Document:-
A/CN.4/SR.1773

Compte rendu analytique de la 1773e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1983, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

mais d'importance secondaire, celui de la proportionnalité, qui a déjà été soulevé plusieurs fois.

14. Si deux Etats également intéressés à la navigation maritime concluent entre eux un traité faisant naître pour chacun d'eux des droits et des obligations réciproques, et que l'un de ces Etats ne respecte pas le traité, l'autre a incontestablement le droit de suspendre l'application du traité en ce qui concerne la ou les dispositions violées. Il n'est pas question alors de proportionnalité, mais d'équivalence. Si un seul des deux Etats est intéressé à la navigation maritime et que l'autre ne s'acquitte pas d'une des obligations que le traité lui impose, le premier Etat a le droit de suspendre l'exécution d'une autre de ses obligations, sans se fonder non plus sur l'idée de proportionnalité, mais sur celle d'équivalence.

15. En fait, le problème de la proportionnalité, qui amène à penser qu'un Etat peut suspendre l'exécution d'obligations plus importantes que l'obligation violée, est un problème de voie d'exécution, autrement dit de contrainte. En droit international classique, l'Etat a le droit de préférer la *restitutio in integrum*. Est-il alors fondé, non pas à prendre des mesures visant uniquement à rétablir l'équilibre entre les obligations dont une a été violée, mais à adopter une attitude incitant l'Etat délinquant à exécuter son obligation ? Dans un cas précis [5], il a été allégué que la France n'avait pas respecté certains engagements découlant pour elle d'un traité de navigation aérienne conclu avec les Etats-Unis d'Amérique. Conformément à leur législation interne, les Etats-Unis décidèrent de suspendre l'exécution de l'un de leurs engagements envers la France. On s'est alors demandé s'il y avait équivalence entre le fait que les Etats-Unis ne pouvaient plus effectuer, dans certaines conditions, un vol entre leur territoire, Londres et Paris, et le fait que la France ne pouvait plus effectuer un vol entre son territoire, le Canada et Los Angeles, vol qui lui permettait ensuite une jonction avec des territoires dont elle assume la responsabilité dans le Pacifique. Les Etats-Unis n'auraient-ils pas pu prétendre que ce qui les intéressait, c'était l'exécution du traité, et qu'ils ne souhaitaient pas voir le traité tronqué de part et d'autre du même volume d'obligations ? Pour obliger la France à s'exécuter, ils lui appliquaient, en conséquence, une contrainte plus étendue que la violation dont elle s'était rendue coupable.

16. Une telle contrainte indirecte, d'ordre économique, est à distinguer de la contrainte matérielle qui implique le recours à la force armée. Pour M. Reuter, il vaudrait la peine d'examiner si une contrainte de ce genre peut être admise en droit international moderne. Dans le cas qu'il a mentionné, les Etats-Unis pouvaient en effet considérer qu'en dehors de la compensation et de la sanction pénale, laquelle ne relève peut-être pas de la notion classique de responsabilité, le droit international n'excluait pas le recours à la contrainte. Cependant, on peut se demander si la contrainte doit être rattachée à la responsabilité ou si elle se présente comme un problème spécifique de droit international public. Mis à part la contrainte absolue prévue dans la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire la contrainte armée, pour laquelle il existe des règles particulières, la contrainte relève-t-elle vraiment de la responsabilité des Etats ? Bien qu'il estime, comme M. Calero Rodrigues, que la Commission devrait progresser le plus possible dans l'étude du sujet, M. Reuter considère qu'elle aurait intérêt à prendre position sans retard sur la question de la contrainte, qui n'est ni une question de peine, ni une question de réparation *stricto sensu*. La tâche du Rapporteur spécial pourrait s'en trouver modifiée.

17. Le PRÉSIDENT suggère de lever la séance pour permettre au Comité de rédaction de se réunir et d'avancer dans ses travaux.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 10 h 50.

1773e SÉANCE

Jeudi 2 juin 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Evensen, M. Flitan, M. Jacovides, M. Jagota, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Yankov.

Responsabilité des Etats *(suite)* [A/CN.4/354 et Add.1 et 2 [1], A/CN.4/362 [2], A/CN.4/366 et Add.1 [3], ILC(XXXV)/Conf.Room Doc.5]

[Point 1 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [4] **[suite]**

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

1. M. FLITAN dit que le niveau élevé auquel se situe le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/366 et Add.1) incite à la réflexion. Dans le chapitre Ier, le Rapporteur spécial décrit succinctement l'état d'avan-

---

[5] *Affaire concernant l'Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France* (v. 1771e séance, note 12).

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1re partie).

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1re partie).

[3] *Idem.*

[4] La première partie du projet d'articles (Origine de la responsabilité internationale), dont les articles 1 à 35 ont été adoptés en première lecture, figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2e partie), p. 29 et suiv.

cement des travaux, tandis que le chapitre II donne un aperçu du contenu possible des deuxième et troisième parties du projet. Peut-être le Rapporteur spécial aurait-il dû, cependant, mentionner dans son exposé oral (1771e séance) les projets d'articles qu'il a proposés pour la deuxième partie du projet, plutôt que de se borner à indiquer au paragraphe 31 du rapport qu'ils seraient confiés au Comité de rédaction. Pour sa part, M. Flitan pense que la Commission devrait s'occuper elle-même de ces articles avant de les renvoyer au Comité de rédaction.

2. Au paragraphe 113, le Rapporteur spécial compare la situation en matière de responsabilité en droit interne et en droit international ; il note que la Commission a dû traiter la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international en la détachant du sujet de la responsabilité des Etats. En effet, en droit interne, un acte préjudiciable fait naître à la fois la responsabilité objective de l'auteur et sa responsabilité fondée sur la faute. En l'espèce, pour bien comprendre ce que sera le projet d'articles sur la responsabilité des Etats dans son ensemble, il faut savoir qu'au projet issu des travaux de la Commission sur cette question proprement dite, s'ajouteront une autre partie issue de l'étude de M. Quentin-Baxter sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international et un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité dont s'occupe M. Thiam, encore que ce code de la responsabilité pénale puisse être envisagé comme un document à part. Le Rapporteur spécial doit donc veiller à ce que ses travaux ne fassent pas double emploi avec ceux de M. Quentin-Baxter et de M. Thiam.

3. Quant à la forme à donner au projet d'articles, la Commission s'est engagée dans la voie de la rédaction d'une convention, mais le Rapporteur spécial s'est demandé au paragraphe 43 de son rapport s'il ne vaudrait pas mieux parler de directives. Pour sa part, M. Flitan partage le point de vue de M. Reuter *(ibid.)*, à une nuance près. Il approuve l'idée d'élaborer une convention sur la responsabilité des Etats proprement dite, mais pense que la question du règlement pacifique des différends, qui doit correspondre à la troisième partie, devrait faire l'objet d'un document distinct, car il n'est pas sûr que tous les Etats qui accepteront la deuxième partie du projet accepteront aussi la troisième.

4. Le Rapporteur spécial se montre très discret sur le contenu de cette troisième partie. Ne pourrait-on envisager d'appliquer les moyens pacifiques de règlement des différends dès qu'apparaissent les indices de la violation prochaine d'une règle de droit international ou dès qu'une telle règle commence à être violée ? Faut-il toujours attendre qu'une règle soit effectivement violée pour recourir au règlement pacifique des différends ? En droit interne, par exemple, il existe des mesures de prévention. M. Flitan croit que la communauté internationale attend de la Commission qu'elle joue un rôle plus actif à cet égard. En outre, faut-il laisser au seul Conseil de sécurité ou à la seule Cour internationale de Justice le soin de régler les différends ? C'est l'impression que donne une lecture attentive du rapport. Or, la Charte des Nations Unies réserve pourtant un certain rôle à d'autres organes. Pourquoi les Etats sont-ils peu enclins à appliquer l'Article 38 du Statut de la CIJ ? A quoi tient la trop fréquente inefficacité du Conseil de sécurité ? Certains Etats, jaloux des prérogatives du Conseil de sécurité, veulent lui faire la part belle, alors que d'autres considèrent qu'il ne faut jamais perdre de vue les autres moyens de règlement pacifique prévus par la Charte. Dans la Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux qu'elle a adoptée à sa trente-septième session [5], l'Assemblée générale a mentionné, outre le Conseil de sécurité et la CIJ, les autres moyens de règlement possibles. En raison notamment de l'exercice abusif du droit de veto au Conseil de sécurité, il incombe désormais à l'Assemblée générale de jouer un plus grand rôle dans ce domaine — qu'elle ne soit pas encore devenue très efficace en la matière est une autre affaire. M. Flitan se demande si, compte tenu de l'Article 33 de la Charte, l'on ne pourrait pas envisager d'instituer un organe qui serait chargé d'étudier les faits à l'origine d'un différend et dont la composition serait plus large que celle du Conseil de sécurité.

5. M. Flitan est d'avis que le Rapporteur spécial devrait prêter particulièrement attention à la tendance parmi les Etats, notée au paragraphe 35 du rapport,

> [...] à se réserver la possibilité de considérer une violation d'une obligation internationale comme une violation de leur souveraineté les autorisant en principe à émettre n'importe quelle prétention et à prendre n'importe quelle contre-mesure. [...].

6. Comme il est dit au paragraphe 36, la première partie du projet d'articles [6] a été relativement facile à rédiger et les vraies difficultés du projet apparaissent avec les deuxième et troisième parties. Il n'en faudra pas moins revoir la première partie à la lumière des deux autres.

7. Il est indiqué fort justement, au paragraphe 37, que

> [...] dans la plupart des cas, un Etat niera, en contestant les faits ou l'interprétation des règles primaires applicables, avoir enfreint une règle juridique ou commis un fait internationalement illicite pour lequel sa responsabilité se trouve engagée. [...].

C'est pour cette raison que le projet comprendra une partie consacrée au règlement des différends et devra envisager la constitution d'un organe indépendant des parties en conflit.

8. Tout en approuvant la première phrase du paragraphe 40, M. Flitan rappelle qu'il faudrait prévoir, dans la troisième partie, des dispositions concernant l'intervention de moyens pacifiques de règlement des différends dès l'apparition d'indices de la violation d'une règle de droit international. De même, à propos du paragraphe 44, il faut éviter tout chevauchement avec les travaux sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, et M. Reuter (1771e séance) a précisé à juste titre qu'il faut parler d'infraction pour désigner à la fois les crimes et les délits, conformément à l'article 19 de la première partie.

---

[5] Résolution 37/10 de l'Assemblée générale, du 15 novembre 1982, annexe.

[6] Voir ci-dessus note 4.

9. M. Flitan ne partage pas la conclusion formulée par le Rapporteur spécial à la fin du paragraphe 52, car tout plaide au contraire en faveur de l'examen par la Commission de la question de savoir « quelles mesures le Conseil de sécurité devrait prendre « pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » et quelles seraient les conséquences au cas où il ne prendrait pas de mesures efficaces ». En revanche, il approuve la remarque faite par le Rapporteur spécial au paragraphe 55, selon laquelle « il n'y a pas de place dans la deuxième partie pour un ou plusieurs articles sur les conséquences juridiques particulières » des actes d'agression. En effet, la question de l'agression relève plutôt des travaux de M. Thiam sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

10. Quant aux observations formulées au paragraphe 57, M. Flitan considère que la Commission doit tenter de déterminer les conséquences juridiques des crimes internationaux autres que l'agression. L'*apartheid*, par exemple, est l'un des crimes internationaux qui portent atteinte au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cependant, le paragraphe 58 suscite certaines difficultés, car, en général, la doctrine s'intéresse aux règles primaires et éprouve des réserves au sujet des règles secondaires.

11. M. Flitan pense lui aussi qu'un crime international n'est pas nécessairement une menace contre la paix, mais l'affirmation que contient la première phrase du paragraphe 61 suscite quelques doutes de sa part. Sans vouloir entrer dans le détail, il appelle l'attention sur des règles d'ordre économique, telles celles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui interdisent l'adoption d'une mesure comme le boycottage.

12. En réponse à la première question posée au paragraphe 64, M. Flitan dit qu'il n'existe évidemment pas de règles secondaires et tertiaires appropriées, mais que la Commission pourrait envisager la possibilité de les établir. En revanche, la question sur laquelle porte la première phrase du paragraphe 65 doit être examinée dans la perspective d'un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

13. Au paragraphe 73, il ne paraît pas exact de citer l'exemple du refus opposé par un Etat côtier au passage inoffensif à travers sa mer territoriale, et M. Flitan invite le Rapporteur spécial à ne pas en faire mention.

14. Quant au projet d'article spécial envisagé sur les représailles proposé à la fin du paragraphe 83, que sa formulation soit positive ou négative, il devra retenir particulièrement l'attention de tous les membres de la Commission. De même, la question du régime objectif sur laquelle porte le paragraphe 97 soulève de nombreuses difficultés, car, si un groupe déterminé d'Etats veut prendre telle ou telle mesure, il doit, pour ce faire, avoir l'autorisation de la communauté internationale tout entière. C'est une erreur que d'opposer la notion de régime objectif régional à celle de régime objectif universel.

15. M. Flitan aimerait avoir des éclaircissements sur le paragraphe 100 dont le libellé n'est pas très clair. Le Rapporteur spécial énonce un point de vue judicieux au paragraphe 106, mais il lui faut là aussi, comme au paragraphe 102, réfléchir davantage aux différents moyens de règlement des différends. M. Flitan se demande pourquoi le paragraphe 108 fait uniquement mention de l'absence de « décision finale obligatoire du tribunal ». A propos des paragraphes 116 et 117, il rappelle que les régimes objectifs ne peuvent être qu'universels et que, s'il existe des régimes objectifs régionaux, ils doivent être reconnus par la communauté internationale pour pouvoir s'imposer.

16. Enfin, les projets d'articles proprement dits [ILC (XXXV)/Conf.Room Doc.5] [7] énoncent la règle de la proportionnalité que M. Flitan juge nécessaire. Cependant, la rédaction de cette règle exige plus de rigueur. A l'article 2, le terme « manifestement » est imprécis ; il pourrait même donner à penser que l'on a voulu introduire l'idée de « proportionnalité notable » qui ne serait pas interdite par le droit international, ce qui n'est nullement le cas.

17. M. REUTER relève que M. Flitan a suggéré qu'au moins en ce qui concerne les crimes internationaux on élargisse un peu la portée des mesures à prévoir, en s'attachant non seulement à la répression, mais aussi à la prévention. Il est vrai que, dans le régime de la responsabilité, il faut tenir compte des comportements qui équivaudraient à préparer le crime ou à en commencer l'exécution. Il s'agit là d'une observation importante dont la Commission pourrait tenir compte.

18. En droit interne, cependant, on constate que la définition même des délits englobe ou le commencement d'exécution ou la tentative d'exécution. Dès lors, deux voies s'offrent à la Commission. Dans la définition de chaque crime, qu'il s'agisse de l'agression, de l'*apartheid*, de la violation grave des droits de l'homme, elle pourrait préciser à quel moment (préparation, tentative, consommation) on peut parler de « crime » ou adopter l'autre solution, plus hardie, plus dangereuse, qui serait de dire que la tentative est dans la nature de tous les crimes internationaux. Alors, aux deux éléments propres au crime international dont M. Reuter a déjà parlé (1771e séance) — un crime international est commis *erga omnes* et ne peut être effacé par le temps — s'ajouterait le fait que la tentative de consommation d'un crime international est déjà, en soi, un crime. Il faudrait donc introduire l'idée que, dans le cas d'un délit ordinaire, la tentative n'est pas assimilable au délit. Selon M. Flitan, un bon régime international de la responsabilité devrait prévoir des mesures de prévention. M. Reuter rappelle que la SDN avait, en son temps, interprété le Pacte comme lui donnant le droit de se saisir des situations susceptibles de conduire à un différend international et à des actes qui seraient contraires au droit international. Cette idée n'est pas absente non plus de la Charte des Nations Unies.

19. Quant aux différents moyens de règlement pacifique des différends, question sur laquelle M. Reuter a peut-être une position différente de celle de M. Flitan, il ne faut pas oublier le rôle que la Charte confie au Secrétaire général de l'ONU, habilité à appeler l'attention des organes compétents sur certaines situations. Peut-on faire entrer dans le régime de la responsabilité des Etats les

[7] Voir 1771e séance, par. 2.

mesures préventives et les voies d'exécution ? Le Rapporteur spécial a conçu le sujet de façon large, puisqu'il a évoqué notamment les contre-mesures, la proportionnalité et les représailles qui sont, à certains égards, des voies d'exécution. Une situation dangereuse qui risque d'aboutir à la préparation d'un crime international ou à une tentative de crime international relève du régime de la prévention. A cet égard, la Commission devra décider des points dont elle veut ou ne veut pas traiter dans son projet. M. Reuter note d'ailleurs que, dans bien des cas, l'Assemblée générale, par exemple, a déjà à traiter de faits antérieurs ou postérieurs à une infraction. Il voit néanmoins avec inquiétude la Commission élargir un problème qu'elle n'arrive déjà pas à embrasser. Il ne voudrait pas, vis-à-vis de l'Assemblée générale, que la Commission gonfle le sujet de telle manière qu'il prenne de plus en plus d'ampleur et que la Commission soit de moins en moins capable de le circonscrire. Il serait partisan de répartir la tâche de la Commission en séries d'articles homogènes qu'elle pourrait présenter dans de brefs délais à l'Assemblée générale. Si celle-ci estime que la Commission a bien vu un problème qu'elle a dû laisser de côté, elle l'invitera à le reprendre.

20. Personnellement, M. Reuter a des réserves quant à l'opportunité d'énoncer des règles qui reviendraient en fait à modifier la Charte, ce qui n'empêche pas les membres de la Commission de faire des suggestions à ce sujet. La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a fait œuvre novatrice en créant un organe technique chargé des questions liées à la délimitation du plateau continental [8], et M. Reuter pense que pareille initiative dans d'autres domaines ne porterait peut-être pas atteinte à la Charte. Il estime, en conclusion, que, dans un esprit de discipline, la Commission devrait, à ce stade, suivre une méthode de travail rigoureuse.

21. M. FLITAN précise que c'est du point de vue de l'incrimination de la tentative qu'il a soulevé la question des crimes contre le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il n'a formulé aucune suggestion, mais souhaite que le Rapporteur spécial et les membres de la Commission se demandent à partir de quel moment on peut incriminer une tentative de crime en droit international, en s'inspirant du droit interne.

22. Il s'est demandé en outre s'il ne fallait pas recourir, d'une manière ou d'une autre, aux moyens offerts par la Charte — mais sans songer à la modifier — afin d'empêcher la survenance d'un différend dès que se prépare ou commence la perpétration d'une violation d'une règle de droit international. Là encore, il est difficile de faire des propositions précises. Comme M. Reuter, M. Flitan a pensé au rôle que peuvent jouer le Secrétaire général, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et la CIJ lorsqu'il a mentionné (ci-dessus, par. 4) la Déclaration de Manille adoptée par l'Assemblée générale en 1982. Dans ce texte, l'Assemblée générale appelle l'attention des Etats sur tous les moyens offerts par la Charte pour régler pacifiquement les différends entre les Etats. Pour M. Flitan, les questions de ce type relèvent du mandat de la Commission, qui est même tenue de formuler toutes suggestions qu'elle peut juger utiles.

23. M. LACLETA MUÑOZ souscrit en grande partie aux observations de M. Flitan relatives au règlement pacifique des différends. Il souligne que ce sont les préoccupations de M. Flitan quant à l'application d'un régime de responsabilité qui ont amené celui-ci à aborder le problème de la prévention. L'étude du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international a placé la Commission devant un problème semblable. Or, c'est du problème de la prévention que découle celui de la tentative. Toutefois, s'il est vrai que chaque crime peut faire l'objet d'une tentative, qui constitue elle-même un délit, l'étude de la tentative ramène la Commission dans le domaine des règles primaires, alors qu'elle doit s'en tenir à ce stade aux règles secondaires.

La séance est levée à 11 h 50.

1774e SÉANCE

Vendredi 3 juin 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Al-Qaysi, M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Díaz González, M. Evensen, M. Flitan, M. Jacovides, M. Jagota, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique [A/CN.4/359 et Add.1 [1], A/CN.4/372 et Add.1 et 2 [2], A/CN.4/374 et Add.1 à 4 [3], A/CN.4/L.352, sect. E, ILC(XXXV)/Conf.Room Doc.7]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLES 15 À 19

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le point 3 de l'ordre du jour et prie le Rapporteur spécial

[8] Commission des limites du plateau continental, créée conformément aux dispositions de l'annexe II de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (*Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. XVII [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.84.V.3], doc. A/CONF.62/122).

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1re partie).

[2] Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1re partie).

[3] *Idem.*