] et dans le projet d'articles sur la succession des États en matière de traités (A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D), afin de couvrir les multiples possibilités de la vie internationale. Ce que la Commission doit faire, ce n'est pas tant attirer l'attention sur « l'anomalie » fâcheuse que constitue le démembrement qu'insister sur le principe de la continuité de l'État, qui est un élément essentiel de la cohésion de la société internationale, de relations ordonnées entre les États en tant que sujets de droit international. C'est cela qui justifie la rédaction d'un article distinct, libellé avec soin.

23. M. KEARNEY partage les doutes exprimés par d'autres membres de la Commission au sujet des mots « sur le territoire de l'État en question » au paragraphe 1. Il est clair que le libellé de cette formule doit être remanié, mais le Comité de rédaction n'aura pas la tâche facile. Que l'on songe, par exemple, au cas d'un acte accompli par un organe d'un État A à bord d'un navire de commerce battant pavillon d'un État B, mais traversant une partie de la haute mer revendiquée comme une zone économique exclusive par un État C. Il sera certainement difficile de concevoir une formule visant tous les cas de ce genre qui pourraient se produire.

24. Quant à la présentation de l'article 1, M. Kearney est acquis à l'idée de diviser l'article 12 en articles distincts traitant des différents sujets actuellement réunis dans le cadre d'un seul article — et cela bien qu'il apprécie pleinement la logique de la position adoptée par le Rapporteur spécial.

25. Le paragraphe 1 de l'article 12 devrait être étroitement lié à l'article 9 (Attribution à l'État du comportement d'organes mis à sa disposition par un autre État ou par une organisation internationale). Quant aux paragraphes 2 et 5 de l'article 12, ils ont un rapport plus étroit avec l'article 13 (Attribution rétroactive à un État des faits d'organes d'un mouvement insurrectionnel victorieux).

26. La question des mouvements insurrectionnels a certainement sa place dans le projet d'articles. Cependant, il serait plus facile à traiter si l'on adoptait la suggestion de M. Tammes, consistant à supprimer les mots « et doté d'une personnalité internationale distincte ». Cette suppression permettrait de combiner le contenu du paragraphe 2 de l'article 12 et celui des paragraphes 1 et 2 de l'article 13. Le paragraphe 5 de l'article 12 pourrait alors disparaître complètement, car l'idée qui y est exprimée découlerait des paragraphes 1 et 2 de l'article 13, sous réserve d'une légère modification de leur libellé.

27. C'est à juste titre que certains membres de la Commission ont critiqué l'emploi du mot « structures » au paragraphe 5. Il faut reconnaître aussi qu'au paragraphe 2 il est inexact de parler d'un mouvement insurrectionnel dirigé « contre cet État ». La plupart des cas envisagés seront des tentatives visant à remplacer un gouvernement par un nouveau gouvernement plutôt qu'un État par un nouvel État, sauf dans les circonstances particulières de la naissance d'un nouvel État dans une partie du territoire d'un État préexistant contre lequel le mouvement insurrectionnel a été dirigé.

28. Les clauses de sauvegarde énoncées aux paragraphes 3 et 4, telles que M. Kearney les conçoit, affirment simplement que les règles des paragraphes 1 et 2 n'empêchent nullement l'attribution d'un certain comportement à l'État en vertu des articles 5 et 9, ou son attribution à l'organisation internationale ou au mouvement insurrectionnel dont les auteurs du comportement en question sont des organes. Ces clauses de sauvegarde ne signifient pas nécessairement qu'il existerait, dans les cas envisagés, une raison de fait d'attribuer le comportement, ni même d'attribuer une responsabilité.

29. Enfin, M. Kearney tient à souligner qu'il est extrêmement difficile d'éviter une confusion entre les règles primaires et les règles secondaires. Nombreux sont les cas où, assurément, la distinction entre les deux types de règles est loin d'être aisée. Ainsi la question de savoir si l'on peut attribuer une responsabilité à un sujet de droit international sera considérée comme relevant d'une règle secondaire ou d'une règle primaire selon qu'elle sera envisagée comme une question de personnalité internationale ou une question d'attribution. On peut aussi envisager le cas hypothétique d'un groupe d'États qui s'uniraient pour former une organisation internationale et adopteraient une charte aux termes de laquelle l'organisation n'encourrait pas de responsabilité pour son comportement. Il serait difficile de déterminer s'il convient d'appliquer une règle permettant ou ne permettant pas de considérer une telle organisation comme un sujet de droit international, ou si le comportement de l'organisation doit lui être attribué indépendamment de la restriction inscrite dans sa charte.

30. M. TSURUOKA est favorable au maintien de l'article 12, qui est l'aboutissement d'une étude approfondie de la pratique, de la jurisprudence et de la doctrine en la matière. Il reconnaît l'utilité, sinon la nécessité, des principes qui y sont énoncés. La valeur pratique de ces principes apparaît dans de nombreux cas, notamment dans celui du Japon qui a accepté, en vertu d'un traité conclu avec les États-Unis, que des forces armées américaines soient stationnées sur son territoire.

31. Cependant, M. Tsuruoka comprend également les préoccupations exprimées par divers membres de la Commission, et il reconnaît que l'article 12 pose certains problèmes très difficiles. On peut se demander, en effet, quelle est la capacité d'une organisation internationale en droit international et quelles sont les conditions à remplir pour qu'un mouvement insurrectionnel se distingue d'un simple groupe de personnes et soit doté de la personnalité internationale. Si ces questions très importantes ne sont pas résolues, l'application de la règle énoncée à l'article 12 risque d'être difficile, sinon impossible. Il est vrai qu'à côté des « zones d'ombre » il existe des « zones claires », où cette règle est déjà applicable. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies est dotée, dans une certaine mesure, d'une « capacité délictuelle ».

[8] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

32. En ce qui concerne la forme de l'article, M. Tsuruoka ne voit aucun inconvénient à ce qu'on le divise en deux ou trois articles distincts, mais la décision sur ce point pourra n'être prise qu'au moment où la Commission examinera l'ensemble du projet d'articles. Le mot « structures », qui figure au paragraphe 5 et au sujet duquel certains membres de la Commission ont émis des réserves, est déjà utilisé à l'article 7, et M. Tsuruoka pense donc qu'il faut le maintenir à l'article 12.

33. M. RAMANGASOAVINA constate que l'article 12 est la suite logique des articles précédents qui, à partir de l'article 5, visent à déterminer dans quels cas l'État est responsable des faits illicites de ses organes ou d'organes mis à sa disposition, ou même de particuliers, dans certaines circonstances.

34. Dans leurs interventions relatives à l'article 12, les membres de la Commission ont soulevé plusieurs questions très importantes et difficiles à résoudre. Quand peut-on considérer qu'un mouvement insurrectionnel est doté d'une personnalité internationale distincte? Selon quels critères estime-t-on qu'une organisation internationale a une personnalité telle que l'État sur le territoire duquel elle agit peut être dégagé de toute responsabilité? Si l'État territorial est membre de l'organisation internationale, peut-il être dégagé de toute responsabilité? M. Ramangasoavina estime, comme la plupart des membres de la Commission, qu'il vaut mieux ne pas poser la question de la reconnaissance de la personnalité internationale; en effet, un mouvement insurrectionnel peut être reconnu par certains États et pas par d'autres, et il est très difficile de déterminer les critères selon lesquels la personnalité internationale peut lui être accordée. De plus, dans le cas de mouvements de libération nationale reconnus par l'ONU et, par conséquent, dotés d'une personnalité internationale distincte, comme l'OLP et la SWAPO, il est difficile aux États sur le territoire desquels ces mouvements agissent d'invoquer la responsabilité de ces mouvements pour nier leur propre responsabilité, car ils reconnaîtraient ainsi implicitement l'existence *de jure* des mouvements qu'ils combattent.

35. Le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 12 est le corollaire du principe énoncé à l'article 9, car si le comportement d'un organe mis à la disposition d'un État par un autre État ou par une organisation internationale n'engage la responsabilité de l'État à la disposition duquel il se trouve que pour autant qu'il ait agi dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de cet État, il s'ensuit logiquement que le comportement de l'organe d'un État ou d'une organisation internationale agissant en tant que tel n'engage que la responsabilité de l'État ou de l'organisation auquel il appartient. Cette règle a été étendue, au paragraphe 2, aux mouvements insurrectionnels qui sont dotés d'une personnalité internationale distincte et qu'il était logique, de ce fait, d'inclure parmi les autres sujets de droit international visés à l'article 12. On peut évidemment s'interroger sur l'opportunité de traiter de ces trois sujets de droit international dans un même article; mais M. Ramangasoavina estime qu'avec trois articles distincts on mettrait davantage l'accent sur ces entités, alors que ce n'est pas la nature de ces entités qui importe, mais leur situation dans l'État sur le territoire duquel elles se trouvent. Il a donc des réserves à faire au sujet d'une division de l'article 12 en plusieurs articles, et pense que ce point pourrait être examiné par le Comité de rédaction.

36. M. OUCHAKOV répète qu'à son avis les paragraphes 1 et 3 de l'article 12 n'ont aucune raison d'être. Il est, en effet, absolument impossible de comparer, comme l'a fait le Rapporteur spécial, la situation d'un organe d'un État ou d'une organisation internationale agissant en cette qualité sur le territoire d'un autre État avec la situation de simples particuliers agissant sur le territoire d'un État — situation visée par l'article 11. Il n'y a aucun rapport entre ces deux situations, car les particuliers se trouvant sur le territoire d'un État sont soumis à l'autorité et à la juridiction de cet État, alors que les organes d'un autre État ou d'une organisation internationale ne sont pas soumis à la juridiction de l'État sur le territoire duquel ils se trouvent. L'État territorial peut prévenir et punir l'acte d'un particulier, alors qu'il ne peut ni prévenir, ni punir, l'acte d'un organe d'un autre État ou d'une organisation internationale agissant en cette qualité sur son territoire. Il est évident qu'un État ne peut ni prévenir ni punir le comportement d'un représentant d'un État étranger se trouvant sur son territoire, et qu'un État hôte ne peut ni prévenir ni punir le comportement d'une organisation internationale située sur son territoire, car cette organisation ne relève pas de sa juridiction. Il n'y a donc aucune raison de reprendre, aux paragraphes 1 et 3 de l'article 12, les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 11, car il n'y a aucun rapport entre les situations visées par ces deux articles.

37. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 12, M. Ouchakov partage les réserves émises par certains membres de la Commission au sujet de l'expression « doté d'une personnalité internationale distincte », car une telle personnalité lui paraît très difficile à déterminer. Il vaudrait mieux dire, à son avis, que le comportement d'un organe d'un mouvement insurrectionnel dirigé contre un État ne peut pas être attribué à cet État « si le mouvement insurrectionnel contrôle une partie du territoire de l'État en question ».

La séance est levée à 13 heures.

1315e SÉANCE

Vendredi 23 mai 1975, à 10 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-