

Document:-
A/CN.4/328 and Add.1-4

**Observations et commentaires des gouvernements sur les chapitres I, II et III de la
première partie du projet d'articles sur la responsabilité des États pour faits
internationalement illicites**

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1980, vol. II(1)

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

**Observations et commentaires des gouvernements sur les chapitres I, II et III
de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats
pour faits internationalement illicites**

[Original : anglais, espagnol, français, russe]
[6 mars, 1^{er} et 21 avril, 6 et 21 mai 1980]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i>	85
<i>Note</i>	85
INTRODUCTION	85
OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES DES GOUVERNEMENTS	
Autriche	86
Barbade	91
Canada	91
Chili	92
Mali	98
Pays-Bas	99
République socialiste soviétique de Biélorussie	100
République socialiste soviétique d'Ukraine	101
Union des Républiques socialistes soviétiques	101
Yougoslavie	101

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CDI Commission du droit international
ONU Organisation des Nations Unies

NOTE

Pour le texte des chapitres I, II et III de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 100 à 103, doc. A/34/10, chap. III, sect. B, sous-sect. I.

Introduction

1. A sa trentième session, tenue en 1978, la Commission du droit international a décidé, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, de communiquer aux gouvernements des Etats Membres, par l'entremise du Secrétaire général, les chapitres I, II et III de la première partie de son projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, en leur demandant de lui faire parvenir leurs observations et commentaires sur les dispositions de ces chapitres. Les gouvernements étaient priés de présenter leurs observations et commentaires sur lesdites dispositions avant le

31 décembre 1979¹. De l'avis de la Commission, du fait de la complexité de la question de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, les gouvernements doivent avoir à leur disposition le maximum de temps possible afin de préparer les observations et commentaires à la lumière desquels la CDI est censée, le moment venu, procéder à la deuxième lecture du projet

¹ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 88, doc. A/33/10, par. 92.

d'articles à l'étude. La Commission a donc été amenée à conclure que les articles du projet devraient être soumis aux gouvernements pour observations et commentaires sans attendre que l'ensemble du projet soit adopté en première lecture. Une telle procédure, qui a été suivie dans le passé par la CDI à propos d'autres projets (comme le projet d'articles sur le droit des traités), permettrait également à la Commission d'entamer la deuxième lecture sans délai supplémentaire excessif².

2. L'Assemblée générale, au paragraphe 8 de la section I de sa résolution 33/139, du 19 décembre 1978, a fait sienne la décision de la Commission. Elle a également, au paragraphe 4, al. a, de la même résolution, recommandé à la Commission

De poursuivre ses travaux sur la responsabilité des Etats en vue d'achever, avant l'expiration du mandat en cours des membres de la Commission du droit international, au moins l'examen en première lecture de la série d'articles constituant la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, en tenant compte des vues exprimées pendant les débats de l'Assemblée générale et des observations des gouvernements.

3. A sa trente et unième session, tenue en 1979, la CDI a exprimé son intention de conclure l'étude des circonstances excluant l'illicéité considérées dans le huitième rapport du Rapporteur spécial qui restaient à examiner, à savoir l'état de nécessité et la légitime défense, et, ce faisant, d'achever l'examen en première lecture de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites avant l'expiration du mandat en cours des membres de la

Commission, comme l'a recommandé l'Assemblée générale dans sa résolution 33/139³.

4. Au paragraphe 4, al. b, de sa résolution 34/141, du 17 décembre 1979, l'Assemblée générale a recommandé entre autres à la CDI

De poursuivre ses travaux sur la responsabilité des Etats, en vue d'achever, à sa trente-deuxième session, la première lecture de la série d'articles constituant la première partie du projet traitant de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, en tenant compte des observations écrites des gouvernements et des vues exprimées sur la question lors des débats à l'Assemblée générale [...].

5. Comme suite à la décision de la CDI, confirmée par l'Assemblée générale, le Secrétaire général, par une lettre en date du 18 janvier 1979, signée par le Conseiller juridique, a demandé aux gouvernements de communiquer leurs observations et commentaires sur les dispositions des chapitres I, II et III de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, au plus tard le 31 décembre 1979. Au 21 mai 1980, des réponses à la lettre du Conseiller juridique étaient parvenues des gouvernements des douze Etats Membres dont les noms suivent : Autriche, Barbade, Canada, Chili, Mali, Maurice, Pays-Bas, Qatar, RSS de Biélorussie, RSS d'Ukraine, URSS et Yougoslavie. Les gouvernements de Maurice et du Qatar ont indiqué qu'ils n'avaient pour le moment pas d'observations ni de commentaires à présenter. Les observations et commentaires reçus des dix autres Etats cités sont reproduits ci-après, dans l'ordre alphabétique. Les observations et commentaires des gouvernements qui pourront être reçus par la suite seront reproduits dans des additifs au présent document.

³ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 100, doc. A/34/10, par. 71.

² *Ibid.*

Observations et commentaires des gouvernements

Autriche

[Original : anglais]
[25 avril 1980]

1. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1.1. *Forme du projet*

1. Dans son rapport sur les travaux de sa vingt-cinquième session (1973), la Commission du droit international dit que la question de la forme définitive que prendra la codification de la responsabilité des Etats devra être tranchée lorsque la Commission aura achevé le projet. Elle ajoute que, sans préjuger de cette décision, elle a décidé de donner à son étude la forme d'un projet d'articles, comme l'avait expressément recommandé l'Assemblée générale dans ses résolutions 2780 (XXVI) et 2926 (XXVII)¹.

2. Il y a lieu de faire observer, toutefois, qu'en employant des termes comme « préparation du projet d'articles » (résolution 2780 [XXVI]) ou « préparer un premier projet d'articles » (résolution 2926 [XXVII]) l'Assemblée a sans doute utilisé automatiquement des expressions habituelles et n'a pas voulu se prononcer fermement en faveur d'une convention. Quoi qu'il en soit, les projets d'articles existants et ce que l'on sait des parties du projet qui restent à rédiger ont un caractère si théorique et procèdent si exclusivement d'une certaine conception qu'il est permis de se demander s'ils pourraient supporter sans dommage une conférence diplomatique. Qu'un seul amendement à un article essentiel soit adopté, et tout le sens en serait modifié.

3. Il conviendrait donc de voir s'il n'y aurait pas une autre forme sous laquelle le projet, une fois terminé, pourrait être appliqué dans la communauté internationale.

1.2. *Portée du projet*

4. Si la Commission s'est jusqu'ici délibérément abstenue de formuler un article ou des articles sur la portée du

¹ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 171, doc. A/9010/Rev.1, par. 36.

projet², elle a dû néanmoins prendre des décisions à ce sujet au cours de ses travaux.

1.2.1. Etude d'ensemble

5. Les projets d'articles existants montrent que la décision de ne pas limiter l'étude à la responsabilité internationale pour dommages aux étrangers³ était nécessaire et utile, mais la Commission doit désormais veiller à ne pas s'en tenir trop exclusivement à un aspect particulier de la responsabilité des Etats, au détriment d'autres éléments. Elle ne doit pas perdre de vue que le projet qu'elle élabore doit être généralement acceptable et, par conséquent, qu'il doit tenir compte des divers concepts qui existent à cet égard.

1.2.2. Projet limité à la responsabilité des Etats

6. En décidant de limiter le projet à la responsabilité internationale des Etats⁴, la Commission a suivi la méthode qu'elle avait déjà adoptée pour ses travaux sur le droit régissant les relations diplomatiques et sur le droit des traités. Même si l'on n'approuve pas entièrement les raisons théoriques avancées pour justifier cette décision, il est certainement préférable, pour des raisons pratiques, de ne pas compliquer une tâche déjà énorme.

1.2.3. Exclusion de la responsabilité pour risque

7. Il est également justifié de ne pas faire porter l'étude sur le problème entièrement différent de la responsabilité découlant d'activités licites, qui est pour le moment entièrement régie par des conventions multilatérales spéciales (par exemple l'énergie nucléaire et l'espace extra-atmosphérique)⁵.

8. La Commission a néanmoins eu raison de faire entre-temps de cette importante question le sujet d'une autre étude⁶, qui a déjà eu pour premier résultat de clarifier considérablement la terminologie.

1.3. Economie du projet

9. Les vingt-six projets d'articles (chapitres I, II et III de la première partie) au sujet desquels l'Assemblée générale a invité les Etats, par sa résolution 33/139, à communiquer leurs observations ne sont qu'une petite partie du projet envisagé sur la responsabilité des Etats. Depuis l'adoption de cette résolution, la CDI a adopté d'autres articles⁷, complétant ainsi, à deux articles près, la première partie du projet. Bien que ces articles complémen-

taires ne relèvent pas des présentes observations, il en sera fait mention si besoin est.

10. Selon le plan d'ensemble exposé dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-septième session (1975)⁸, le projet, une fois terminé, se composera de trois parties : une première partie sur l'origine de la responsabilité internationale, une deuxième partie sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale, et éventuellement une troisième partie sur le règlement des différends et la « mise en œuvre » de la responsabilité internationale.

11. Le projet étant pour le moment incomplet, il est extrêmement difficile de juger de son utilité générale. Selon le plan d'ensemble, le projet, une fois terminé, couvrira l'ensemble du sujet, mais il est difficile d'évaluer l'importance de certaines questions sur lesquelles porteront les parties qui n'ont pas encore été examinées. On peut difficilement dire, par exemple, si le projet devrait contenir des dispositions sur le règlement des différends avant de savoir quelle sorte d'articles seront proposés et quelles fonctions ils devront avoir dans le projet.

12. De plus, faute de savoir exactement quelles seront les questions qui seront réglementées dans les parties manquantes et de quelle manière elles le seront, il est même impossible de donner une opinion précise et définitive sur la façon dont la Commission devrait traiter certains points fondamentaux des projets d'articles existants.

13. Les deux exemples ci-après en sont une illustration.

1.3.1. Question de la « faute »

14. Le rapport présenté en 1963 par M. Ago, président de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, qui définissait les problèmes à examiner dans l'étude sur la responsabilité des Etats, présente la « faute » comme un élément subjectif du fait illicite international sous la forme suivante : « Question de la nécessité ou non d'une faute de la part de l'organe ayant tenu la conduite incriminée. Responsabilité objective et responsabilité liée à la faute *lato sensu*. Problèmes des degrés de la faute ». A ceci s'ajoutait une note de bas de page libellée comme suit : « Il serait opportun d'examiner si devraient ou non être aussi étudiées les questions très importantes qui peuvent surgir à l'égard de la preuve des faits donnant lieu à responsabilité »⁹.

15. Or, l'actuel projet d'article 3 ne fait pas figurer la « faute » au nombre des éléments constitutifs du fait internationalement illicite, mais prévoit « objectivement » que toute violation d'une obligation internationale constitue un fait internationalement illicite de l'Etat auquel il est attribuable. Rien n'indique que c'est parce que la théorie et la pratique du droit international concordent sur ce point que cette solution a été adoptée ; pourtant, ni le Rapporteur spécial ni la CDI, dans leurs rapports respectifs, n'étudient le problème à propos de l'article 3, pas plus qu'ils ne donnent les raisons justifiant leur choix. Ceci est d'autant plus surprenant que, dans un texte

² Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 328, doc. A/8010/Rev.1, par. 72.

³ Voir *Annuaire... 1963*, vol. II, p. 238, doc. A/5509, annexe I, par. 5.

⁴ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 326, doc. A/8010/Rev.1, par. 66, al. a, et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 181, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B, art. 2, par. 11 du commentaire.

⁵ Voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 83, et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 171, doc. A/9010/Rev.1, par. 38 et 39.

⁶ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 166 et suiv., doc. A/33/10, par. 170 à 178 ; et A/CN.4/L.284 et Corr.1, dont la section II est reproduite dans *ibid.*, p. 167 à 169, doc. A/33/10, chap. VIII, sect. C, annexe.

⁷ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 100 et suiv., doc. A/34/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

⁸ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 60 et suiv., doc. A/10010/Rev.1, par. 38 à 51.

⁹ *Annuaire... 1963*, vol. II, p. 238, doc. A/5509, annexe I, par. 6.

intitulé « Le délit international », le Rapporteur spécial fait de la faute un élément « subjectif » essentiel du fait internationalement illicite¹⁰.

16. En dépit du choix susmentionné qu'a fait la CDI, le terme « négligence » se glisse parfois dans les commentaires du Rapporteur spécial¹¹ ou de la Commission¹², sans pour autant faire l'objet d'une règle ou d'une disposition quelconque¹³.

17. Il n'est malgré tout pas possible d'exprimer une opinion définitive sur la question, étant donné qu'elle peut encore faire l'objet d'une règle dans les parties du projet qui seront élaborées ultérieurement.

18. Toutefois, il faut qu'une chose soit bien entendue : même si l'on partage l'opinion du Rapporteur spécial¹⁴ — que la Commission a fait sienne — selon laquelle « le sujet de la responsabilité internationale des Etats était l'un de ceux où le développement progressif du droit pouvait avoir une place particulièrement importante¹⁵ », ce développement progressif doit néanmoins s'appuyer dans chaque cas sur une argumentation convaincante pour être acceptable. Tel n'est pas le cas lorsqu'un problème est passé sous silence.

1.3.2. *Question de la distinction des obligations internationales selon leur importance pour la communauté internationale*

19. Il n'est pas non plus possible de juger de cette question sans la deuxième partie du projet. Dans le rapport sur les travaux de sa vingt-deuxième session (1970), la Commission a été d'accord pour reconnaître, comme l'avait dit le Rapporteur spécial¹⁶, qu'il ne fallait pas confondre la tâche consistant à déterminer les principes qui régissent la responsabilité des Etats pour faits illicites internationaux et la tâche consistant à définir les règles mettant à la charge des Etats les obligations dont la violation peut être cause de responsabilité. Elle a admis, toutefois, que celles-ci pouvaient « devoir entrer en ligne de compte comme élément nécessaire d'appréciation de la gravité d'un fait internationalement illicite et comme critère de détermination des conséquences qui doivent lui être rattachées¹⁷ » — donc, probablement, dans la deuxième partie.

20. Il semble toutefois que, pour des questions de méthode, la Commission ait eu à introduire, dans l'article 19 déjà, une distinction entre « crimes internationaux » et « délits internationaux » ; la distinction était fondée sur la

¹⁰ R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1939-II*, Paris, Sirey, 1947, t. 68, p. 476 à 498.

¹¹ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 207, doc. A/CN.4/233, par. 51 ; et *Annuaire... 1971* (1^{re} partie), p. 233 et 234, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 71.

¹² Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 185, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B, art. 3, par. 11 du commentaire.

¹³ Voir aussi ci-dessous sect. 2.3, observations relatives à l'article 23.

¹⁴ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 197, doc. A/CN.4/233, par. 24.

¹⁵ *Ibid.*, p. 328, doc. A/8010/Rev.1, par. 71.

¹⁶ *Ibid.*, p. 196 à 198, doc. A/CN.4/233, par. 22 à 25.

¹⁷ *Ibid.*, p. 327, doc. A/8010/Rev.1, par. 66, al. c.

qualité de la norme violée, dont plusieurs exemples sont donnés dans le texte de l'article.

21. Il ne sera possible de voir si cette distinction, qui est l'une des idées maîtresses de la doctrine soviétique du droit international, est utile et justifiée dans le présent contexte que lorsque les conséquences de ces diverses catégories de faits internationalement illicites auront été formulées dans la deuxième partie du projet.

2. OBSERVATIONS RELATIVES À DES ARTICLES PARTICULIERS

22. Comme le projet est encore incomplet, sans doute vaut-il mieux formuler des observations sur la manière dont les questions de fond devraient être traitées dans les projets d'articles, et non sur la manière dont ceux-ci sont rédigés. Les projets d'articles qui sont examinés ci-après le sont donc uniquement du point de vue du fond.

23. Une autre difficulté vient du fait que la Commission travaille sur ce projet depuis plusieurs années et qu'au cours des années, pour une raison ou pour une autre, elle a changé d'avis au sujet de certains points, et que le commentaire relatif aux articles les plus récents ne concorde donc pas toujours avec celui qui se rapporte aux tout premiers articles.

2.1. *Principes généraux* (chap. I, art. 1 à 4)

Article 1^{er}

24. Au paragraphe 12 du commentaire de l'Article 1^{er}, la Commission déclare qu'elle

a cru ne pas pouvoir accepter l'idée de certains auteurs, qui voudraient que la règle d'après laquelle tout fait internationalement illicite d'un Etat entraîne une responsabilité internationale de cet Etat subisse une exception dans le cas où le fait illicite aurait été commis dans l'une des circonstances suivantes : force majeure ou cas fortuit, consentement de l'Etat lésé, exercice légitime d'une sanction, légitime défense, état de nécessité.

Elle a exprimé l'opinion que

le véritable effet de la présence de ces circonstances n'est pas, normalement du moins, d'exclure la responsabilité qui autrement découlerait d'un fait en lui-même illicite, mais plutôt d'exclure que le comportement de l'Etat dans l'une des conditions mentionnées ne soit qualifié d'illicite¹⁸.

Elle proposait donc que la question soit traitée dans le chapitre V de la première partie du projet.

25. Il n'y a apparemment rien à redire à cette opinion, sauf qu'elle ne concorde pas avec ce qui est dit au paragraphe 7 du commentaire de l'article 2, à savoir :

Lorsque le comportement d'un Etat a lieu dans des circonstances comme la légitime défense, la force majeure ou l'exercice légitime d'une sanction, ce comportement ne constitue pas un fait internationalement illicite car, dans de telles circonstances, l'Etat n'est pas tenu d'observer l'obligation internationale qu'il devrait normalement respecter, et il ne saurait donc y avoir de violation de cette obligation¹⁹.

¹⁸ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 178, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B.

¹⁹ *Ibid.*, p. 180.

26. Si l'on compare cette deuxième citation avec le libellé de l'article 1^{er}, il apparaît que les cas envisagés n'entrent pas dans le champ d'application du projet puisque, conformément à l'article 1^{er}, le projet ne s'applique qu'à la responsabilité pour faits internationalement *illicites*. Or, telle est précisément l'impression que, selon le commentaire de cet article, la Commission veut écarter. Si ces commentaires apparemment contradictoires veulent simplement dire, comme le paragraphe 13 du commentaire de l'article 1^{er}²⁰ semble le donner à entendre, que la responsabilité internationale n'est pas limitée aux faits internationalement illicites, il faudrait le dire plus clairement dans le texte, et pas seulement dans le commentaire. Il y aurait lieu en outre de voir, compte tenu de la décision que la Commission a prise au sujet de la responsabilité pour les préjudices découlant d'activités licites²¹, si cette notion est nécessaire.

27. En tout état de cause, comme on l'a fait observer dans la section 1.3, l'article 1^{er} est l'un de ces articles au sujet duquel il ne pourra être porté de jugement définitif que lorsque le projet sera terminé.

Article 2

28. Au paragraphe 5 du commentaire de l'article 2, la Commission examine le cas des Etats membres d'une union fédérale qui ont gardé, dans certaines limites, une quelconque personnalité internationale. A propos de l'idée selon laquelle « même là où c'est l'Etat membre qui, dans les limites de sa personnalité internationale, a assumé une obligation envers un autre Etat, ce serait toutefois l'Etat fédéral et non pas l'Etat membre qui porterait la responsabilité d'une violation par l'Etat membre de cette obligation », la Commission déclare :

Sans vouloir prendre position à ce stade sur le bien-fondé d'une telle conclusion, la Commission a noté que, même si ladite conclusion se révélait fondée, la violation de l'obligation internationale commise par l'Etat membre doté de la personnalité internationale constituerait quand même un fait internationalement illicite de ce dernier²².

29. L'opinion exprimée dans la dernière partie de la phrase paraît juste, mais elle est incompatible avec la première idée mentionnée, et il est donc faux de dire « même si ladite conclusion se révélait fondée ». En effet, deux sujets de droit différents ne peuvent être responsables du même fait, à moins que les conditions prévues à l'article 27 ou à l'article 28 ne soient applicables²³.

30. Ce qu'on a probablement voulu dire est qu'un fait internationalement illicite commis par un Etat membre d'une union fédérale peut avoir des conséquences pour l'Etat fédéral, par exemple s'il entraîne l'obligation d'une réparation financière et que l'Etat membre n'a pas d'autonomie financière. Cette situation fera très probablement l'objet de dispositions dans la deuxième ou dans la troisième partie du projet, mais cela ne devrait pas empêcher

²⁰ *Ibid.*, p. 178.

²¹ Voir ci-dessus sect. 1.2.3.

²² *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 180, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B.

²³ Voir *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 291 et 292, doc. A/9610/Rev.1, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 7, par. 9 à 11 du commentaire.

la Commission de supprimer la contradiction qui existe actuellement dans le commentaire de l'article 2.

Article 3

31. Dans ce qui est probablement l'article essentiel de tout le projet, la Commission fixe les deux éléments constitutifs du fait internationalement illicite de l'Etat : une violation d'une obligation internationale (élément objectif) qui soit attribuable à cet Etat (élément subjectif).

32. Comme on l'a fait observer dans la section 1.3.1, il n'est pas possible de dire au stade actuel de l'élaboration du projet, dont des parties essentielles manquent encore, si l'on a eu raison de ne pas faire figurer la « faute » au nombre des éléments subjectifs constitutifs du fait internationalement illicite.

33. Il en va de même du « dommage » ou du « préjudice », qui n'ont pas été inclus dans les éléments objectifs du fait internationalement illicite. Les arguments que le Rapporteur spécial a invoqués à l'appui de son choix²⁴, et qui ont été plus ou moins acceptés et repris par la CDI²⁵ semblent logiques et convaincants. Pourtant, il ne sera possible de se faire une opinion définitive que lorsque la deuxième partie du projet aura été élaborée, puisque ce n'est qu'à ce moment-là que l'on verra quelles sont les formes de réparation prévues par la Commission pour les faits internationalement illicites qui ne causent pas de dommage « économique » ni « moral »²⁶. C'est la solution qui sera apportée à ce problème qui permettra de juger si l'actuelle formulation de l'article 3 est justifiée.

2.2. Le « fait de l'Etat » selon le droit international (chap. II, art. 5 à 15)

Article 7

34. Voir ci-dessus observations relatives à l'article 2.

Article 8

35. L'alinéa *a* de cet article, tel qu'il est rédigé, est ambigu ; en effet, il semble s'étendre aux cas dans lesquels une personne ou un groupe de personnes « agissait en fait pour le compte » de l'Etat dans des transactions de droit privé, c'est-à-dire au même titre que des personnes privées. Comme la Commission l'a indiqué²⁷, elle considère qu'une condition indispensable pour que l'alinéa *b* soit applicable est qu'il y ait effectivement exercice de prérogatives de la puissance publique.

36. La même condition devrait s'appliquer à l'alinéa *a*. Dans le commentaire relatif à son projet d'article 8, le Rapporteur spécial indiquait que « le critère dont s'inspire le droit international [...] veut qu'on tienne

²⁴ Voir *Annuaire...* 1970, vol. II, p. 208, doc. A/CN.4/233, par. 53 et 54 ; et *Annuaire...* 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 234 et 235, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 73 et 74.

²⁵ Voir *Annuaire...* 1970, vol. II, p. 329, doc. A/8010/Rev.1, par. 81 ; et *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 185 et 186, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B, art. 3, par. 12 du commentaire.

²⁶ *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 185 et 186, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B, art. 3, par. 12 du commentaire.

²⁷ Voir *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 296 et 297, doc. A/9610/Rev.1, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 8, par. 11 du commentaire.

compte du caractère public de la fonction ou de la mission dans l'exercice de laquelle l'action ou omission contraire au droit international a été commise²⁸ ». Il serait donc préférable de rédiger l'alinéa *a* de telle sorte qu'il ne soit applicable qu'aux cas dans lesquels il y a effectivement exercice de prérogatives de la puissance publique ou, au moins, qu'il ne s'applique pas aux transactions de droit privé.

Article 13

37. Le Gouvernement autrichien doute que la décision de la CDI de ne pas inclure dans cet article un deuxième paragraphe correspondant aux dispositions des articles 11, 12 et 14 ait résolu la question de façon satisfaisante. Comme le dit la Commission, un Etat territorial pourrait engager sa responsabilité internationale s'il « s'associait à l'accomplissement par un organe de l'organisation d'une action constituant un fait internationalement illicite ou si, devant l'accomplissement de cette action, il ne réagissait pas dans les formes appropriées²⁹ ». Il sera certainement très difficile, comme l'a fait valoir la Commission, de rédiger une disposition appropriée, mais ce n'est pas le silence du projet qui réglera le problème. L'incertitude créée par ce silence risque au contraire de donner lieu à d'inutiles différends internationaux.

Article 14

38. Lorsqu'on rapproche le paragraphe 12 du commentaire de l'article 8³⁰ des paragraphes 3, 4 et 5 du commentaire de l'article 14³¹, on ne voit pas clairement si le paragraphe 1 de l'article 14 s'applique au cas d'un mouvement insurrectionnel, *reconnu par des Etats étrangers comme gouvernement de facto*, qui ne parvient pas à s'établir selon l'une des manières prévues à l'article 15, mais dont au contraire les autorités centrales finissent par avoir raison. Là encore, l'incertitude risque d'engendrer des différends inutiles.

2.3. Violation d'une obligation internationale (chap. III, art. 16 à 26)

Article 18

39. L'idée qui est à la base du paragraphe 2 de cet article est parfaitement conforme au droit international contemporain, mais la Commission n'a malheureusement pas réussi à l'exprimer dans le texte aussi bien qu'elle l'a expliqué dans le commentaire³². Les mots « n'est plus considéré comme un fait internationalement illicite si, par la suite » ne sont pas assez précis pour empêcher que se produisent les situations que, selon le commentaire, la Commission voulait justement écarter.

²⁸ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 279, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 191.

²⁹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 97, doc. A/10010/Rev.1, chap. II, sect. B, sous-sect. 2, art. 13, par. 13 du commentaire.

³⁰ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 297, doc. A/9610/Rev.1, chap. III, sect. B, sous-sect. 2.

³¹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 98 et 99, doc. A/10010/Rev.1, chap. II, sect. B, sous-sect. 2.

³² Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 85 et 86, doc. A/31/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 18, par. 18 du commentaire.

Article 19

40. Voir ci-dessus section 1.3.2.

Articles 20, 21 et 22

41. Il est rare, à l'heure actuelle, que des recours soient ouverts aux particuliers contre l'inertie des autorités, mais un développement dans ce sens n'est ni théoriquement à exclure ni pratiquement impossible. Lorsqu'un recours existe, tout étranger intéressé devra épuiser les recours internes dans les circonstances prévues à l'article 22, même si l'obligation violée est une obligation requérant de l'Etat qu'il adopte un comportement spécifiquement déterminé (art. 20).

42. Il semblerait donc souhaitable de ne pas limiter l'application de l'article 22 aux obligations visées à l'article 21, mais d'inclure dans le premier membre de phrase de l'article 22 les obligations requérant l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé. Puisque seuls les « recours efficaces » doivent être épuisés, la situation restera la même pour les Etats dans lesquels il n'y a pas de recours ouvert aux particuliers contre l'inertie des autorités; mais la modification proposée permettrait de futurs développements.

Article 23

43. Donner aux obligations citées en exemple dans le commentaire de l'article³³ le caractère d'obligations requérant de prévenir un événement donné en partant du principe que « l'Etat auquel une obligation de cette espèce incombe ne peut pas prétendre avoir assuré le résultat requis en alléguant la mise sur pied d'un système parfait de prévention si dans les faits ce système se révèle inefficace et permet à l'événement de se produire³⁴ », sans tenir compte de l'élément de « diligence suffisante », mène à un résultat inacceptable. Prise au pied de la lettre, la phrase qui dit que « c'est alors que ce dernier [l'événement] a pu se produire du fait que l'Etat n'a pas su le prévenir par son comportement, et alors qu'il ressort que par un comportement différent il aurait pu l'éviter...³⁵ » signifierait qu'un Etat peut être tenu de déployer toute son armée autour d'une mission diplomatique étrangère pour en assurer l'inviolabilité simplement parce qu'il aurait manifestement pu avoir ce « comportement différent ». C'est là un des résultats peu souhaitables qu'aurait la règle telle qu'elle est actuellement rédigée.

44. La Commission a compris que ce résultat était à craindre, puisqu'elle utilise dans le commentaire des expressions restrictives pour contrebalancer les affirmations susmentionnées — par exemple « le comportement [...] qu'en l'occurrence on aurait pu raisonnablement s'attendre qu'il adopte³⁶ », « défaut de prévention³⁷ », « les mesures normalement susceptibles d'empêcher³⁸ »

³³ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 92, doc. A/33/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 23, par. 3 du commentaire.

³⁴ *Ibid.*, p. 93, par. 4 du commentaire.

³⁵ *Ibid.*, par. 6 du commentaire [non souligné dans l'original]. Voir aussi p. 96 et 97, par. 16 du commentaire.

³⁶ *Ibid.*, p. 93, par. 6 du commentaire [non souligné dans l'original].

³⁷ *Ibid.*, p. 94 et 96, par. 8 et 14 du commentaire.

³⁸ *Ibid.*, p. 96, par. 13 du commentaire [non souligné dans l'original].

—, mais aucune de ces réserves n'apparaît dans le texte de l'article proprement dit. Au contraire, en supprimant les mots « à la suite d'un défaut de prévention » du texte proposé par le Rapporteur spécial³⁹, la Commission a même supprimé la dernière réserve.

45. Bien que, comme il a été indiqué dans la section 1.3.1, il est impossible, le projet étant encore incomplet, de porter un jugement définitif sur les projets d'articles existants, on voit mal comment il pourrait être remédié aux défauts ci-dessus mentionnés de l'article 23 dans une autre partie du projet sans améliorer le texte actuel de cet article et en modifier le commentaire en conséquence.

³⁹ *Ibid.*, vol. II (1^{re} partie), p. 34, doc. A/CN.4/307 et Add.1 et 2, par. 19.

Barbade

[Original : anglais]
[7 novembre 1979]

Il est très souhaitable que le projet d'articles, qui énonce pleinement et explicitement les principes qui régissent la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, fasse l'objet d'une convention.

Canada

[Original : anglais]
[11 janvier 1980]

1. Le Gouvernement canadien estime que les projets d'articles 1 à 26 rédigés par la Commission du droit international sur le sujet de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites peuvent constituer une importante contribution à la codification et au développement progressif du droit international dans un domaine délicat des relations entre Etats. La décision de la Commission de concentrer ses efforts sur la formulation des « règles secondaires » de la responsabilité des Etats et d'éviter, dans son programme de travail actuel, de définir les actes des Etats qui constituent des faits internationalement illicites lui a permis de procéder à l'élaboration, dans une grande mesure réussie, des vingt-six projets d'articles au sujet desquels les Etats sont appelés à présenter leurs observations. Etant donné qu'il n'est pas possible d'évaluer entièrement les incidences desdits projets d'articles avant que les deux projets d'articles restants de la première partie et toute la deuxième partie du projet, relative au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité internationale, n'aient été achevés, les observations qui suivent sont nécessairement de caractère général et provisoire.

2. En tant qu'Etat fédéral, le Canada appuie entièrement la disposition du paragraphe 1 du projet d'article 7, selon laquelle est aussi considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe d'une collectivité publique territoriale de cet Etat. Cette disposition est conforme à la théorie et à la pratique d'Etats fédéraux tels que le Canada. La portée de la responsabilité d'un Etat, telle qu'elle ressort du paragraphe 2 du projet d'article 7, suscite cependant des

inquiétudes. Le Gouvernement canadien estime qu'il y aurait lieu d'étudier plus avant la question de l'attribution à un Etat de la responsabilité du comportement d'une entité qui ne fait pas partie de la structure même de l'Etat ou d'une collectivité publique territoriale, mais qui est habilitée à exercer des prérogatives de la puissance publique. De l'avis du Gouvernement canadien, il y aurait lieu de définir de manière plus restrictive les conditions dans lesquelles un Etat peut être tenu responsable pour de tels actes. Le Gouvernement canadien réserve donc sa position sur ce paragraphe.

3. Le Gouvernement canadien tient à faire à l'égard de l'alinéa *b* du projet d'article 8 une observation analogue à celle qu'il a faite à propos du paragraphe 2 du projet d'article 7, et réserve donc aussi sa position sur cet alinéa.

4. Selon le Gouvernement canadien, le paragraphe 1 du projet d'article 18 énonce comme il convient la règle relative à la condition d'après laquelle le fait de l'Etat ne constitue une violation d'une obligation internationale que si ce fait a été accompli à un moment où l'obligation était en vigueur à l'égard de cet Etat. Il faudrait cependant examiner plus avant si les paragraphes 3, 4 et 5 du projet d'article 18, qui ne visent que des cas particuliers de la règle générale, sont vraiment nécessaires. Le Gouvernement canadien souscrit à l'opinion exprimée par le représentant de la Nouvelle-Zélande à la Sixième Commission selon laquelle le paragraphe 4, relatif aux faits composés, semble être de la plus grande importance¹. Le Gouvernement canadien estime qu'il y aurait lieu, autant que faire se peut, de formuler les règles en cours d'élaboration aussi simplement que possible. Le paragraphe 2 du projet d'article 18 semble accepter la notion de rétroactivité. Etant donné que, selon lui, il convient de restreindre au maximum l'application de cette notion à des dispositions juridiques, le Gouvernement canadien est d'avis qu'il y aurait lieu de réexaminer le paragraphe 2 du projet d'article 18 ainsi que les paragraphes 3, 4 et 5. Le Gouvernement canadien réserve donc sa position sur ce projet d'article.

5. Le Gouvernement canadien estime que la Commission a formulé, dans le projet d'article 19, une règle primaire de responsabilité et a touché à une question qui prête à controverse et dont il vaudrait mieux ne pas s'occuper pour le moment. Malgré l'acceptation, au niveau judiciaire le plus élevé de la communauté internationale, de la notion des obligations de l'Etat envers la communauté internationale dans son ensemble, il faut reconnaître que l'impossibilité de formuler actuellement une définition des faits internationalement illicites empêche *a fortiori* de parvenir à un consensus sur la définition des crimes internationaux et la notion de responsabilité des Etats pour crimes internationaux. Néanmoins, le Gouvernement canadien s'associe à l'opinion généralement acceptée en ce qui concerne la gravité des violations des obligations visées aux paragraphes 2 et 3 du projet d'article 19. Comme on ne saurait prendre définitivement position à l'égard du projet d'article 19 en l'absence de projets de dispositions sur les effets pratiques des viola-

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Sixième Commission, 19^e séance, par. 14; et ibid., fascicule de session, rectificatif.*

tions constituant, selon ce projet d'article, des crimes internationaux, que la Commission pourrait énoncer dans la deuxième partie de son projet (ou dans la troisième partie, concernant la « mise en œuvre » de la responsabilité internationale, si la Commission décide de l'élaborer), le Gouvernement canadien réserve sa position au sujet de ce projet d'article.

6. Pour ce qui est des projets d'articles 20, 21 et 23, le Gouvernement canadien est d'avis que si, dans la doctrine, la distinction entre « obligations de comportement » et « obligations de résultat » est logiquement justifiée dans une certaine mesure, il convient d'examiner s'il y a lieu de retenir cette distinction, compte tenu des difficultés probables que poserait son application pratique. Selon le Gouvernement canadien, la Commission devrait faire de son mieux pour formuler les principes applicables dans des dispositions aussi simples et concises que possible. Il conviendrait donc de revoir ces trois projets d'articles en vue de s'assurer que la distinction qu'ils établissent est nécessaire et praticable. Dans l'attente d'un tel réexamen, le Gouvernement canadien réserve sa position à l'égard de ces dispositions.

7. Si l'on peut juger que le projet d'article 22 formule de manière acceptable la règle de l'épuisement des recours internes, le Gouvernement canadien tient à exprimer, en réponse à l'invitation que la Commission a formulée dans son rapport sur les travaux de sa vingt-neuvième session (1977), son opinion à l'égard de la décision de la Commission

de ne pas limiter explicitement la portée du principe à des cas concernant des comportements adoptés par l'Etat « dans le cadre de sa juridiction »².

Selon le Gouvernement canadien, tant la règle de l'épuisement des recours internes que l'exception à cette règle pour ce qui est des dommages causés à des particuliers étrangers ou à leurs biens en dehors du territoire de l'Etat en question sont fermement établies en droit international. Le Gouvernement canadien estime donc qu'il y aurait lieu de revoir le projet d'article 22 compte tenu de cette exception bien connue. En attendant ce réexamen, le Gouvernement canadien réserve sa position à l'égard de cette disposition.

8. Le Gouvernement canadien a pleinement conscience de l'importance des projets d'articles 24, 25 et 26, concernant le moment et la durée de la violation d'une obligation internationale. La Commission en a souligné les incidences pratiques dans son rapport sur les travaux de sa trentième session (1978)³. Il convient cependant de se demander si les détails et la complexité des règles que posent ces trois projets d'articles sont justifiés. De l'avis du Gouvernement canadien, la Commission devrait revoir ces trois dispositions en vue de s'assurer si les règles qu'elles énoncent sont exprimées d'une façon aussi simple et aussi praticable que possible.

² *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 52, doc. A/32/10, chap. II, sect. B, sous-sect. 2, art. 22, par. 61 du commentaire.

³ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 98, doc. A/33/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 24, par. 5 du commentaire.

Chili

[Original : espagnol]
[9 octobre 1979]

1. A sa trentième session, tenue en 1978, la Commission du droit international de l'Organisation des Nations Unies a décidé, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, de communiquer aux gouvernements des Etats Membres, par l'entremise du Secrétaire général, les chapitres I, II et III de la première partie de son projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, en leur demandant de lui faire parvenir leurs observations et commentaires.

2. La décision susmentionnée a été communiquée au Gouvernement chilien par la note LE 113 (33), du 18 janvier 1979, dans laquelle le Secrétaire général a indiqué qu'il serait reconnaissant de recevoir dans les meilleurs délais, et au plus tard le 31 décembre 1979, les observations et commentaires que le Gouvernement chilien pourrait formuler sur les dispositions du projet susmentionné adoptées par la Commission.

3. Le Gouvernement chilien est persuadé que, en abordant l'étude de la question de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, la CDI a entrepris de codifier l'un des sujets les plus importants, les plus profondément enracinés dans la doctrine du droit international, étant donné que cette question a été à juste titre qualifiée de pierre angulaire dudit système juridique. Il convient donc de souligner l'importance des efforts grâce auxquels la Commission a pu approuver, à titre préliminaire, les trois premiers chapitres de la première partie du projet en question, car l'existence d'un consensus à l'égard desdites dispositions permet d'édifier solidement la structure normative des comportements internationaux et d'affermir ainsi les relations harmonieuses entre les peuples.

4. Comme le signale la Commission dans son rapport annuel¹, et selon le plan qu'elle a approuvé, la première partie du projet est destinée à élucider l'origine de la responsabilité internationale, en déterminant dans quelles circonstances et sur quelles bases on peut établir, à la charge d'un Etat, l'existence d'un fait internationalement illicite, source d'une responsabilité internationale. A son tour, cette première partie, selon un ordre logique, a été divisée en cinq chapitres, dont les trois premiers — actuellement soumis à l'examen des gouvernements des Etats Membres de l'ONU — ont trait respectivement aux principes généraux, au « fait de l'Etat » selon le droit international et à la violation d'une obligation internationale.

5. Le chapitre initial de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité internationale décrit très clairement le fondement de l'institution en déclarant à l'article 1^{er} que tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale. Intimement lié à l'article précédent, l'article 2 du projet confère à la responsabilité en droit international un caractère universel en stipulant essentiellement que tout Etat est susceptible

¹ *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 98, doc. A/34/10, par. 66 et 67.

d'être considéré responsable pour un fait illicite commis par lui.

6. Conformément à ces dispositions, la base sur laquelle repose la responsabilité de l'Etat est le caractère juridiquement obligatoire du droit international. La Commission donne ainsi expression à une tendance largement répandue dans la doctrine comme dans la pratique. En considérant le contexte, on s'aperçoit toutefois qu'il convient de faire concorder ces dispositions avec celles qui sont énoncées aux articles 16 et 19, qui figurent tous deux au chapitre III de cette première partie et qui forment ensemble la structure de la base technico-juridique dont il a été fait mention. D'après l'article 19, un Etat commet un fait internationalement illicite quand son comportement « constitue une violation d'une obligation internationale [...] quel que soit l'objet de l'obligation violée ». Pour sa part, l'article 16 fournit le point de référence pour déterminer quand il y a violation de l'obligation internationale de la part d'un Etat : « lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation ». L'article 4, quant à lui, confère au droit international l'exclusivité pour ce qui est de qualifier le fait d'un Etat comme internationalement illicite, confirmant ainsi judicieusement le principe selon lequel un Etat ne peut pas échapper à la responsabilité internationale en invoquant son droit interne; le fait de parler de fait « internationalement illicite » suggère déjà la prééminence du droit international sur le droit interne des Etats.

7. La Commission a donc fort bien défini la base juridique de la responsabilité internationale de l'Etat, en la faisant reposer sur le caractère obligatoire de cet ordre normatif. L'infraction, le tort juridiquement reconnaissable, suffit pour rendre responsable vis-à-vis de l'ordre international celui qui cause un préjudice par un fait positif ou négatif, de telle manière qu'on peut exiger de lui l'exécution de l'obligation de réparer. Le projet a conféré à la responsabilité internationale des Etats une forme essentiellement objective, large mais non moins rigoureuse que le respect du système juridique dont émane cette responsabilité, lequel doit être à la fois strict et universel.

8. Enfin, l'article 3 du projet spécifie les conditions qui doivent être remplies pour qu'il y ait fait internationalement illicite : il doit y avoir fait de l'Etat et violation d'une obligation internationale, et ces questions sont traitées en détail aux chapitres II et III, respectivement. L'alinéa *a* de l'article 3 introduit un élément nouveau en ce qu'il prescrit qu'un fait internationalement illicite peut être attribuable à un Etat en raison soit d'une action soit d'une omission dudit Etat. En fait, le droit international n'envisage pas toujours des obligations actives, c'est-à-dire qu'il n'exige pas que ses sujets se comportent de manière que leurs actions provoquent un changement dans le monde extérieur; dans certains cas, la règle internationale stipule ou ordonne, par le moyen d'une interdiction, une abstention ou un « non-faire ». Les détails de ces faits illicites actifs et passifs sont réglementés dans des dispositions ultérieures du projet d'articles. Ainsi l'alinéa *b* de l'article 3 prévoit que le comportement de l'Etat devient internationalement illicite du moment où il constitue une violation d'une obligation interna-

tionale de l'Etat. Conformément à ce qui a été indiqué antérieurement, cet alinéa aurait pu être omis, son caractère pléonastique apparaissant lorsqu'on le lit conjointement avec les articles 3, al. *a*, 4, 16 et 19 dans le sens indiqué plus haut². Toutefois, l'endroit où il est placé permet de conclure, d'une part, que la Commission n'a pas voulu laisser subsister de doutes en ce qui concerne la constitution du fait internationalement illicite et, d'autre part, que, sous sa forme actuelle, l'article 3 sert à rattacher, dans l'ordre logique, le chapitre I aux chapitres qui le suivent.

9. En résumé, le chapitre I^{er} de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites représente, dans sa lettre et dans son esprit, une structure bien conçue, fruit d'une étude approfondie du droit international contemporain, et comporte les éléments nécessaires pour asseoir solidement les bases de cette institution juridique considérée de nos jours comme la « colonne vertébrale » du système normatif international.

10. Le chapitre II de la première partie du projet en question traite du « fait de l'Etat » selon le droit international. Conformément à l'article 5, est considéré comme fait de l'Etat le comportement de tout organe de l'Etat ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité. La règle générale énoncée dans cet article répond à des considérations évidentes. L'Etat, en tant que personne morale dotée de pouvoirs souverains, manifeste sa volonté par l'intermédiaire de ses organes compétents, lesquels, à leur tour, sont servis par des personnes physiques. Ce sont donc les organes de l'Etat qui, dans la vie pratique, donnent expression à la décision de cet Etat en tant que tel; ces organes représentent, si l'on veut, les prolongements physiques de l'Etat. C'est cette conception qui permet de déterminer qu'on est en présence, sur le plan interne ou sur le plan externe, non pas de décisions ou d'actes d'individus considérés en tant que particuliers, mais d'actes ou de décisions de l'Etat lui-même, puisque c'est la règle juridique qui a attribué ou imputé à l'Etat leurs comportements ou leurs décisions. Comme le prévoit très justement la disposition mentionnée, c'est au droit interne qu'il appartient de déterminer les organes de l'Etat et la sphère de leurs attributions. Du point de vue du droit international, la structure administrative ou fonctionnelle des Etats importe peu : chaque Etat est souverain à cet égard; chacun d'eux est souverain pour ce qui est de la distribution de ses compétences internes, conformément à ses caractéristiques propres, en faveur de la réalisation de la volonté propre à son ensemble national. Ce qui compte, c'est l'imputation à l'Etat, comme sujet de droit international, des comportements préjudiciables des entités qui, selon les règles internes de cet Etat, expriment la volonté de celui-ci. A cet égard, l'article 6 du projet est explicite lorsqu'il considère comme un fait de l'Etat le comportement d'un organe, que celui-ci appartienne au pouvoir constituant, législatif, exécutif, judiciaire ou autre, que ses fonctions aient un caractère international ou interne, et que sa posi-

² Voir ci-dessus par. 6.

tion dans le cadre de l'organisation de l'Etat soit supérieure ou subordonnée.

11. Le droit international considère l'Etat comme un tout — en particulier pour ce qui est de la responsabilité découlant du système qui lui est propre. Ce qui importe, au niveau du droit international, c'est la manifestation de la volonté étatique. L'article 7 du projet complète donc les deux dispositions antérieures en indiquant, au paragraphe 1, que sont aussi considérés comme un fait de l'Etat les actes et omissions des organes des collectivités publiques territoriales de cet Etat, pour autant qu'ils aient agi en cette qualité. Il s'agit donc d'entités qui, du point de vue du droit interne, ont une personnalité distincte de l'Etat proprement dit, mais jouissent toutefois de certaines prérogatives et de certains pouvoirs publics, comme cela se produit pour les municipalités, les provinces, les régions, les cantons, etc. — question qui est bien connue dans la pratique internationale. Cela n'exclut pas l'hypothèse de l'Etat fédéral, comme la CDI l'a précisé dans son rapport lorsqu'elle a fait le commentaire de la question³. La Commission complète, au paragraphe 2 de l'article 7, la gamme des entités qui, en tant qu'organes de l'Etat ou d'autres entités publiques, rendent certains services à la collectivité, remplissant ainsi des fonctions qui comportent l'exercice des prérogatives de la puissance publique.

12. Dans son souci de parvenir à une vision globale, la Commission, par l'article 8 du projet, complète l'hypothèse des cas dans lesquels le comportement de certaines personnes est considéré comme un fait de l'Etat. Si les trois dispositions antérieures ont trait au comportement d'organes faisant partie de la structure de l'Etat, ainsi qu'au comportement d'organes d'entités publiques territoriales de l'Etat et d'autres entités habilitées par le droit interne à exercer certaines prérogatives de la puissance publique, l'article 8 attribue à l'Etat le comportement de personnes qui, en leur qualité de particuliers, agissent en fait pour le compte de cet Etat, c'est-à-dire sans avoir été investies de pouvoirs officiels en tant qu'organes du système étatique. Il convient de reconnaître l'importance, en l'espèce, de la consécration du principe de l'action de fait dans l'ordre international. Ainsi, l'alinéa *a* considère comme fait de l'Etat le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes s'il est établi que cette personne ou ce groupe agissait en fait pour le compte de l'Etat, vu qu'il est normal, dans certains cas, que les organes étatiques ou les entités habilitées par le droit interne à exécuter des fonctions publiques se servent de personnes ou de groupes de personnes qui, ayant la qualité de simples particuliers ou d'entités privées, remplissent pour le compte de l'Etat les fonctions qui leur sont confiées. Cela est parfaitement justifiable, d'où l'inclusion de l'alinéa susmentionné; en effet, l'exécution de telles tâches entraîne la transformation — du moins provisoire — de particuliers en porte-parole de la volonté et de l'action de l'Etat, mettant en jeu la responsabilité de celui-ci. L'alinéa *b* du même article élargit la portée de l'alinéa précédent dans la

mesure où il vise le comportement de personnes ou de groupes de personnes qui exercent en fait des prérogatives de la puissance publique en cas de carence des autorités officielles et dans des circonstances qui justifiaient l'exercice de ces prérogatives. Une telle situation diffère de la précédente dans la mesure où il ne s'agit pas d'une personne qui a été chargée d'exécuter certaines tâches qu'elle doit accomplir pour le compte de l'Etat : il s'agit d'un accès spontané aux fonctions publiques. Il est explicable, de ce point de vue (et c'est ainsi que l'a compris la Commission), que le comportement de ces personnes mette en jeu la responsabilité de l'Etat en faveur duquel elles agissent.

13. Une situation qui se produit rarement dans la pratique, si on la compare avec celles qui ont été décrites précédemment, mais à l'égard de laquelle la Commission a bien fait de ne pas laisser subsister de doute, vu qu'elle peut se produire dans les relations internationales, est celle qui est décrite à l'article 9 du projet. Selon cet article, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe qui a été mis à la disposition dudit Etat par un autre Etat ou par une organisation internationale, pour autant que cet organe ait agi dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de l'Etat à la disposition duquel il se trouve. Selon cet article, il est nécessaire que la personne ou le groupe de personnes qui ont été mises à la disposition d'un Etat aient la qualité d'organe. La Commission observe à cet égard, à titre d'exemple, que les « experts » mis à la disposition d'un Etat dans le cadre d'un accord de coopération ne doivent pas être considérés comme des « organes » de l'Etat qui les envoie⁴. Elle souligne également que l'organe a été mis à la disposition de l'Etat, ce qui, par exemple, exclut tacitement l'hypothèse où cet organe se limiterait à remplir sur le territoire de cet Etat les fonctions qui sont les fonctions propres à l'Etat ou à l'organisation d'envoi, étant donné que le fait d'être à la disposition du bénéficiaire implique que l'organe en question se soumet à la direction et au contrôle exclusifs de l'Etat bénéficiaire et n'agit pas sur la base d'instructions émanant de l'Etat ou de l'organisation qui l'envoie⁵. Une troisième condition qui doit être remplie en vertu de l'article 9 est que l'organe mis à la disposition de l'Etat agisse dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de l'Etat bénéficiaire, c'est-à-dire qu'il s'acquitte de tâches officielles que remplissent normalement les organes de ce dernier.

14. Le comportement de l'organe qui agit en dépassant les limites de sa compétence peut mettre en jeu la responsabilité internationale de l'Etat auquel il appartient. Il en va de même des organes des collectivités publiques territoriales et des entités publiques mentionnées précédemment. Cette affirmation met un terme à un long débat qui a opposé les auteurs d'ouvrages de droit international. Conformément à ce qui est établi à l'article 10 du projet, le comportement d'un organe de l'Etat ou d'une des collectivités ou entités publiques mentionnées plus haut, lorsque ledit organe agit en cette qualité, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international

³ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 289 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 7, par. 5 et suiv. du commentaire.

⁴ *Ibid.*, p. 298, art. 9, par. 2 du commentaire.

⁵ *Ibid.*, par. 4 et 5 du commentaire.

même si, en l'occurrence, l'organe a dépassé sa compétence selon le droit interne ou a contrevenu aux instructions concernant son activité. Cette disposition est parfaitement justifiée et repose sur des considérations d'ordre pratique, car il est impossible que les Etats qui se côtoient dans la communauté internationale sachent de manière absolument sûre quand les organes étatiques ou les entités connexes se maintiennent dans les limites fixées par la législation interne ou quand ils les dépassent. On peut toutefois critiquer l'ampleur de la portée de l'article en question, en ce sens qu'il relègue au second plan ce qui est vraiment pertinent. A cet égard, on pourrait suggérer, tout en acceptant le principe de base, la rédaction suivante :

« Est également considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe ou d'une entité, selon le cas, qui a dépassé sa compétence selon le droit interne ou a contrevenu aux instructions concernant son activité. »

15. D'après les deux paragraphes de l'article 11 du projet à l'étude, n'est pas considéré comme un fait de l'Etat le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes n'agissant pas pour le compte de l'Etat, sans préjudice de l'attribution à l'Etat de tout autre comportement qui est en rapport avec celui des personnes ou groupe de personnes visés et qui doit être considéré comme un fait de l'Etat en vertu des articles 5 à 10 du projet. La disposition en question est d'une clarté quasi pédagogique, étant donné que la règle générale qu'elle énonce se déduit de l'interprétation *a contrario* de l'alinéa *a* de l'article 8⁶. La règle ainsi énoncée est donc parfaitement en harmonie avec le contexte général du projet, mais on aurait pu éventuellement la fonder avec l'alinéa *a* de l'article 8, déjà mentionné. La Commission a toutefois choisi, préférant la certitude à la brièveté, de décrire sous une forme ne laissant place à aucun doute une situation qui a fait l'objet de longues controverses dans la doctrine.

16. Selon l'article 12 du projet, qui est rédigé d'une manière analogue à l'article 11, n'est pas considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement adopté sur son territoire ou sur tout autre territoire soumis à sa juridiction par un organe d'un autre Etat agissant en cette qualité, sans préjudice de l'attribution à l'Etat de tout autre comportement qui est en rapport avec celui envisagé précédemment et qui doit être considéré comme un fait de cet Etat en vertu des articles 5 à 10 du projet. La disposition en question est suffisamment claire pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y consacrer de longs commentaires juridiques, dans la mesure où elle est la conséquence logique de l'article 9⁷. Dans l'ensemble, tout ce qui contribue à clarifier les normes internationales et à fournir les éléments nécessaires pour les rendre aussi compréhensibles que possible doit être reconnu comme étant une œuvre de grande importance, surtout lorsqu'il s'agit de questions aussi délicates que celles dont s'occupe la Commission dans le projet à l'étude.

17. L'article 13 du projet découle également de ce qui est stipulé à l'article 9, en ce sens que la Commission met

l'accent sur l'interprétation exacte qui doit être donnée aux exceptions aux autres normes établies par elles. Selon l'article 13, n'est pas considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe d'une organisation internationale agissant en cette qualité du seul fait que ledit comportement a été adopté sur le territoire de cet Etat ou sur tout autre territoire soumis à sa juridiction.

18. L'article 14 du projet dissipe tous les doutes que suscitait la question de savoir si l'on peut attribuer à l'Etat le comportement d'un organe provenant d'un mouvement insurrectionnel — question qui remonte au siècle dernier. La règle générale qu'énonce cette disposition est que l'on ne considère pas comme un fait de l'Etat d'après le droit international un tel comportement, à moins qu'il ne doive être considéré comme tel en vertu des règles générales figurant dans les articles 5 à 10 du projet, et sans préjudice de l'attribution du comportement de l'organe du mouvement insurrectionnel à ce mouvement dans tous les cas où une telle attribution peut se faire d'après le droit international. Cette disposition est étroitement liée à l'article 15, en ce sens que ce dernier se réfère à l'attribution à l'Etat d'un fait d'un mouvement insurrectionnel qui a triomphé, c'est-à-dire qui est devenu le nouveau gouvernement ou qui a donné lieu à la création d'un nouvel Etat. En conséquence, sans préjudice de l'attribution à l'Etat des actes d'un mouvement insurrectionnel selon les règles générales qui régissent le « fait de l'Etat », l'article 14 du projet vise l'hypothèse dans laquelle les insurgés ont été vaincus par les autorités du gouvernement au pouvoir. Dans ce cas, il n'y a donc pas lieu d'attribuer à l'Etat les comportements des insurgés, lesquels sont considérés comme des délits relevant uniquement du droit interne de l'Etat.

19. L'article 15 de la première partie du projet, qui est l'article final du chapitre II, traite de l'attribution à l'Etat du fait d'un mouvement insurrectionnel qui devient le nouveau gouvernement d'un Etat; toutefois, une telle attribution est sans préjudice de l'attribution à cet Etat d'un comportement qui aurait auparavant été considéré comme un fait de l'Etat en vertu des articles 5 à 10. De même, si le mouvement insurrectionnel a abouti à la création d'un nouvel Etat sur une partie du territoire d'un Etat préexistant ou sur un territoire sous son administration, le fait de ce mouvement est considéré comme un fait de ce nouvel Etat. Selon l'avis uniforme de la doctrine et de la jurisprudence internationales, si un soulèvement est couronné de succès, ses autorités doivent être considérées comme les représentants de la volonté collective de la nation depuis le début du conflit, raison pour laquelle les comportements de ces autorités sont considérées comme faits de l'Etat. C'est pourquoi la Commission a eu raison d'énoncer sous forme définitive dans le projet d'articles une thèse largement acceptée par la communauté internationale.

20. Compte tenu de ce qui précède, on peut dire que, en étudiant les questions qui font l'objet des chapitres I et II de la première partie du projet d'articles, la CDI a réussi à les insérer dans une structure méthodique bien conçue, en vue de définir un système tenant compte de tous les aspects des comportements internationaux des Etats et de prévoir des règles précises en la matière.

⁶ Voir ci-dessus par. 12.

⁷ Voir ci-dessus par. 13.

21. Le chapitre III a trait à la violation d'une obligation internationale. L'article 16, qui ouvre ce chapitre, précise ce qu'il y a lieu d'entendre par une telle violation, en stipulant qu'il y a violation d'une obligation internationale par un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation. Cette disposition est claire : l'infraction à une norme du droit des gens résulte, de manière objective, de l'incompatibilité entre les dispositions de cette norme et le comportement de l'Etat agissant, comme on l'a vu, par l'intermédiaire de ses organes ou entités. La constatation matérielle du fait que le comportement d'un Etat n'est pas conforme à ce qui est prévu dans la norme applicable en la matière suffit à déterminer l'existence d'une infraction internationale, hypothèse fondamentale du système à l'examen, qui revêt ici les critères modernes qui lui sont propres.

22. Comme on l'a vu, les cas où le comportement d'un Etat est réputé conforme au droit international sont multiples, étant donné qu'il suffit que le fait de l'Etat, c'est-à-dire le comportement des entités dont les actes sont attribués à l'Etat, soit conforme à ce que prévoit et requiert la norme considérée ; on peut en dire de même des cas où il peut y avoir infraction. Comme il a été précisé ci-dessus⁸, c'est au droit international que revient le soin de déterminer comment une infraction à ses normes peut engager la responsabilité internationale. Cependant, l'obligation internationale prévue dans la norme peut avoir des origines diverses (coutumière, conventionnelle ou autre), comme il ressort de l'article 17 du projet, mais l'origine de l'obligation internationale violée est sans effet sur la responsabilité internationale engagée par le fait internationalement illicite de l'Etat. De même, l'objet de l'obligation internationale violée n'est pas pertinent (art. 19 du projet).

23. Il ne fait pas de doute que, pour faire naître la responsabilité internationale, l'obligation que l'Etat ne respecte pas lors d'un comportement qui lui est imputable doit être en vigueur à l'égard de cet Etat, et les cinq paragraphes de l'article 18 du projet tendent à définir cette condition d'une manière suffisamment claire pour en bien déterminer la teneur. Il y aurait cependant lieu de préciser la portée du paragraphe 2 de cet article, qui prévoit que, même s'il n'est pas conforme à une obligation internationale, le fait d'un Etat n'est plus considéré comme internationalement illicite si, par la suite, un tel fait est devenu obligatoire en vertu d'une norme impérative du droit international général. La lecture de ce paragraphe fait ressortir la nécessité d'indiquer que cette disposition ne serait applicable qu'entre le moment où l'infraction est commise et celui où il est fait appel aux mécanismes destinés à donner effet à la responsabilité internationale qui en découle. Un Etat ne devrait pas pouvoir, en effet, se soustraire à l'obligation de réparer les dommages résultant d'un fait illicite de sa part en faisant valoir que ce fait dommageable est maintenant conforme au droit. Selon un vieil adage juridique, la loi ne s'applique qu'à l'avenir et, sauf disposition expresse en sens contraire, elle n'a jamais d'effet rétroactif. Il

serait donc utile d'indiquer de manière expresse la fonction que doit remplir le délai durant lequel cette disposition serait applicable, et l'on pourrait stipuler à cette fin que ce délai est celui qui s'écoule entre l'infraction et le recours pertinent aux moyens tendant à donner effet à la responsabilité internationale. En effet, si l'Etat lésé ne manifeste pas sa volonté d'être dédommagé et qu'entretiens le comportement dommageable est devenu un comportement obligatoire en vertu d'une norme du droit international général, il devrait cependant pouvoir avoir recours aux moyens visant à donner effet à l'obligation de réparer (car un Etat ne devrait pas avoir la possibilité, en vertu d'une norme particulière ou conventionnelle, de tirer profit de son propre fait dommageable).

24. En considérant la violation d'une obligation internationale comme un fait internationalement illicite, l'article 19 du projet vise, sous forme d'énumération, divers comportements qui, compte tenu de leur gravité et de leurs conséquences pour la communauté internationale, peuvent engager, de manière plus directe et plus condamnable que dans la plupart des cas, la responsabilité internationale de l'Etat en cause. L'article 19 précise dans quels cas la violation d'une obligation internationale, c'est-à-dire un délit international, constitue un crime international. Cet article stipule, à cet effet, que la violation d'une obligation internationale si essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale que cette violation est reconnue comme un crime, constitue un crime international. Il précise ensuite certains de ces faits illicites, parmi lesquels figurent notamment la violation grave d'une obligation internationale touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, comme celle qui interdit l'agression, et la violation grave d'une obligation internationale touchant à la sauvegarde du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'article 19 établit donc une distinction expresse entre le délit international et le crime international, ce dernier présentant des caractéristiques si condamnables à l'égard de la communauté internationale qu'il aggrave considérablement le comportement de l'auteur de la violation et engage sa responsabilité en conséquence. La CDI a voulu donner ainsi une expression juridique précise à des comportements que le droit international coutumier a décrit comme étant particulièrement condamnables au regard de la conscience internationale civilisée, et elle a attribué le caractère de crime international, qui jusqu'à présent était surtout une notion doctrinale, à la violation de certaines obligations essentielles dont le traitement juridique relève du droit international contemporain.

25. Les articles 20 et 21 du projet de la Commission se réfèrent à deux notions étroitement liées, à savoir la violation d'une obligation internationale « de comportement » ou « de moyens » et celle d'une obligation internationale « de résultat », que la doctrine française a rigoureusement élaborées pour ce qui est du droit interne, et il convient logiquement en effet de faire ressortir que les obligations de droit international ne sont pas toutes de même nature. Dans certains cas, une norme impose l'obligation spécifique d'adopter un certain comportement, actif ou passif. Dans d'autres, il s'agit seulement de parvenir à un résultat déterminé. L'article 20 ne s'oc-

⁸ Voir par. 6.

cupe que de la violation d'obligations internationales dont l'exécution requiert l'emploi par l'Etat de moyens spécifiquement déterminés, ce qui est fréquent sur le plan des rapports directs d'Etat à Etat. Comme l'indique clairement la Commission dans son rapport, on doit observer que le domaine dans lequel une obligation internationale « de comportement » déploie ses effets dépend, en dernière analyse, de l'intérêt juridique international qu'une telle obligation est censée protéger⁹. C'est ainsi que lorsqu'une obligation internationale exige l'adoption par telle ou telle branche de l'appareil étatique d'un comportement spécifiquement déterminé, l'obligation en question se trouvera exécutée dans le cas où le comportement spécifiquement requis par l'obligation aura été adopté; dans le cas contraire, il faudra conclure à sa violation.

26. Pour sa part, l'article 21 du projet se réfère aux obligations « de résultat », correspondant au cas où l'on souhaite parvenir à une situation déterminée dans le cadre du système de droit interne de l'Etat. L'obligation exige ici un résultat concret, spécifiquement déterminé, et laisse à l'Etat la liberté de choisir les moyens qu'il peut juger appropriés, c'est-à-dire qu'elle n'impose pas un certain comportement à l'Etat. La Commission touche ici à un autre aspect des formes multiples que peuvent prendre les obligations internationales, étant donné que la responsabilité internationale d'un Etat peut être fréquemment engagée à la suite de la violation d'une obligation du type de celle que vise cet article. Pour conclure à la violation d'une obligation « de résultat », il faut examiner soigneusement le résultat prévu par la norme primaire et le résultat auquel l'Etat est parvenu dans la réalité, alors que dans le cas d'une obligation « de moyens » on compare simplement le comportement adopté par l'Etat avec le comportement spécifique requis par l'obligation. La pratique et la jurisprudence internationales jouent donc un rôle important pour déterminer la manière d'interpréter l'obligation primaire « de résultat », et notamment sa portée et sa teneur exactes. Il va sans dire que les deux hypothèses visées par l'article 21 se réfèrent au « résultat déterminé » requis de l'Etat par l'obligation internationale en vigueur ou, dans les cas où cela est admis, au « résultat équivalent ». Ces dispositions vont donc dans le sens parfaitement logique que la Commission a adopté pour son important projet.

27. L'article 22 du projet prévoit l'épuisement des recours internes. Ce principe de droit international général, qui occupe une place de plus en plus importante dans les conventions internationales, obéit à des raisons tactiques et juridiques évidentes, puisqu'il n'y a pas lieu de recourir à la voie internationale si le particulier affecté par une violation du droit des gens a obtenu devant les instances locales une réparation qu'il juge conforme au préjudice qu'il a subi. Comme l'indique clairement la CDI dans son rapport, l'absence de cette condition préalable prévoyant que le particulier intéressé doit avoir épuisé tous les recours internes efficaces qui sont à sa disposition « a donc pour effet d'exclure l'illicéité du défaut de réalisation du résultat visé par l'obligation

internationale¹⁰ ». A cette fin, il faut évidemment que les particuliers puissent disposer de voies de recours dans l'Etat en cause, puisque dans le cas contraire la violation de l'obligation internationale de la part de cet Etat se trouverait réalisée dès le moment où elle se serait produite, et non pas à partir du moment où les instances internes chargées, à la demande des intéressés, de réparer le résultat dommageable se seraient prononcées. S'ils doivent pouvoir permettre de réparer la violation internationale, lesdits moyens doivent en outre rester effectivement accessibles à tous ceux qui se trouvent lésés par la violation considérée.

28. La CDI achève sa tâche de définition de la portée de la violation d'une obligation internationale en traitant, dans son article 23, d'un autre type particulier d'obligation de résultat, lorsque le résultat requis de l'Etat est de prévenir la survenance d'un événement donné pouvant éventuellement découler du fait de l'homme ou d'une cause naturelle. L'Etat à qui incombe une telle obligation ne peut donc pas prétendre s'y être conformé en faisant valoir qu'il a établi un bon système de prévention si ce système s'est en fait avéré inefficace et a permis la survenance de l'événement. Dans son commentaire, la Commission a précisé à juste titre que l'« événement » dont l'Etat est tenu de prévenir la survenance ne doit pas être entendu comme un « dommage » au sens dans lequel ce terme est employé dans la théorie générale de la responsabilité internationale, comme un de ses éléments constitutifs, bien que l'événement ait la plupart du temps des conséquences dommageables¹¹. Il suffira alors de comparer, à la lumière de l'objet de l'obligation en question, le comportement effectivement adopté par l'Etat et celui qu'en l'occurrence l'on aurait pu raisonnablement s'attendre qu'il adopte pour éviter la survenance de l'événement.

29. Un autre aspect, dont il y a manifestement lieu de tenir compte en matière de responsabilité internationale et qui relève de l'illicéité internationale, est celui de la détermination du *tempus commissi delicti*, à savoir la durée de la violation et la détermination du moment où elle intervient, que la CDI a déjà abordé au paragraphe 2 de l'article 21 et à l'article 22 du projet. Les dispositions de l'article 24 sont étroitement liées à celles des deux articles suivants, les articles 25 et 26 et, à eux trois, ces articles assurent une parfaite cohérence en la matière. Selon l'article 24, la violation d'une obligation internationale réalisée par un fait de l'Etat ne s'étendant pas dans le temps se produit au moment où ce fait est accompli. De même, la perpétration de cette violation ne s'étend pas au-delà dudit moment, même si les effets du fait de l'Etat se prolongent dans le temps. Il est hors de doute que l'élément temporel de la violation d'une obligation internationale permet d'élucider d'importantes questions de responsabilité, puisque de la détermination du moment exact où la violation a été réalisée dépend le moment où la responsabilité internationale est engagée, et, par conséquent, le moment où l'Etat victime a la faculté d'agir sur le plan international pour la poursuite

⁹ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 15, doc. A/32/10, chap. II, sect. B, sous-sect. 2, art. 20, par. 9 du commentaire.

¹⁰ *Ibid.*, p. 32, art. 22, par. 3 du commentaire.

¹¹ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 93, doc. A/33/10, chap. III sect. B, sous-sect. 2, art. 23, par. 5 du commentaire.

de cette responsabilité. Le facteur temporel est également important lorsqu'il s'agit de décider de l'existence du « caractère national de la réclamation », caractère qui, d'après l'opinion largement appuyée par la doctrine, fait jouer le mécanisme de la protection diplomatique, celle-ci pouvant s'exercer à partir du moment où le fait international illicite a été commis, sans compter que la détermination du *tempus commissi delicti* est essentielle pour déterminer, le cas échéant, le moment où commencera à courir la prescription extinctive du droit de l'Etat de faire valoir la responsabilité découlant du fait internationalement illicite subi de la part d'un autre Etat.

30. Comme il a été noté précédemment, l'article 25 prévoit d'autres éléments pour déterminer le moment exact où se produit la violation d'une obligation internationale, en envisageant trois hypothèses de violation d'une obligation internationale qui peuvent se présenter dans le comportement des Etats. D'une manière générale, ces hypothèses ont trait aux cas où la violation de l'obligation ne résulte pas d'un fait dont la durée coïncide avec le moment où la violation se produit, mais s'étend dans le temps, après ou avant ce moment particulier. Le paragraphe 1 de l'article vise le fait « continu », c'est-à-dire un comportement de l'Etat — à savoir une action ou omission attribuable à l'Etat — qui s'étale, toujours le même, sur un laps de temps plus ou moins long. Le paragraphe 2 concerne le fait « composé », c'est-à-dire un fait qui, s'il s'étale sur un certain temps, comme le fait « continu », n'est pas constitué par un comportement unique, mais par une série de faits étatiques individuels se succédant dans le temps, à savoir une suite d'actions ou omissions concourant toutes à la réalisation d'un fait global. Enfin, le paragraphe 3 a trait au cas du fait « complexe », où une série d'actions dont la perpétration se déroule dans le temps se rapportent toutes à un cas d'espèce unique et représentent dans leur ensemble la position prise par l'Etat dans ledit cas. On peut constater que la Commission a utilisé des termes précis et choisis avec soin au sujet des diverses hypothèses de violation de normes primaires du droit des gens, et a fait un effort louable de recherche et de coordination à l'égard de solides principes juridiques contemporains.

31. Le chapitre III du projet, qui concerne la violation d'une obligation internationale, s'achève avec l'article 26, aux termes duquel la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat de prévenir un événement donné se produit au moment où l'événement commence, mais le temps de perpétration de la violation s'étend sur la période entière durant laquelle l'événement continue.

32. Réitérant ce qu'il a déclaré au début des présentes observations, le Gouvernement chilien tient de nouveau à manifester sa satisfaction devant l'important projet à l'examen et à en souhaiter l'heureux aboutissement et la transformation en instrument de droit international général. Le Gouvernement chilien souhaite aussi exprimer sa gratitude à la CDI pour l'excellent travail qu'elle a accompli en présentant aux gouvernements des Etats Membres un projet soigneusement étudié qui contribue au développement progressif du droit international et à sa codification.

Mali

[Original : français]
[27 août 1979]

La République du Mali attache un intérêt tout particulier à l'élaboration d'articles relatifs à la responsabilité des Etats, sujet auquel la Commission du droit international travaille depuis 1953. Le renforcement de l'ordre juridique international confère à la codification et au développement des règles et principes régissant la responsabilité des Etats une importance spéciale.

Il est à noter avec satisfaction que la CDI envisage d'achever la première lecture d'articles formant la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats. La lenteur de ses travaux est dictée par la nécessité d'une connaissance approfondie de la pratique des Etats, de la jurisprudence et de la doctrine, lesquelles diffèrent considérablement. En outre, les profondes transformations politiques et sociales de la communauté internationale rendent le travail plus difficile.

Le projet d'articles ainsi présenté appelle du Gouvernement malien ces quelques observations.

1. *Article 18* (Condition que l'obligation internationale soit en vigueur à l'égard de l'Etat)

Cet article, qui traite du *tempus commissi delicti*, est en relation étroite avec les articles 24 (Moment et durée de la violation d'une obligation internationale réalisée par un fait de l'Etat ne s'étendant pas dans le temps), 25 (Moment et durée de la violation d'une obligation internationale réalisée par un fait de l'Etat s'étendant dans le temps) et 26 (Moment et durée de la violation d'une obligation internationale de prévenir un événement donné). Il serait donc préférable de mettre en valeur cette liaison soit par un rapprochement des articles soit en indiquant des références.

2. *Article 19* (Crimes et délits internationaux)

L'article 19 devra être un des piliers du futur traité. Il serait plus exhaustif si son paragraphe 2 considérait comme fait internationalement illicite la violation par un Etat d'une obligation internationale tendant à la sauvegarde d'intérêts fondamentaux d'un Etat, d'un groupe d'Etats ou de la communauté internationale.

3. *Article 22* (Epuisement des recours internes)

L'épuisement des recours internes est un problème fort complexe. Il doit en tout état de cause tenir compte du fait que la violation d'une obligation peut advenir lorsque les recours internes traînent indéfiniment en longueur.

4. *Article 23* (Violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné)

Cet article semble trop catégorique dans sa formulation actuelle.

Il y est assez difficile de faire une distinction entre une « obligation de comportement » et une « obligation de résultat ». Par ailleurs, le rapport entre cet article et le paragraphe 1 de l'article 21 (Violation d'une obligation internationale requérant d'assurer un résultat déterminé) doit être précisé. Dans une éventuelle formulation, l'on devrait aussi tenir compte du fait que si l'obligation re-

quiert seulement de l'Etat qu'il prévienne un événement et non qu'il adopte un certain comportement, cela risque de donner lieu à de nombreuses controverses quant aux comportements adéquats ou non adéquats eu égard à cet événement.

5. *Article 27* (Aide ou assistance d'un Etat à un autre Etat pour la perpétration d'un fait internationalement illicite)

Pour établir qu'une aide est « prêtée » pour la perpétration d'un fait internationalement illicite, plusieurs facteurs doivent être analysés. Néanmoins, cet article est d'une importance capitale, et le Gouvernement malien veut insister pour qu'il soit maintenu, sinon renforcé.

Il doit permettre de fixer juridiquement la responsabilité de tout Etat portant aide ou assistance aux régimes racistes d'Afrique australe.

Telles sont quelques observations préliminaires que le Gouvernement malien voudrait émettre. Il se réserve toutefois le droit de porter une appréciation globale lorsque les chapitres IV et V seront joints au projet actuel, car c'est en disposant du texte complet du projet que l'on pourra porter un jugement d'ensemble sur le sens de chaque article et sur son incidence sur la pratique internationale.

Pays-Bas

[Original : anglais]
[8 mai 1980]

1. Avant d'examiner les articles en détail, le Gouvernement néerlandais tient à formuler les observations générales ci-après.

La codification des règles régissant la responsabilité des Etats pour les actes illicites qu'ils commettent est d'une très grande importance, d'autant plus grande qu'un nombre croissant de règles primaires de droit international sont élaborées pour répondre aux besoins de la communauté internationale en ce qui concerne l'ordre économique international et l'utilisation des parties communes de la mer et de l'espace extra-atmosphérique. La codification des règles régissant la responsabilité des Etats est aussi un complément indispensable de la codification du droit des traités. Il faudrait donc s'efforcer de terminer sans tarder les travaux sur ce sujet.

2. Les articles 1 à 27, qui ont été soumis aux gouvernements, ne représentent qu'une partie du projet que doit élaborer la Commission du droit international. Il ne sera possible de se faire une opinion valable sur la méthode adoptée par la CDI et sur les dispositions du projet que lorsque celui-ci sera entièrement terminé. La partie relative à la mise en œuvre de la responsabilité internationale et au règlement des différends ainsi que la partie relative au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité internationale compléteront et préciseront considérablement les projets d'articles actuellement à l'étude. Les observations qui suivent sont donc subordonnées à la réserve que des observations sur une partie

du projet ne peuvent être que de caractère provisoire. C'est dire qu'avant d'adopter le projet en première lecture la Commission devra donner aux gouvernements la possibilité d'exprimer leur opinion sur l'ensemble du projet, et pas seulement sur les dispositions qui n'ont pas encore été élaborées.

Chapitre I^{er} (Principes généraux)

3. Le Gouvernement néerlandais approuve les principes généraux que la Commission a pris comme base du projet. En ce qui concerne l'ordre des articles, il semblerait plus logique de commencer le projet par un article (correspondant à l'actuel article 3) qui énoncerait les conditions qui doivent être nécessairement remplies pour qu'une action ou une omission soit qualifiée de fait illicite au sens du projet.

C'est à ce moment là seulement que peut être établie la conséquence d'un fait illicite commis par l'Etat, à savoir la responsabilité de l'Etat (actuel article 1^{er}). Placer les articles dans cet ordre fait en outre apparaître clairement que le terme « fait » s'entend à la fois d'une « action » et d'une « omission ».

4. Le Gouvernement néerlandais approuve aussi la décision de la Commission de ne pas faire du dommage un élément constitutif du fait illicite. Cette décision découle d'ailleurs de l'économie du projet : la question de savoir s'il doit ou non y avoir dommage relève des règles primaires. La décision de la Commission est juste aussi d'un autre point de vue : il peut être légitimement dans l'intérêt d'un Etat que soit remplie une obligation internationale qui a été violée dans un cas précis même s'il n'a pas subi de dommages.

Ce principe devrait être respecté dans le reste du projet, notamment en ce qui concerne les conséquences qu'une partie lésée pourrait attacher à un fait illicite. Il ne faudrait pas non plus introduire l'élément de dommage indirectement dans le projet, par exemple en tant que condition générale de recevabilité.

Il y a lieu de souligner aussi que l'omission de l'élément de dommage est conforme au projet d'article 19, qui reconnaît que la violation d'une obligation à la charge d'un Etat peut porter atteinte aux intérêts de la communauté internationale tout entière.

5. L'article 2 a son importance dans le projet du point de vue du développement progressif du droit international, mais il est certain qu'il n'aura d'utilité dans la pratique que si les Etats acceptent de se soumettre au jugement d'une autorité supérieure.

Chapitre II (Le « fait de l'Etat » selon le droit international)

6. Dans ce chapitre, consacré à l'attribution d'un certain comportement à l'Etat, la CDI a décidé de partir du principe que le comportement de particuliers ne peut pas être attribué à l'Etat. Le Gouvernement néerlandais approuve ce principe. Il s'ensuit toutefois que l'expression « organe de l'Etat » doit avoir un sens large et s'entendre de toute personne ou groupe de personnes agissant *de jure*, et, dans certaines circonstances, *de facto*, pour le compte de l'Etat. Si l'article 8, en particulier, peut être interprété de cette façon, l'absence de définition

de l'expression « organe de l'Etat » ne devrait pas poser de problème.

7. La différence entre les situations visées à l'alinéa *a* et à l'alinéa *b* de l'article 8 n'est pas claire. Peut-être pourrait-on supprimer l'alinéa *a* si les mots « en cas de carence des autorités officielles » étaient supprimés à l'alinéa *b*.

8. L'article 10 prévoit que, même si un organe agit en dépassement de ses compétences ou en contradiction avec les instructions concernant ses activités, son comportement est quand même attribuable à l'Etat. Cette règle devrait s'appliquer non seulement aux organes indiqués (ceux qui sont visés aux articles 5 et 7), mais aussi à l'organe visé à l'article 9.

Chapitre III (Violation d'une obligation internationale)

9. La règle principale qu'énonce le projet est qu'une action ou une omission illicite doit être jugée d'après la règle ou les règles de droit applicables au moment où l'action ou l'omission est commise. L'article 18 prévoit l'application de cette règle à diverses situations. Le Gouvernement néerlandais approuve la règle. La stabilité juridique exige que certains comportements ne soient pas considérés comme illicites par l'application rétroactive d'une règle.

Au paragraphe 2 de l'article 18, la Commission a prévu une exception à cette règle principale pour la situation inverse.

Le Gouvernement néerlandais approuve la considération dont s'inspire cette disposition, mais il estime qu'il serait plus approprié qu'un tel article figure — à supposer même qu'il relève de la codification de règles uniquement secondaires — dans la partie qui traite des circonstances excluant l'illicéité. On peut aussi reprocher au paragraphe 2 de l'article 18 tel qu'il est actuellement rédigé de ne pas indiquer assez clairement que c'est la norme primaire impérative du droit elle-même qui lui donne son effet : effet rétroactif ou effet immédiat.

10. L'article 19 est sans doute le plus important de tous les articles actuellement à l'étude. Il est très intéressant de chercher à faire une distinction entre un crime et un délit. Toutefois, faute d'en savoir plus sur cette distinction, il est très difficile de formuler des observations à son sujet.

Le Gouvernement néerlandais réserve sa position sur la question de cette distinction ainsi que sur les crimes internationaux énumérés aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 3 de l'article 19 jusqu'à ce que la Commission ait fait savoir quelles conséquences elle attache à cette distinction.

Il constate toutefois que l'article ne donne aucune indication sur la manière de faire une différence entre les divers crimes en fonction de leurs conséquences juridiques. Si l'on songe, par exemple, à celles que prévoit la Charte des Nations Unies pour le crime d'agression (droit de légitime défense, mesures de coercition par le Conseil de sécurité), il y aura lieu de réexaminer la question à la lumière des deuxième et troisième parties, qui doivent encore être rédigées.

11. La seule différence entre la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 21 et celle qui est énoncée à l'article 23 semble être la description du contenu de la règle primaire, c'est-à-dire la réalisation d'un résultat déterminé ou la prévention d'un événement donné. Cette différence paraît trop mince pour justifier un traitement distinct, qui est encore accentué dans le projet par la position de l'article 22.

12. En ce qui concerne l'article 22, la Commission pose expressément la question de savoir si la règle de l'épuisement des recours internes devrait s'appliquer uniquement aux cas dans lesquels la violation d'une obligation internationale dont un Etat est accusé a eu lieu dans les limites de la juridiction de ce dernier.

Le Gouvernement néerlandais est d'avis qu'il y a lieu de répondre à cette question par l'affirmative, autrement dit que la règle devrait être limitée aux cas susmentionnés, pour les raisons suivantes. L'application de la règle de l'épuisement des recours internes ne produira souvent pas le résultat désiré (qui est d'obtenir de l'Etat un comportement conforme à ses obligations internationales) étant donné que les tribunaux nationaux n'ont souvent pas le droit de regard sur la façon dont un Etat se comporte à l'égard de ses obligations internationales. Par ailleurs, la raison pour laquelle a été établie la règle de l'épuisement des recours internes est que l'étranger relève de la juridiction d'un Etat tiers. Il n'est donc pas juste d'exiger, lorsqu'un Etat a outrepassé sa compétence, que l'étranger à l'égard duquel l'Etat a violé ses obligations internationales suive d'abord la procédure nationale prescrite avant qu'il puisse être établi qu'il y a eu violation d'une obligation internationale.

République socialiste soviétique de Biélorussie

[Original : russe]
[9 avril 1980]

1. La consolidation des relations internationales sur la base du principe de la coexistence pacifique entre Etats à systèmes sociaux différents contribue à renforcer dans une très large mesure le rôle du droit international dans le domaine de l'affermissement et de l'approfondissement du processus de la détente internationale et du développement des principes progressistes énoncés dans la Charte des Nations Unies.

2. C'est dans cette optique qu'il convient d'examiner les trois premiers chapitres de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites rédigés par la Commission du droit international, qui, de l'avis de la RSS de Biélorussie, méritent dans l'ensemble une appréciation positive.

3. La RSS de Biélorussie accorde une grande importance aux dispositions de l'article 19 du projet, dans lequel la Commission a notamment distingué et précisé certains faits internationalement illicites comme l'agression, le génocide, l'*apartheid* et le maintien par la force d'une domination coloniale.

4. L'inclusion de ces faits internationalement illicites dans la liste des crimes internationaux correspond, de toute évidence, aux objectifs de la lutte pour le renfor-

cement de la paix et de la sécurité internationales et est conforme aux buts et principes de la Charte des Nations Unies.

5. La RSS de Biélorussie se réserve le droit de formuler des observations supplémentaires à un stade ultérieur des travaux sur le projet d'articles, de même qu'à l'achèvement des travaux sur le projet dans son ensemble.

République socialiste soviétique d'Ukraine

[Original : russe]
[30 avril 1980]

1. De tous les buts des Nations Unies, le plus élevé et le plus humanitaire est de renforcer la paix et la sécurité internationales et de créer des conditions propres à garantir les Etats contre les atteintes qui pourraient être portées à leurs droits et à leurs intérêts légitimes. La codification des normes du droit international dans le domaine de la responsabilité des Etats fait partie de ce qui est entrepris pour atteindre ce but.

2. La RSS d'Ukraine approuve en général les chapitres I, II et III du projet d'articles sur la responsabilité des Etats préparé par la Commission du droit international. L'une des dispositions les plus importantes prévues dans ces chapitres est la définition de crime international, donné à l'article 19. Au paragraphe 2 de cet article, un crime international est défini comme étant un fait internationalement illicite qui résulte d'une violation par un Etat d'une obligation internationale essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale.

3. Il est tout à fait pertinent que l'agression, le maintien par la force d'une domination coloniale et le génocide figurent dans la liste des crimes internationaux. En tant que membre du Comité spécial contre l'*apartheid*, la RSS d'Ukraine est particulièrement satisfaite de noter que le fait illicite de l'*apartheid* y figure aussi. Qualifier ces infractions de crimes internationaux est parfaitement conforme aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies, et tient dûment compte des principaux buts de la lutte engagée pour renforcer la paix universelle et la sécurité internationale.

4. La RSS d'Ukraine se réserve le droit de formuler d'autres observations sur les projets d'articles sur la responsabilité des Etats que la CDI élabore s'il y a lieu de le faire lorsque le moment de les examiner sera venu.

Union des Républiques socialistes soviétiques

[Original : russe]
[28 avril 1980]

Les chapitres I, II et III du projet d'articles sur la responsabilité des Etats que rédige la Commission du droit international méritent dans l'ensemble une appréciation positive. Une disposition importante du projet est l'article 19, dans lequel sont spécifiquement cités et reconnus comme étant des crimes internationaux des faits internationalement illicites commis par des Etats en violation d'obligations dont le respect est essentiel

pour la sauvegarde des intérêts vitaux de la communauté internationale. L'inclusion dans la liste des crimes internationaux de faits illicites tels que l'agression, le maintien par la force d'une domination coloniale, le génocide et l'*apartheid* correspond aux objectifs de la lutte pour le renforcement de la paix et de la sécurité internationales et est conforme aux buts et principes de la Charte des Nations Unies.

La délégation soviétique se réserve le droit de formuler des observations supplémentaires aux stades ultérieurs des travaux sur le projet.

Yougoslavie

[Original : français]
[26 mars 1980]

1. En réponse à la demande qui lui a été adressée, par l'entremise du Secrétaire général de l'ONU, par la Commission du droit international, le Gouvernement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie tient, en premier lieu, à souligner qu'il considère le projet d'articles sur la responsabilité des Etats comme une base utile pour la poursuite des travaux en cette matière. Le Gouvernement yougoslave est conscient de la haute qualité des chapitres I, II et III de la première partie du projet, et se félicite de l'excellent travail accompli par la Commission et, en particulier, par son Rapporteur spécial, M. Roberto Ago. Le projet d'articles et les commentaires représentent une contribution importante à l'étude d'une question de droit international extrêmement complexe et jusqu'à présent insuffisamment approfondie, dont le règlement s'impose d'une manière impérative — et de plus en plus — afin d'assurer le déroulement normal des relations internationales. Considérant que, dans les conditions prévalant dans la communauté internationale, il est particulièrement important de renforcer le rôle du droit international et de consolider l'ordre juridique international fondé sur les objectifs et les principes de la Charte des Nations Unies, le Gouvernement yougoslave attache une importance spéciale à la codification des règles sur la responsabilité des Etats en tant qu'élément de nature à contribuer essentiellement à la réalisation de cet objectif.

2. Par ailleurs, partant du fait que les chapitres I, II et III ne représentent qu'une fraction du futur projet d'articles, dont la première partie, comme on le sait, comportera cinq chapitres, le Gouvernement yougoslave voudrait souligner que ses observations n'ont qu'un caractère préliminaire et qu'elles ont pour but, en attendant que le projet provisoire soit complété, d'offrir des commentaires et des suggestions à un stade où la Commission travaille encore à mettre au point le reste du texte. Les remarques présentées ci-après ne préjugent donc nullement la position que ce gouvernement pourrait estimer devoir prendre à un stade ultérieur des travaux. Dans l'attente d'un texte complet, le Gouvernement yougoslave se limitera donc à porter son jugement sur le concept général et l'approche de la CDI quant à l'ensemble du projet, ainsi que sur les solutions globales figurant dans les chapitres I, II et III de la première partie, consacrée à l'origine de la responsabilité internationale. Les réflexions et suggestions concernant cer-

tains projets d'articles doivent être comprises dans cette optique, à savoir que le Gouvernement yougoslave pourrait, éventuellement, reconsidérer ses prises de position une fois que la Commission aura terminé le texte dans son ensemble.

3. En tout premier lieu le Gouvernement yougoslave appuie entièrement la conception fondamentale de la Commission, à savoir examiner dans le cadre du projet exclusivement la responsabilité des Etats pour les faits internationalement illicites, ainsi qu'examiner le problème de la responsabilité découlant à ce titre en tant que sujet général et autonome. En effet, l'expérience montre que l'orientation de l'étude de ce problème dans un autre sens n'est pas rationnelle et que, partant, elle n'aurait pas de perspective de succès. Pareille conception repose sur l'hypothèse que toute dérogation au droit international, conçu en tant que système global, général et ordonné des règles de conduite internationale à caractère obligatoire, est un acte illicite réduit au dénominateur commun s'exprimant dans la notion du fait internationalement illicite, qui entraîne toujours et en toute occasion la *responsabilité internationale*. Cette hypothèse initiale, que — d'après l'avis du Gouvernement yougoslave — la Commission développe avec cohérence dans le cadre des dispositions proposées jusqu'à présent, permet d'établir un lien solide et indispensable entre les obligations et les responsabilités et de combler toute échappatoire qui permettrait d'éviter la responsabilité pour la non-exécution des obligations internationales.

4. Dans l'optique de la Commission; le résultat final de ses efforts doit s'exprimer dans l'élaboration des règles générales dont le but est de régir toute une série de rapports juridiques entre les Etats s'instituant au moment où apparaît, du point de vue du droit international, une situation « anormale », c'est-à-dire au moment où le comportement d'un Etat déterminé n'est pas conforme à ce que requiert de lui une obligation internationale. Afin d'accomplir cette tâche, la Commission a réparti la question de la responsabilité en plusieurs sujets plus restreints, et a prévu leur élaboration en plusieurs étapes, dont la première est en cours. Il est évident que les sujets d'étude correspondant aux étapes successives prévues par la Commission représentent un ensemble cohérent, de sorte que l'on peut conclure d'ores et déjà qu'il est indispensable de continuer le travail jusqu'à ce que tous les éléments de la responsabilité soient complètement examinés et formulés.

5. Le concept de la Commission, ainsi conçu, est acceptable pour le Gouvernement yougoslave, et il présente, à son avis, plusieurs avantages. Le premier est que les règles générales sur la responsabilité doivent être comprises comme un supplément indispensable à l'ensemble des autres règles (dites « primaires » dans le langage de la CDI) du droit international, comme un développement encore plus poussé du système général du droit international, dont les règles devraient assurer l'établissement de la responsabilité et sa réglementation pour chaque violation dans quelque domaine du droit international que ce soit. L'établissement de ces règles contribuera sans aucun doute à la sécurité juridique si nécessaire dans les relations internationales. Un autre avantage consiste en ce que leur adoption concourra au

renforcement du caractère obligatoire de toutes les règles du droit international et suscitera un comportement plus responsable de chaque Etat, en particulier en ce qui concerne les obligations qu'il a assumées, ce qui contribuera pour sa part au renforcement de l'ordre juridique international. Il est hors de doute que les aspirations de la majeure partie de la communauté internationale sont orientées aujourd'hui vers l'établissement d'un « ordre public international » qui devrait assurer à tous les Etats, en premier lieu, la paix, la sécurité et la justice. Finalement, à la différence des règles jusqu'ici assez fluides sur la responsabilité internationale (qui, faute de clarté et du fait de leur éparpillement à travers les différents domaines du droit international, étaient relativement inefficaces, tout d'abord du fait qu'il était difficile de les établir), des règles générales et uniques sur la responsabilité ayant un caractère conventionnel pourraient rendre le système de la responsabilité internationale beaucoup plus sévère et plus efficace, comme l'espère le Gouvernement yougoslave. S'agissant de l'application efficace des règles que la Commission est en train d'élaborer, ce gouvernement considère que l'on pourrait dire dès à présent que l'élaboration d'un système de « mise en œuvre » et de règlement des différends s'impose sans aucun doute. Nonobstant le fait que la question de l'élaboration de ces règles se posera dans une phase ultérieure, le Gouvernement yougoslave tient à souligner dès à présent qu'il est prêt à appuyer toute initiative dans ce sens.

6. La CDI a, conformément à sa pratique habituelle, combiné la méthode de codification avec celle du développement progressif. Cependant, chaque fois que cela était possible, et tout particulièrement dans le cas où les principes juridiques solides ne pouvaient pas être dégagés du droit coutumier, la Commission — en proposant des solutions — a tenu compte non seulement des conceptions modernes du droit, mais aussi des besoins actuels de la communauté internationale. Grâce à cette attitude et à la méthode inductive consistant, d'une part, à écarter tout appui sur des prémisses théoriques arrêtées d'avance et, de l'autre, à orienter la recherche vers la pratique des Etats et la jurisprudence internationale, le projet d'articles proposé contient des solutions résultant de l'application prépondérante de la méthode de développement progressif du droit international.

7. Le Gouvernement yougoslave se félicite de cette approche, étant donné qu'elle témoigne de la détermination de la Commission d'accorder aux règles proposées un caractère de normes modernes et actuelles pour permettre au projet dans son ensemble, ainsi qu'à ceux qui le suivront, de répondre aux exigences qu'une communauté internationale en pleine transformation pose devant le droit international.

8. Après cet aperçu global, le Gouvernement yougoslave tient à exprimer des observations concrètes concernant les chapitres I, II et III du projet.

9. D'une manière générale, les quatre principes fondamentaux sont bien posés et par conséquent, en tant que base générale sur laquelle repose le projet tout entier, acceptables pour le Gouvernement yougoslave. La constatation que chaque fait internationalement illicite entraîne la responsabilité internationale est en conformité avec la

conception devant être généralement admise, à savoir que tout fait illicite représente une dérogation au droit international, qui est, sans exception, obligatoire dans toutes ses parties. Le principe que l'Etat auteur de ce fait ne peut être exempté de la responsabilité est tout à fait correct. Le Gouvernement yougoslave accepte le raisonnement de la Commission que ce principe découle du principe d'égalité souveraine, étant donné que tous les Etats égaux en droits doivent l'être également en matière de responsabilité.

10. Les principes essentiels proposés sont formulés succinctement et d'une manière concise, ce qui est d'ailleurs une des caractéristiques du projet dans son ensemble et l'une de ses qualités. Il y a lieu, cependant, de se demander s'il serait opportun d'examiner, dans le cadre de la deuxième lecture du texte, la possibilité de développer éventuellement les principes généraux, particulièrement ceux qui sont énoncés à l'article 3. De même, une fois le texte entièrement établi, on pourrait examiner la possibilité de dégager de son contenu d'autres principes généraux, qui trouveraient leur place dans le cadre du chapitre I^{er}. Selon le Gouvernement yougoslave, il serait très utile que la Commission se prête à l'examen de cette question.

11. Le chapitre II représente une élaboration de l'élément dit « subjectif » du fait internationalement illicite, consacré à l'alinéa *a* de l'article 3. La règle générale de l'article 5 selon laquelle « le comportement de tout organe de l'Etat ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité » représente un fait attribuable à l'Etat reflète d'une manière adéquate la conception générale de la Commission et ne donne matière à aucune objection. Ayant en vue cette disposition, le Gouvernement yougoslave considère que l'article 6 n'est pas indispensable, d'autant plus que le commentaire relatif à cette disposition précise que l'article 6 a pour but d'empêcher d'invoquer l'ancienne pratique dépassée selon laquelle certains organes de l'Etat sont exemptés de la responsabilité¹.

12. Le Gouvernement yougoslave appuie le principe énoncé à l'article 10 selon lequel « le comportement d'un organe de l'Etat, d'une collectivité publique territoriale ou d'une entité habilitée à l'exercice de prérogatives de la puissance publique » agissant en dépassement de leur compétence ou en contradiction avec les instructions concernant leur activité ne peut pas représenter la base pour exclure la responsabilité de l'Etat. Cependant, la question se pose de savoir pourquoi le même principe ne serait pas valable aussi en cas d'un tel comportement d'organes d'un autre Etat ou d'une organisation internationale mis à la disposition de l'Etat en question et qui agissent en son nom (situation réglée à l'article 9). Le Gouvernement yougoslave considère que le principe faisant l'objet de l'article 10 doit être applicable à ce cas également. Or, il ne ressort pas clairement du libellé de l'article 10 si ce dernier couvre aussi la situation de l'article 9. Le Gouvernement yougoslave

suggère donc qu'on réfléchisse sur un remaniement éventuel du libellé actuel de l'article 10.

13. D'autre part, il semble plus logique que la disposition du projet d'article 8 (Attribution à l'Etat du comportement de personnes agissant en fait pour le compte de l'Etat) ait sa place après les dispositions concernant le comportement de l'organe de l'Etat; par conséquent, il semble préférable que cette disposition trouve sa place après les articles 9 et 10.

14. Il y a lieu de souligner que dans l'application et l'interprétation des dispositions du chapitre II se posera probablement la question de la signification des notions de « collectivité publique territoriale » et, surtout, d'« entité habilitée à l'exercice de prérogatives de la puissance publique ». Dans les divers Etats, ces notions peuvent être comprises de manière différente, de sorte qu'il serait très utile, au cas où la Commission déciderait d'adopter une disposition particulière consacrée aux définitions des termes utilisés — ce qui, d'ailleurs, serait salué par le Gouvernement yougoslave —, de définir exactement les termes susmentionnés.

15. Le Gouvernement yougoslave tient particulièrement à exprimer son accord avec les dispositions des articles 14 et 15, relatives à la responsabilité d'un mouvement insurrectionnel. Ces dispositions représentent une contribution importante permettant de préciser certaines situations qui apparaissent souvent, à l'heure actuelle, dans les relations internationales et au sujet desquelles la question de la responsabilité n'était pas suffisamment claire.

16. Le chapitre III représente, comme la Commission l'a d'ailleurs précisé à juste titre, l'essence même de cette partie du projet. Il élabore l'élément dit « objectif » du fait internationalement illicite, consacré à l'alinéa *b* de l'article 3. L'article 16, qui, dans ce contexte, a le même objet que l'article 5 dans le chapitre II, établit comme règle principale qu'il y a violation d'une obligation internationale d'un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation. Bien que la disposition soit très succincte et extrêmement générale, elle est, de l'avis du Gouvernement yougoslave, satisfaisante précisément du fait de sa portée générale, et représente une base fort large qui a permis à la Commission d'élaborer les hypothèses et les situations qui, considérées sous divers aspects, peuvent se produire dans la pratique et qui sont réglementées par les articles qui suivent. Le Gouvernement yougoslave considère que, dans leur ensemble, ces articles sont bien définis et que les solutions qu'ils contiennent sont en principe acceptables.

17. Il convient, cependant, d'attirer l'attention sur le fait que la formulation et le langage du projet d'article 18 sont très compliqués et que le paragraphe 2 ne peut être compris qu'après la lecture du commentaire. De l'avis du Gouvernement yougoslave, il serait utile que la Commission fasse un effort pour simplifier le libellé de cet article, bien entendu sans toucher au fond, et y inclure certains éléments du commentaire du paragraphe 2, afin de rendre les dispositions proposées plus claires à la lecture du texte même.

¹ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 201, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B, art. 6, par. 17 du commentaire.

18. Le Gouvernement yougoslave se félicite en particulier du projet d'article 22, consacré à l'épuisement des recours internes. Cette disposition est particulièrement importante étant donné qu'elle confirme le principe de souveraineté et empêche l'ingérence étrangère inutile dans les affaires de compétence nationale, en indiquant la voie à suivre pour parvenir à un règlement de telles situations et en ne prévoyant la responsabilité internationale que dans la situation où les recours internes sont épuisés ou s'il s'agit de dénis de justice.

19. Dans le cadre du chapitre III, le projet d'article 19 est certainement le plus important. Aussi le Gouvernement yougoslave estime-t-il nécessaire d'examiner plus en détail la règle proposée. A son avis, la décision de la Commission de proposer un régime différent pour les crimes internationaux et pour les délits internationaux doit être saluée et appuyée sans réserve. Depuis les principes de Nuremberg, une conception s'est progressivement formée dans la communauté internationale, à savoir qu'il existe des violations extrêmement graves du droit international devant être qualifiées de crimes internationaux. De l'avis du Gouvernement yougoslave, il ne fait aucun doute que cette conception fait aujourd'hui partie du droit international en vigueur.

20. Le paragraphe 2, qui détermine les violations à considérer comme « crime international », est certainement la disposition clef de cet article. Le Gouverne-

ment yougoslave considère le projet de cette disposition comme une bonne base pour le travail futur et il l'appuie en principe. Il serait, cependant, très utile d'améliorer le libellé en question en établissant de façon explicite qu'une violation de ce genre des obligations internationales entraîne non seulement la condamnation, mais aussi une réaction concrète de la communauté internationale tout entière. En d'autres termes, il est d'une importance exceptionnelle de pouvoir conclure d'une manière plus évidente du libellé qu'un crime international n'est pas seulement une violation des intérêts de l'Etat directement touché par ce crime, mais que ce fait internationalement illicite touche l'intérêt social général de tous les Etats sans distinction.

21. Le Gouvernement yougoslave appuie aussi les dispositions du paragraphe 3, considérant que la Commission y a mis en évidence, en tant qu'exemple de crimes internationaux, ceux qui peuvent effectivement être considérés comme extrêmement dangereux. La question se pose, toutefois, de savoir quelle devrait être la place de cette disposition dans le cadre de l'ensemble du projet. En effet, après l'élaboration du texte définitif du paragraphe 2 et en fonction de son contenu, on pourra décider si l'actuel paragraphe 3 demeurera dans le cadre de l'article 19 ou bien si la disposition en question devra trouver sa place dans le cadre de la deuxième partie du projet, ayant pour objet le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale.