

Document:-
A/CN.4/351, Add.1-2 & Add.2/Corr.1, Add.3 & Corr.1

**Commentaires et observations des gouvernements sur 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:-
1982, vol. II(1)

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

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

[Point 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/351 et Add.1 à 3*

Commentaires et observations des gouvernements sur la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des États pour faits internationalement illicites

[Original : anglais, espagnol, russe]
[1^{er} mars, 6 et 16 avril et 6 mai 1982]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	17
A. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS RELATIFS AUX CHAPITRES I, II ET III DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET	18
Espagne	18
B. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS RELATIFS AUX CHAPITRES IV ET V DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET	20
Pays-Bas	20
République socialiste soviétique de Biélorussie	21
Union des Républiques socialistes soviétiques	22
Venezuela	22

NOTE

Le texte de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des États figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

Introduction

1. La Commission du droit international, ayant achevé à sa trente-deuxième session, en 1980, la première lecture de l'ensemble de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des États pour faits internationalement illicites, a décidé de renouveler auprès des gouvernements la demande de commentaires et observations concernant les dispositions des chapitre I, II et III de la première partie du projet d'articles, qu'elle leur avait adressée en 1978¹, en les priant de bien

vouloir le faire avant le 1^{er} mars 1981. En même temps, la Commission, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, a décidé de transmettre aux gouvernements des États Membres, par l'intermédiaire du Secrétaire général, les dispositions des chapitres IV et V de la première partie, en les priant de communiquer leurs commentaires et observations au sujet de ces dispositions au plus tard en mars 1982. La Commission a déclaré que les commentaires et observations des gouvernements concernant les dispositions des divers chapitres de la première partie du projet permettraient à la

* Incorporant les documents A/CN.4/351/Add.2/Corr.1 et A/CN.4/351/Add.3/Corr.1.

¹ La précédente demande de commentaires et observations concernant les chapitres I, II et III de la première partie du projet d'articles avait été présentée aux gouvernements conformément à la décision prise par la Commission à sa trentième session, en 1978

(*Annuaire... 1978*, vol. II [2^e partie], p. 88, par. 92). Les commentaires et observations reçus comme suite à cette demande sont publiés dans *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 85 et suiv., doc. A/CN.4/328 et Add.1 à 4.

Commission, le moment venu, d'entamer sans retard la deuxième lecture de cette partie du projet².

2. L'Assemblée générale, au paragraphe 6 de sa résolution 35/163 du 15 décembre 1980, a fait sienne la décision de la Commission. Au paragraphe 4, al. c, de cette même résolution, l'Assemblée a recommandé à la Commission, lors de sa trente-troisième session :

De poursuivre ses travaux sur la responsabilité des Etats en vue de commencer l'élaboration de la deuxième partie du projet sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, en tenant compte de la nécessité d'examiner en deuxième lecture les projets d'articles constituant la première partie du projet ;

L'Assemblée générale a fait une recommandation semblable à la Commission au paragraphe 3, al. b, de sa résolution 36/114 du 10 décembre 1981.

3. Conformément à la décision de la Commission, le Secrétaire général, par une lettre du Conseiller juridi-

² *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 28, par. 31.

que datée du 8 octobre 1980, a prié les gouvernements des Etats Membres, qui ne l'avaient pas encore fait, de lui communiquer leurs commentaires et observations au sujet des dispositions susmentionnées des chapitres I, II et III de la première partie du projet, au plus tard le 1^{er} mars 1981, et pour leur demander également de lui transmettre leurs commentaires et observations au sujet des dispositions des chapitres IV et V de la première partie du projet, au plus tard le 1^{er} mars 1982. Les commentaires et observations reçus des gouvernements de cinq Etats Membres au 24 juillet 1981, date de la clôture de la trente-troisième session de la Commission, ont été publiés³. Les commentaires et observations communiqués entre cette date et mai 1982 par les gouvernements de cinq autres Etats Membres sont reproduits ci-après.

³ *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie), p. 73 et suiv., doc. A/CN.4/342 et Add.1 à 4.

A. — Commentaires et observations relatifs aux chapitres I, II et III de la première partie du projet

Espagne

[Original : espagnol]
[10 août 1981]

1. Le Gouvernement espagnol estime que les chapitres I, II et III (art. 1 à 26) du projet d'articles sur la responsabilité des Etats élaboré par la CDI constituent une bonne base pour la codification et le développement progressif d'une matière aussi importante, riche et complexe. Il approuve tout particulièrement l'approche adoptée par la Commission. Celle-ci a eu raison, en premier lieu, de limiter la portée du projet d'articles en question à la responsabilité internationale pour des actes illicites, étant donné que la responsabilité des Etats pour des actes qui ne constituent pas des infractions du droit international donne lieu à des problèmes très différents, qu'il convient de ne pas assimiler à ceux qui ont trait à la responsabilité du premier type. En deuxième lieu, il est judicieux de faire porter le projet d'articles uniquement sur les règles dites secondaires, c'est-à-dire sur celles relatives aux conséquences du non-respect des règles dites primaires. En effet, la codification et le développement progressif des règles primaires auraient posé la question difficile de la limite raisonnable à fixer pour cette tâche, sous peine d'avoir à étudier la quasi-totalité du droit international. Enfin, le Gouvernement espagnol pense que s'il est vrai que la responsabilité résultant de dommages occasionnés à la personne ou à la propriété d'étrangers constitue un aspect pertinent et, d'une certaine manière, classique de la question, la Commission fait bien de ne pas se limiter à cet aspect et d'envisager d'autres éléments de la responsabilité internationale des Etats pour des actes

illicites, qui ont également une grande importance à notre époque.

Après ces considérations d'ordre général, on trouvera ci-après une observation concernant la terminologie, puis des commentaires plus détaillés sur certains articles du projet.

2. L'observation d'ordre terminologique porte sur le terme « faits » (*hechos*), employé à plusieurs reprises dans le projet d'articles pour désigner les comportements de l'Etat par rapport à la responsabilité internationale. Or, le Gouvernement espagnol estime que dans la langue espagnole, le mot « actes » (*actos*) est préférable au mots « faits », étant donné que, puisque selon l'article 3 la condition d'un acte illicite est d'être attribuable d'après le droit international à l'Etat, cette imputabilité comporte un élément volontaire, et dans la langue juridique espagnole, le fait volontaire d'une personne physique ou morale est dénommé « acte ». Le « fait » est le genre et l'« acte » l'espèce. En espagnol, les Etats comme les autres personnes morales et les personnes physiques accomplissent des actes et non des faits.

3. Il convient de tenir pour exact le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 7 du projet, selon lequel on considère comme un fait de l'Etat d'après le droit international les actes d'un organe d'une collectivité publique territoriale de cet Etat, pour autant qu'il ait agi en cette qualité.

Toutefois, avant d'engager la responsabilité internationale de l'Etat pour de tels actes, il conviendrait de reconnaître audit Etat la possibilité de prévenir ou de

réparer le dommage au moyen des mécanismes prévus par le droit interne. Cette possibilité n'est pas envisagée dans tous ses aspects à l'article 22 du projet, relatif à la règle de l'épuisement des recours internes, étant donné que selon cette règle, les recours en question doivent être actionnés par les particuliers étrangers ayant subi un préjudice, ce qui veut dire que l'action de l'Etat destinée à prévenir ou à réparer le dommage occasionné par une collectivité publique territoriale peut ne pas relever de l'initiative du particulier, comme le prévoit l'article 155 de la Constitution espagnole de 1978¹. Cet article dispose :

1. Si une communauté autonome ne remplit pas les obligations que la Constitution ou les autres lois lui imposent ou agit de façon à porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, le gouvernement, après avoir préalablement mis en demeure le Président de la communauté autonome et si cette mise en demeure n'aboutit pas, pourra, avec l'approbation de la majorité absolue des membres du Sénat, prendre les mesures nécessaires pour la contraindre à respecter ces obligations ou pour protéger l'intérêt général susmentionné.

2. Pour mener à bien les mesures prévues au paragraphe précédent, le gouvernement pourra donner des instructions à toutes les autorités des communautés autonomes.

En effet, si une communauté autonome définie par la Constitution espagnole, c'est-à-dire de toute évidence, une collectivité publique territoriale de l'Etat comme une violation du droit international, cette conduite pourrait constituer en soi un manquement aux obligations établies par la Constitution et les lois. Il convient de rappeler ici que, selon les statuts d'autonomie approuvés, qui ont rang de lois organiques, les communautés autonomes doivent exécuter les traités internationaux pour tout ce qui relève de leur compétence. En outre, il se pourrait que la violation du droit international par une communauté autonome soit contraire à l'intérêt général de l'Espagne.

Donc, dans cette hypothèse, selon l'article 155 de la Constitution, le Gouvernement espagnol pourrait, dans certaines conditions, « prendre les mesures nécessaires pour la contraindre [la communauté autonome] à respecter ces obligations [celles qui découlent de la Constitution ou des lois] ou pour protéger l'intérêt général susmentionné ».

Etant donné que, dans ce type d'action, le gouvernement peut agir de sa propre initiative et que, par conséquent, cette éventualité n'est pas prévue à l'article 22 du projet relatif à l'épuisement des recours internes, il semblerait utile de faire figurer dans le projet un article prévoyant la possibilité pour l'Etat de prévenir ou de réparer le dommage résultant d'une violation du droit international par une collectivité publique territoriale. Bien entendu, comme le projet d'articles n'est pas encore achevé, il peut être prématuré d'indiquer quelle devrait être la place et le contenu exact de la disposition suggérée.

4. En ce qui concerne l'article 19 du projet (Crimes et délits internationaux), le Gouvernement espagnol souligne son importance exceptionnelle, ainsi que le jugement favorable que méritent dans leur ensemble les idées qui y sont sous-jacentes, du fait qu'elles introduisent des éléments de morale dans le thème de la responsabilité internationale des Etats. Mais pour l'heure, comme le projet ne fait pas encore mention des conséquences concrètes des crimes internationaux qui font l'objet des paragraphes 2 et 3 de l'article 19 (en particulier en ce qui concerne le régime des sanctions et la désignation des personnes ayant capacité pour agir), le Gouvernement espagnol n'est pas en mesure de se prononcer de manière définitive sur la distinction entre les crimes et les délits internationaux. Ce n'est que lorsque l'on aura une définition de ces deux cas extrêmes que l'on pourra émettre une opinion dûment motivée sur la question.

En toute hypothèse et à titre préliminaire, le Gouvernement espagnol estime opportun de formuler ici les considérations générales ci-après relatives à la distinction établi à l'article 19 du projet :

a) Les exemples de violations graves du droit international qui, selon le paragraphe 2 de l'article 19, constitueraient des crimes internationaux impliquent des références aux règles primaires du droit international, ce qui ne semble pas s'accorder avec le principe général posé par la Commission et selon lequel celle-ci a décidé de ne pas s'occuper de ce type de règles. En outre la mention expresse de certains cas, sans être exhaustive ni avoir un caractère de *numerus clausus*, pourrait entraîner des difficultés en ce qui concerne la place et le sens à donner aux cas omis. D'autre part, si, comme cela semble être le cas, la responsabilité internationale qui résulte des crimes internationaux va de pair avec l'imposition de sanctions, ces crimes devraient être énumérés dans une liste complète bien définie et précise. Il faudrait prendre en considération les analogies qui existent entre cette matière et les droits pénaux internes, où règne le principe de la légalité : *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

b) La question de savoir dans chaque cas concret si un Etat a commis un crime international est délicate et peut poser des problèmes de droit : existe-t-il une définition internationale du crime en question ? ; et de fait : les faits imputables à un Etat correspondent-ils à la définition du crime ? Etant donné qu'il est vraisemblable que dans la majorité des cas l'Etat accusé du crime en niera l'existence, il s'ensuivra une controverse internationale entre cet Etat et l'Etat ou les Etats ou les entités qui l'accusent. Par conséquent, il serait souhaitable, pour résoudre ce type de controverse de prévoir le recours obligatoire à une juridiction internationale comme par exemple la CIJ. Le Gouvernement espagnol estime qu'en l'absence d'une telle juridiction obligatoire, la forme des crimes internationaux pourrait donner lieu à des abus, à des frictions et à des tensions qui, loin de servir la cause de la coexistence pacifique entre les Etats et de la justice internationale, créeraient des conditions préjudiciables à ces objectifs.

c) De l'avis du Gouvernement espagnol, le problème

¹ Espagne, *Boletín Oficial del Estado, Gaceta de Madrid*, n° 311.1, 29 décembre 1978, trad. française dans *Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, n°s 4629-4630, 9 juillet 1981, p. 237.

des sanctions des crimes internationaux est également très délicat. En effet, la question se pose de savoir quelles doivent être ces sanctions (politiques, économiques, militaires) et surtout quel est l'organe qui doit avoir compétence pour les imposer. Bien que, dans cet ordre d'idées, il serait pensable de recourir au Conseil de sécurité de l'ONU, il convient de ne pas oublier que l'exigence de l'unanimité entre les membres permanents qui découle de l'Article 27 de la Charte entraînerait l'instauration d'un régime privilégié pour certains Etats. Dans les faits, cette exigence pourrait perturber,

voire paralyser souvent, l'imposition effective et juste de sanctions.

d) En définitive, le Gouvernement espagnol estime que l'idée du crime international à distinguer de celle du délit international, qui figure à l'article 19 du projet, bien que d'un grand intérêt pour le développement progressif du droit international, exige quelques compléments institutionnels qu'il est très difficile de mettre au point en l'état actuel des relations internationales.

B. — Commentaires et observations relatifs aux chapitres IV et V de la première partie du projet

Pays-Bas

[Original : anglais]
[28 avril 1982]

1. Avant de commenter les projets d'articles dont il est saisi, le Gouvernement néerlandais tient à souligner que des dispositions relatives au règlement des différends sont une condition *sine qua non* à toute codification de dispositions sur le sujet à l'étude. C'est l'examen des chapitres IV et V dans leur ensemble qui a amené le Gouvernement néerlandais à cette conclusion. Il a déjà signalé la nécessité de telles règles dans les observations qu'il a formulées au sujet des chapitres I, II et III¹. Cette nécessité s'explique notamment par l'emploi d'expressions qui ne sont pas définies et ne se prêtent peut-être pas à une définition abstraite et qui devront donc être interprétées : « aide et assistance » et « prêtée pour » (art. 27) ; « contrainte » (art. 28) ; « force irrésistible » et « événement extérieur imprévu » (art. 31) ; « intérêt essentiel » et « péril grave et imminent » (art. 33).

2. Certaines dispositions font état aussi d'une « norme impérative du droit international », qui sert à déterminer si des exceptions sont possibles. S'agissant du *jus cogens*, on ne peut évidemment pas laisser au seul Etat intéressé ni même aux Etats directement intéressés le soin d'interpréter et d'appliquer ces notions. C'est précisément en raison des effets éventuels du *jus cogens* que l'alinéa a de l'article 66 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités² prévoit l'obligation de soumettre à la CIJ tout différend concernant l'application ou l'interprétation des dispositions de la Convention relatives au *jus cogens*. Une disposition analogue devrait certainement figurer dans les articles à l'examen. Cette question revêt une grande importan-

ce, car les dispositions pertinentes proposées par la CDI ne peuvent avoir l'effet souhaité que si un tiers est invité à émettre un avis impartial et, si possible, obligatoire concernant leur interprétation et leur application.

3. Il y a lieu de noter que le chapitre V (Circonstances excluant l'illicéité) s'écarte de la distinction que la Commission du droit international a établie entre les règles « primaires » et les règles « secondaires », toutes les dispositions de ce chapitre (à l'exception peut-être de l'article 35) étant des « règles primaires ». Le Gouvernement néerlandais peut accepter la présence de ce chapitre dans le projet. Il convient toutefois de souligner que ses dispositions ne sont pas censées donner la liste complète de toutes les circonstances excluant l'illicéité, ce qui rend tout raisonnement *a contrario* impossible.

Article 27

Le Gouvernement néerlandais se réserve le droit de revenir sur cet article à la lumière des modifications qui pourraient être apportées par la suite à l'ensemble du projet. A la différence de la CDI³, il ne pense pas qu'il aille de soi que le comportement d'un Etat tiers doive être pris en considération toutes les fois qu'un Etat viole ses obligations envers un autre Etat. En principe, il serait assurément plus exact et plus pratique de limiter l'application de la règle envisagée à des cas graves, comme les crimes mentionnés à l'article 19.

Article 28

Le Gouvernement des Pays-Bas fait observer que, dans les situations visées dans cet article, l'illicéité du fait commis par un Etat doit être établie compte tenu des autres dispositions du projet, notamment des exceptions prévues au chapitre V.

Article 29

Le Gouvernement néerlandais pense comme la CDI⁴

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 99, doc. A/CN.4/328 et Add.1 à 4.

² Nations Unies, *Annuaire juridique 1969* (numéro de vente : F.71.V.4), p. 146.

³ *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 111, commentaire de l'article 27.

⁴ *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 124, commentaire de l'article 29, par. 11 et suiv.

que la question de savoir si le consentement de l'Etat lésé a été donné valablement, du point de vue de la compétence, doit être apprécié conformément aux règles du droit international. Il ne lui semble toutefois pas tout à fait juste de dire, comme le fait la Commission au paragraphe 12 du commentaire, que les principes qui servent à établir la validité des traités s'appliquent aussi à cet égard. Il existe, en effet, certainement une différence entre les règles nationales régissant la compétence pour contracter des obligations conventionnelles (ou la mesure dans laquelle ces règles sont évidentes pour des parties tierces) et les règles nationales régissant (le cas échéant) la compétence pour exprimer le consentement visé dans cet article.

Article 30

Le Gouvernement néerlandais est d'avis que le membre de phrase « si ce fait constitue une mesure légitime d'après le droit international » n'établit pas une distinction suffisante entre l'admissibilité, en droit international, de contre-mesures dans une situation concrète, d'une part, et les limites imposées par le droit international aux modalités d'une contre-mesure en principe admissible, d'autre part.

Article 31

Bien qu'on puisse admettre que les deux exceptions visées dans cet article ont des aspects communs (mais surtout par comparaison avec les autres exceptions), il serait préférable, par souci de clarté, de les traiter dans des articles distincts. En ce qui concerne le « cas fortuit », le Gouvernement néerlandais fait observer que l'application du paragraphe 2 est pratiquement impossible en raison de l'accumulation des conditions auxquelles « l'événement » visé au paragraphe 1 doit répondre. La suppression du mot « imprévu » permettrait de résoudre la difficulté.

Article 32

Le Gouvernement néerlandais considère qu'il n'y a pas de raisons suffisantes de garder cet article. La pratique n'offre aucun exemple d'une telle situation. Dans des situations imputables à l'action d'un organe de l'Etat, les exceptions mentionnées à l'article 31 devraient suffire. Lorsqu'il n'y a pas eu action d'un organe de l'Etat mais que les droits d'un autre Etat ont été violés, le Gouvernement néerlandais estime que ce serait aller trop loin de dire que, dans la situation visée dans cet article, le seul recours ouvert à l'Etat lésé est celui qui est prévu à l'article 35.

Article 33

Le Gouvernement néerlandais note qu'il ne suffit pas de prévoir seulement dans cet article l'hypothèse dans laquelle l'Etat qui commet un fait illicite a contribué à la survenance de « l'état de nécessité » (par. 2, al. c). Il serait préférable que l'article tienne compte de la possibilité que l'Etat lésé a contribué à la survenance de la situation visée dans cet article.

République socialiste soviétique de Biélorussie

[Original : russe]
[7 avril 1982]

La RSS de Biélorussie estime que les chapitres IV et V du projet d'articles relatifs à la responsabilité des Etats élaborés par la CDI peuvent servir de base pour l'établissement d'un instrument de droit international sur la question. La RSS de Biélorussie souhaite toutefois formuler diverses observations concernant les dispositions des articles 28, 33 et 34.

Article 28

L'article 28 a trait à la responsabilité d'un Etat pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat. La disposition contenue au paragraphe 2 de cet article est en contradiction flagrante avec les principes de la responsabilité individuelle des Etats, exposés dans les articles fondamentaux du projet, et en particulier, dans l'article 1^{er}, qui stipule que « tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale ».

Il s'ensuit que l'Etat qui commet un fait internationalement illicite n'est pas exonéré de la responsabilité qui s'attache à un fait commis en conséquence de la contrainte exercée par un autre Etat.

Toutefois, étant donné que la contrainte est en soi un acte illicite, l'Etat qui exerce une contrainte sur un autre Etat porte la responsabilité internationale des faits qu'il a lui-même commis et plus particulièrement de la contrainte exercée par lui sur cet autre Etat.

Article 33

Le paragraphe 1 de l'article 33 du projet présente lui aussi une sérieuse lacune puisqu'il exclut l'illicéité d'un fait d'un Etat lorsque ce fait constitue « le seul moyen de sauvegarder un intérêt essentiel dudit Etat ou si ce fait n'a « pas gravement porté atteinte à un intérêt essentiel de l'Etat » en question.

Donner à des critères tels que « l'intérêt essentiel » et « la gravité de l'atteinte portée aux intérêts » d'un Etat valeur de normes de droit international est injustifié. Un Etat pourrait en profiter pour les interpréter de la façon la plus large et en prendre prétexte pour manquer à ses obligations internationales tout en se soustrayant à la responsabilité qui s'attache à de tels faits.

Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 33 sont contraires au fondement même de la responsabilité internationale des Etats et sont, par là même, inacceptables.

Article 34

Pour éviter que les termes « légitime défense » ne donnent lieu à des interprétations différentes, il faudrait indiquer dans cet article les mesures de légitime défense reconnues en s'appuyant concrètement sur l'Article 51 de la Charte des Nations Unies.

Union des Républiques socialistes soviétiques

[Original : russe]
[31 mars 1982]

1. Les chapitres IV et V du projet d'articles sur la responsabilité des Etats établis par la CDI constituent dans leur ensemble une base acceptable pour l'élaboration d'un document de droit international sur cette question. Certaines dispositions de ces chapitres appellent néanmoins les observations suivantes.

2. Le paragraphe 2 de l'article 28 qui stipule que le fait internationalement illicite commis par un Etat en conséquence de la contrainte exercée par un autre Etat engage la responsabilité de cet autre Etat est dénué de fondement. La contrainte est en soi illicite et engage la responsabilité de l'Etat qui l'exerce. De plus, elle ne peut être considérée comme un facteur dégageant de sa responsabilité l'Etat qui la subit. Cela serait contraire aux articles fondamentaux du projet et, plus particulièrement, à l'article 1^{er}, aux termes duquel « tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale ».

3. Le paragraphe 1 de l'article 33 qui exclut l'illicéité d'un fait à moins que « ce fait n'ait constitué le seul moyen de sauvegarder un intérêt essentiel » d'un Etat ou que « ce fait n'ait pas gravement porté atteinte à un intérêt essentiel » d'un Etat est inacceptable. L'imprécision et le caractère subjectif des critères servant à définir la « gravité » de l'atteinte portée aux intérêts et la notion d'intérêt « essentiel » permettent de donner une interprétation extrêmement large à cet article. Introduire lesdites notions dans le projet d'articles revient au fond à saper complètement les fondements de la responsabilité internationale des Etats.

4. A l'article 34, il faudrait mentionner les mesures de légitime défense autorisées par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies.

Venezuela

[Original : espagnol]
[22 septembre 1981]

Les observations ci-après du Gouvernement vénézuélien ont pour auteur M. Leonardo Díaz González, ambassadeur du Venezuela en Norvège et membre de la CDI. Elles concernent l'examen consacré par la Commission, de sa trentième à sa trente-deuxième session, aux chapitres IV et V du projet d'articles sur la responsabilité des Etats; elles ne visent donc pas les articles tels qu'ils sont rédigés actuellement, qui ont déjà été approuvés par la Commission. Néanmoins, le Gouvernement vénézuélien estime que s'agissant d'un sujet très récent, sans fondement bien établi dans la doctrine, les observations de M. Leonardo Díaz González expriment la position du Venezuela et sont de ce fait soumises au Secrétaire général, en réponse à sa demande.

CHAPITRE IV

Article 27

Le débat sur le projet¹ a donné lieu à certaines modifications. C'est ainsi que M. Díaz González a demandé² que la Commission accepte le terme « complicité », en ce sens qu'il y a complicité lorsqu'un Etat, dans le libre exercice de sa volonté d'entité souveraine, décide de prêter assistance à un autre Etat pour la perpétration d'un fait internationalement illicite. Dans sa forme actuelle, l'article est le résultat d'un compromis entre divers points de vue exprimés à la Commission. Plusieurs termes susceptibles de prêter à des interprétations équivoques, comme complicité, complice ou infraction internationale, ont disparu de la nouvelle version qui conserve l'essentiel, à savoir l'élément matériel, le fait internationalement illicite, mais tient compte également de l'intention de l'Etat qui prête une aide ou une assistance illicite à un autre Etat. L'aide ou l'assistance doit être prêtée pour la perpétration par l'autre Etat d'un fait internationalement illicite et cette intention doit être établie.

Article 28

Le principe que tous les Etats souverains sont responsables en tant que sujets du droit international est un principe bien établi. Si cette souveraineté est limitée *de facto* ou *de jure* par un autre Etat, soit par l'une des méthodes traditionnelles, soit par une des nouvelles formes de contrôle apparues dans les relations internationales, la responsabilité de cet autre Etat peut être engagée. De plus, si tous les Etats sont égaux en principe, en pratique certains sont plus égaux que d'autres, comme il découle de la lecture des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives au Conseil de sécurité. Le paragraphe 1 du projet se réfère à une « entière liberté de détermination »³ ce qui laissait entendre que si cette liberté était partielle la situation serait différente. Toutefois, du fait qu'elle est liée à la souveraineté, la liberté de détermination existe ou n'existe pas. Tout Etat soumis au contrôle total ou partiel d'un autre Etat ne dispose pas de cette liberté. Il s'ensuit que l'élément décisif est le contrôle *de jure* ou *de facto* et que la partie qui exerce ce contrôle doit encourir la responsabilité. Il n'y a aucun problème si le contrôle est exercé *de jure* ou *de facto*. S'il est exercé *de facto*, il convient alors d'appliquer les dispositions du projet d'article 28.

Le paragraphe 2 est plus précis en ce sens qu'il se réfère au contrôle exercé par contrainte. Dans ce cas, l'élément déterminant est la partie qui exerce le contrôle pour imposer sa volonté. La contrainte doit nécessairement engager la responsabilité exclusive de celui qui l'exerce. Il importe de préciser, néanmoins, que par contrainte on n'entend pas simplement celle exercée

¹ Initialement projet d'article 25 (Complicité d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat), voir *Annuaire...* 1978, vol. I, p. 235, 1516^e séance, par. 4.

² *Ibid.*, p. 248, 1518^e séance, par. 19.

³ Pour le texte initial du projet d'article 28, voir *Annuaire...* 1979, vol. I, p. 4, 1532^e séance, par. 6.

par l'emploi de la force armée. Il existe aujourd'hui d'autres formes de contrainte reconnues dont il a été question lors de l'examen de l'article 52 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁴. Nous devons donc tenir soigneusement compte des dispositions de l'article 52 sur la question des traités. Le problème se présente surtout à propos des situations de fait.

CHAPITRE V

Article 29

Lors de l'examen du chapitre V la discussion a porté en fait sur les circonstances excluant l'illicéité du fait, et non sur la renonciation de l'Etat auteur du fait illicite. Ce qui est en cause ici, c'est l'existence même du consentement et la validité de la forme dans laquelle il est donné. Il convient donc de préciser dans le texte de l'article que le consentement doit être exprès et valide.

Article 30

Dans le cas de cet article, des modifications de forme avaient été proposées pour alléger le texte et supprimer les termes qui prêtaient à controverse ou à de fausses interprétations, comme le mot « sanction », qui semble réservé de nos jours aux mesures prises par le Conseil de sécurité⁵. Le but était de donner à l'article un sens plus général dans le contexte du droit international et de la Charte des Nations Unies. La rédaction actuelle pourrait être encore améliorée à cet égard.

Articles 31, 32 et 33

Ils traitent de la notion, au sens large, de force majeure en droit international et des trois conditions qui sont exigées à cet égard dans toute législation ou par tout système juridique national, à savoir qu'elle soit due à un fait ou à un événement extérieur, imprévisible et irrésistible. Le principe qu'à l'impossible nul n'est tenu doit être interprété largement afin de protéger les Etats faibles et de tenir comme causes de force majeure des situations créées exclusivement par l'homme comme, par exemple, une révolution, une insurrection ou une guerre civile. Par ailleurs, ainsi que l'a signalé Podesta Costa, il peut arriver qu'un événement soit prévisible mais irrésistible.

Il convient de préciser sans équivoque qu'il y a force majeure s'il y a impossibilité d'exécution et que l'inexécution n'a donc aucun caractère illicite.

Dans leur version actuelle, les articles essaient de prendre en considération et d'harmoniser les divergences de vues qui existent à propos du sens à donner aux expressions « force majeure », « cas fortuit », « état de nécessité » et « détresse ». Une deuxième lecture pourrait peut-être permettre d'améliorer l'énoncé conformément aux avis des Etats Membres. Par exemple, à

l'article 33, eu égard aux règles du *jus cogens*, on pourrait préciser la distinction entre dispense et dérogation, le premier de ces termes traduisant la souplesse de la règle de droit alors que le deuxième implique simplement que son application peut faire l'objet d'exceptions.

Article 34

A l'arrière-plan de la notion de légitime défense se trouve une question aussi importante ou même plus importante, celle de la définition de l'agression. Il est difficile d'accepter ce projet d'article dans son énoncé actuel du fait qu'il contient deux éléments fondamentaux, restrictifs et limitatifs. Le premier élément est celui qui restreint l'agression à l'agression armée ; il serait plus indiqué à cet égard de parler d'acte d'agression. Le second élément découle du fait que la notion de légitime défense est limitée au seul contexte de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies.

CHARTRE DES NATIONS UNIES

Article 2, par. 4, de la Charte

On trouve dans ce paragraphe une indication *a contrario* dans la mesure où il stipule que les Etats s'abstiendront de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat. La contrepartie de cette disposition est le droit de légitime défense de l'Etat menacé.

On trouve également au paragraphe 7 de ce même Article 2 un fondement à l'exercice du droit de légitime défense.

Quant à la limitation de l'application de ce principe, l'Article 51 de la Charte stipule que les mesures prises par les Membres dans l'exercice du droit de légitime défense seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affecteront en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il jugera nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

C'est donc au Conseil de sécurité qu'il appartient de déterminer s'il y a eu agression et, par conséquent, droit de légitime défense, ou, s'il n'y a pas eu agression, il n'y a pas eu droit de légitime défense.

Le Gouvernement vénézuélien estime que la notion d'agression ne doit pas être limitée exclusivement à l'agression armée. Il existe en pratique d'autres types d'agression qui peuvent menacer beaucoup plus efficacement la paix et la sécurité internationales, telles l'agression idéologique, l'agression armée non par des forces régulières mais par des bandes armées soutenues directement ou indirectement par un autre Etat, etc. Les longs débats que l'ONU a consacrés à la question de la définition de l'agression l'ont abondamment montré. On n'est pas en mesure de dire de façon catégorique quand l'emploi de la force est licite ou quand il ne l'est pas ou quand il faut considérer qu'il y a agression, une agression qui provoque et justifie la légitime défense. C'est le cas notamment de certaines agressions comme l'agression économique.

⁴ Nations Unies, *Annuaire juridique 1969* (numéro de vente : F.71.V.4), p. 146.

⁵ Le titre initial du projet d'article 30 était « Exercice légitime d'une sanction », voir *Annuaire... 1979*, vol. I, p. 54, 1544^e séance, par. 8.

Dans le cadre du système régional américain, la Charte de l'Organisation des Etats américains (OEA)⁶ consacre en ces termes à l'article 19 le principe de légitime défense :

Les Etats américains s'engagent dans leurs relations internationales à ne pas recourir à l'emploi de la force, si ce n'est dans le cas de légitime défense conformément aux traités en vigueur, ou dans le cas de l'exécution desdits traités.

Mais l'article 24 de la Charte de l'OEA envisage l'autre aspect de la question lorsqu'il stipule que :

Toute agression portée par un Etat contre l'intégrité ou l'inviolabilité du territoire ou contre la souveraineté ou l'indépendance politique d'un Etat américain, sera considérée comme un acte d'agression contre les autres Etats américains.

et l'article 25 en déduit logiquement la conséquence que :

Dans le cas où l'inviolabilité ou l'intégrité du territoire ou la souveraineté et l'indépendance politique d'un Etat américain quelconque serait menacée par une attaque armée ou par une agression qui ne soit pas une attaque armée, par un conflit extra-continental ou par un conflit [...] susceptibles de mettre en danger la paix de l'Amérique, les Etats américains, conformément aux principes de la solidarité continentale et de la légitime défense collective, appliqueront les mesures et les procédures prévues par les traités spéciaux qui régissent la matière.

On voit donc que les dispositions de la Charte de l'OEA ont une portée extrêmement vaste et générale : a) quant à ce qui doit être considéré comme agression ;

et b) en contrepartie, quant à l'application du principe de légitime défense collective.

Outre la Charte de l'OEA, le plus important des traités spéciaux dont il est fait mention dans l'article susmentionné, en d'autres termes le traité de base, est le Traité interaméricain d'assistance mutuelle, signé à Rio de Janeiro en 1947 et en vigueur depuis le 3 décembre 1948⁷.

L'article 3 de ce traité reprend les dispositions de l'article 24 de la Charte de l'OEA, à savoir que toute attaque armée contre un Etat américain sera considérée comme une attaque contre les autres Etats américains, lesquels s'engagent à faire face à l'attaque « en exercice du droit immanent de légitime défense individuelle ou collective que reconnaît l'Article 51 de la Charte des Nations Unies ».

Le Gouvernement vénézuélien convient avec le Rapporteur spécial, M. Ago, ainsi qu'il le déclare dans son excellent rapport⁸ fort bien documenté, qu'il est nécessaire d'inclure dans le projet sur la responsabilité des Etats une règle sur la légitime défense, et que cette règle doit apparaître dans la formulation même de l'article. A son avis, cette formulation doit avoir un caractère général et ne pas se limiter au seul contexte de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, mais mentionner les dispositions de la Charte en général et les principes du droit international.

⁷ *Ibid.*, vol. 21, p. 92.

⁸ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 13, doc. A/CN.4/318/Add.5 à 7, notamment, p. 50 et suiv., par. 82 et suiv.

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, p. 49.