

Document:-
A/CN.4/SR.1081

Compte rendu analytique de la 1081e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1970, vol. I

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

nécessaire d'insister sur la notion de capacité à propos de l'accomplissement de faits illicites. Il faut faire porter l'accent sur la responsabilité pour l'accomplissement de faits illicites et non pas sur la capacité d'accomplir ces faits. Une disposition comme celle du paragraphe 1 de l'article III serait donc inutile si l'on soulignait comme il se doit la notion de responsabilité, par exemple par une disposition aux termes de laquelle aucun État ne peut être dégagé de sa responsabilité.

86. En ce qui concerne la limitation de capacité prévue au paragraphe 2 de l'article III, il est peu opportun d'insister plus particulièrement sur le cas d'une occupation militaire. Il serait préférable de réserver la question des exceptions à la responsabilité jusqu'à ce que la Commission ait davantage avancé dans ses travaux.

87. Pour ce qui est de l'article II, M. Elias partage l'opinion des autres membres de langue anglaise de la Commission qui jugent inopportun l'emploi de l'expression « *international illicit act* ». En anglais, le mot « *illicit* » est synonyme d'« *illegal* » mais il a aussi une connotation morale. Dans le présent contexte, M. Elias préfère l'expression « *wrongful act* ».

88. Il est assurément possible de concevoir intellectuellement la distinction subtile qui est faite dans les deux alinéas de l'article II, mais il faut se souvenir que la Commission élabore une convention à l'intention de personnes qui ne seront pas à même d'apprécier ce niveau d'abstraction.

89. L'article premier est une disposition très difficile. Pour les raisons qu'il a déjà indiquées, M. Elias propose de remplacer, dans le texte anglais, le premier mot de l'article par l'expression « *every wrongful act of a State...* ». Pour ce qui est du reste de la phrase, M. Elias éprouve de sérieux doutes au sujet de l'emploi des mots « *gives rise to* » et il préférerait dire que tout fait illicite international d'un État engage (*engaged*) la responsabilité internationale de cet État.

90. M. Elias est convaincu que, dans son prochain rapport, le Rapporteur spécial dissipera beaucoup des doutes qui ont été exprimés au cours du présent débat et qu'il élargira certaines des notions que l'on trouve dans les trois premiers articles pour les mettre plus étroitement en rapport avec les faits de la vie internationale.

91. La multiplicité des ouvrages, des décisions judiciaires et des pratiques suivies par des États qu'a examinés le Rapporteur spécial ressort du fait que les notes en bas de page dépassent en longueur le texte de son rapport. Ce rapport montre l'étendue des connaissances du Rapporteur spécial et son aptitude à créer un lien entre des idées souvent disparates. M. Elias espère que, guidée par le Rapporteur spécial, la Commission parviendra à élaborer une série d'articles qui obtiendront l'adhésion sinon unanime, du moins générale.

La séance est levée à 13 heures.

1081^e SÉANCE

Jeudi 2 juillet 1970, à 10 h 10

Président : M. Taslim O. ELIAS

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Responsabilité des États

(A/CN.4/233)

[point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT prie le Rapporteur spécial sur la responsabilité des États de répondre aux questions qu'a suscitées l'examen de son deuxième rapport (A/CN.4/233).

2. M. AGO (Rapporteur spécial) remercie sincèrement la Commission d'avoir consacré à l'examen de son rapport un nombre de séances plus important que prévu. Malgré cela, le temps dont elle disposait était évidemment insuffisant pour une analyse détaillée, ce qui a obligé les membres de la Commission à examiner le rapport de manière globale et, logiquement, à faire des remarques de caractère provisoire. Avant de passer aux réponses faites au questionnaire¹ qu'il avait établi, le Rapporteur spécial tient à revenir sur quelques observations d'ordre général et méthodologique qui ont été présentées.

3. A la 1076^e séance, M. Reuter a déclaré qu'il approuvait le Rapporteur spécial d'avoir adopté une méthode consistant à aller du général au particulier. A la 1080^e séance, M. Kearney décrit la démarche du Rapporteur spécial comme allant de l'abstrait au concret, et M. Rosenne a même cité à ce sujet un passage d'un écrit de jeunesse du Rapporteur spécial, qui n'en renie, d'ailleurs, pas une ligne. M. Ago tient à préciser qu'il a certes essayé de poser d'abord, comme il est normal de le faire, les règles les plus générales, mais il peut arriver que des règles générales figurent dans le corps même du projet. Ce fut le cas en matière de droit des traités, notamment pour la règle la plus générale, à savoir *pacta sunt servanda*.

4. Les qualificatifs « abstrait » et « concret » créent peut-être une équivoque, du fait que leurs équivalents anglais n'ont pas tout à fait la même signification qu'en français. M. Ago explique que toute règle juridique est nécessairement formulée sous une forme abstraite; ainsi lorsqu'on déclare que le vol sera puni de prison, on recourt à un concept, le vol, auquel on n'est parvenu que par un processus logique d'abstraction. Le but du

¹ Voir 1074^e séance, par. 1.

recours à ce concept est de pouvoir exprimer en synthèse une série indéfinie de situations concrètes. Mais ce n'est que la formulation de la règle qui est abstraite, alors même que celle-ci a un contenu bien concret. Rien n'est plus concret que ce que l'on indique lorsqu'on affirme qu'un État doit répondre internationalement de tout fait illicite qu'il commet. Il en est de même encore, lorsque l'on dit que pour pouvoir accuser un État d'avoir commis un fait internationalement illicite, il faut qu'une double condition soit réunie : que le comportement dont il s'agit apparaisse en droit international comme un comportement de l'État et qu'il constitue un manquement à une obligation internationale.

5. M. Kearney a également parlé de méthode déductive et de méthode inductive. Le Rapporteur spécial souligne qu'il s'en tient surtout à la méthode inductive. Il a été amené, bien entendu dans son exposé de la doctrine, à rappeler l'opinion de ceux qui se fondent largement sur une méthode déductive. Il a exposé, par exemple, que pour certains auteurs, le principe fondamental de la responsabilité trouve sa justification dans l'existence même de l'ordre international en tant qu'ordre juridique, ou bien dans la notion de souveraineté. Cependant, il n'a voulu par là qu'indiquer certaines justifications de caractère déductif qu'on trouve dans la doctrine. Pour sa part, lorsqu'il énonce une règle, c'est toujours parce qu'elle résulte de la pratique des États et de la jurisprudence internationale et non pas parce qu'elle découlerait logiquement de certaines prémisses *a priori*.

6. Le Rapporteur spécial convient avec plusieurs membres de la Commission, et notamment avec M. Ustor de ce que la responsabilité est une matière où la Commission sera appelée à faire une large place au développement progressif du droit international. Pour l'instant, cependant, il ne lui paraît pas possible d'aller plus loin qu'il ne l'a fait, ni de fixer quelle sera la part respective du développement progressif et de la codification. Cette proportion apparaîtra d'une manière pragmatique à la conclusion des travaux.

7. Le Rapporteur spécial s'est écarté de la méthode consistant à énoncer un article et à le faire suivre de commentaires, et certains l'ont peut-être regretté. M. Ago a estimé qu'il valait mieux, à ce stade, que la Commission puisse avant tout suivre l'ensemble des données, des considérations et des argumentations qui ont conduit le Rapporteur spécial au résultat final concentré dans chaque article proposé.

8. Certains membres de la Commission ont indiqué qu'ils ne pouvaient se prononcer sur différents points qu'à titre très provisoire, puisqu'ils ignorent ce qui va suivre. M. Ago le comprend bien, mais il rappelle cependant à la Commission qu'en 1963, la Sous-Commission sur la responsabilité des États lui a soumis un plan détaillé de travail en la matière². En 1967, la composition de la Commission ayant été modifiée, M. Ago a établi une note qui reproduisait notamment ce

plan³. Enfin, le même plan a été rappelé une fois de plus dans son premier rapport présenté à la session précédente de la Commission⁴. Les différents points énumérés montrent assez bien quelle voie le Rapporteur spécial entend suivre.

9. Parfois, et intentionnellement, dans les considérations qu'il a exposées, il a dépassé un peu le cadre strict du sujet qu'il traitait et qu'il s'agissait de résoudre au moment actuel. Ainsi, il a cru bon, en traitant de la règle fondamentale de la responsabilité, d'indiquer les grands courants d'opinion à propos du contenu de la responsabilité, ce qui n'était pas rigoureusement nécessaire, puisqu'il est entendu que ce point sera largement examiné par la suite. Il l'a fait pour deux raisons : d'abord, parce qu'il lui paraît essentiel de ne pas préjuger, par l'adoption d'une formule ou d'une autre, la position que la Commission pourra être amenée à prendre plus tard précisément sur le contenu de la responsabilité; ensuite, parce qu'il voulait que la Commission connaisse dès le début les aspects essentiels de son point de vue sur le contenu de la responsabilité. Il est clair maintenant que, dans ce domaine, il est prêt à s'écarter de la conception classique et à faire une grande place au développement progressif.

10. Les problèmes qui tiennent à l'emploi de langues différentes sont particulièrement aigus en matière de responsabilité. Les difficultés viennent pour beaucoup du fait que chaque langue a son propre génie et donne parfois un sens différent à des termes qui ont pourtant la même origine étymologique. Les équivoques dues au langage sont parmi les obstacles les plus sérieux au développement d'un dialogue fructueux. C'est pourquoi M. Ago demande aux membres de la Commission qui s'expriment dans une autre langue de bien vouloir se reporter autant que possible au texte français, qui est la version originale de ces rapports, chaque fois qu'un doute s'élève.

11. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit possible de rédiger dès maintenant un article liminaire contenant des définitions. Il souligne que les articles qu'il a rédigés jusqu'à présent sont des articles de fond et non des définitions. Il vaut mieux que la Commission attende la fin de ses travaux pour décider s'il y a lieu de rédiger des articles contenant des définitions ou bien indiquant les points que le projet ne traite pas, plutôt que de perdre, au départ, du temps à discuter de ces questions. D'ailleurs, M. Ago préfère, à la méthode négative consistant à indiquer ce qui est exclu du projet, la méthode positive qui consiste à dire ce qu'effectivement l'on traite.

12. En ce qui concerne les sources, la jurisprudence citée dans le rapport est nombreuse, et le Rapporteur spécial tient à remercier de nouveau le Secrétariat de l'aide qu'il lui a apportée. Si sur certains points les cas indiqués sont abondants, alors qu'ils sont peu nombreux sur d'autres, c'est parce qu'il en est ainsi dans les faits.

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 237 et 238, par. 6.

³ *Op. cit.*, 1967, vol. II, p. 361.

⁴ *Op. cit.*, 1969, vol. II, document A/CN.4/217, par. 91.

13. De même, en ce qui concerne la pratique, on dispose parfois des réponses des États au questionnaire que leur avait adressé, en 1928, le Comité préparatoire pour la conférence de codification de 1930. Ces réponses sont riches de renseignements sur l'idée que les États se font de certains problèmes; mais évidemment les États n'ont pas pris position sur des questions qui ne leur étaient pas posées.

14. Pour ce qui est de la doctrine, les notes figurant au rapport ont pu paraître occuper une place très importante, mais ce n'est pas par plaisir que le Rapporteur spécial s'est livré en cela à un travail personnel considérable. C'est parce qu'il était indispensable, non seulement de faire un tableau des opinions doctrinales suivies dans les différents systèmes juridiques, mais encore de montrer dans quelle direction se dirige la majorité des auteurs. Il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas beaucoup de juristes ayant écrit sur le droit international qui n'aient pas manifesté leurs opinions en matière de responsabilité.

15. Passant ensuite aux réponses à son questionnaire, s'agissant de la question I, a, M. Ago constate que la majorité des membres de la Commission s'est prononcée pour l'adoption, comme règle générale de base, d'une formule synthétique, qui ne préjuge pas du contenu de la responsabilité. Certains ont, bien entendu, prévu qu'à propos de ce contenu, la Commission rencontrera des difficultés. Cependant, il faut vaincre les obstacles l'un après l'autre et, par conséquent, ne se préoccuper, pour l'instant, que des obstacles du moment. M. Ago ne s'arrêtera donc pas particulièrement à rappeler aujourd'hui ce qui a été dit par les membres de la Commission à propos du contenu de la responsabilité, si ce n'est pour mentionner une remarque de M. Alcívar qui a eu le mot juste lorsqu'il a indiqué que la conclusion relative à l'existence d'une responsabilité pénale apparaîtra spontanément lorsque la Commission aura déterminé les conséquences concrètes que peut avoir le fait illicite international⁵. C'est exact et c'est une application utile de la méthode inductive.

16. Répondant à la question I, b, plusieurs membres de la Commission ont insisté sur l'opportunité d'étudier la responsabilité pour fait non illicite. M. Ago est d'accord sur le principe, mais tout d'abord, il ne pense pas qu'il faille prévoir un article initial où il serait indiqué que la responsabilité d'un État peut être engagée, d'une part, pour fait licite, d'autre part, pour fait illicite. En effet, ces deux formes de responsabilité n'ont guère en commun que le mot « responsabilité ». D'un côté on a une règle dont le but est de prévoir les conséquences de violation d'une obligation établie par une autre règle. D'un autre côté on a une règle qui ne fait que prévoir les conséquences possibles d'une activité licite.

17. En outre, comme M. Ouchakov l'a souligné, le contenu de ces deux types de responsabilité n'est pas le même⁶. Il a rappelé que le fait illicite entraîne à

la fois une responsabilité d'ordre économique et une responsabilité que la doctrine soviétique appelle politique, alors que le fait licite ne peut donner lieu qu'à des conséquences économiques. Étudier ensemble ces deux « responsabilités » serait partant une source de confusion. En revanche, rien ne s'oppose à ce qu'on mette à l'étude séparément aussi la responsabilité pour fait licite. M. Ago pense, néanmoins que le choix des matières où cette responsabilité existe est plutôt difficile à faire et il se demande si la question est vraiment tout à fait mûre pour la codification.

18. Plusieurs membres de la Commission ont dit qu'il fallait conserver la notion de responsabilité indirecte. Pour sa part, M. Thiam s'est demandé s'il n'y avait pas là une transposition du droit interne, qu'il serait préférable d'éviter⁷. Tel n'est pas l'avis du Rapporteur spécial, car les hypothèses où la responsabilité d'un État peut être engagée à propos d'un fait matériellement commis par un autre État sont tout à fait réelles. Selon une formule de Max Huber, il y a responsabilité quand il y a liberté. Dès lors, chaque fois que l'action d'un État dans un domaine déterminé n'est pas vraiment libre, mais soumise à des pressions ou au contrôle d'un autre, c'est celui qui limite la liberté d'autrui qui doit être responsable en cas de fait illicite commis dans le secteur d'activité contrôlé. Ce principe doit être sauvegardé. Cependant, pour cela, il n'est peut-être pas indispensable de s'en tenir à la formule provisoirement proposée à l'article premier. Le Rapporteur spécial accepterait volontiers de remplacer, dans cet article, le mot « une » par « sa » devant « responsabilité internationale ». Il suffirait de faire la réserve appropriée dans le commentaire et c'est ultérieurement que l'exception serait traitée dans les articles.

19. En ce qui concerne la terminologie, M. Ago est particulièrement satisfait de voir que M. Reuter qui, jusqu'alors, était l'un des auteurs français qui ont utilisé le mot « acte » s'est déclaré convaincu par les considérations exposées dans le rapport de la nécessité d'adopter le mot « fait »⁸.

20. En ce qui concerne l'espagnol, MM. Ruda et Castañeda ont aussi indiqué leur préférence pour le terme « *hecho* », tandis qu'une préférence pour le mot « *acto* » a été exprimée par M. Alcívar. Cependant M. Ago a le sentiment que, même en espagnol, « *acto* » désigne plutôt une manifestation de volonté à laquelle le droit rattache un résultat correspondant à la volonté manifestée. Le mot « *hecho* », comme le mot « fait », provient du verbe latin « *facere* », qui désigne tout comportement de l'homme, qu'il s'agisse d'une action ou d'une omission. En revanche, le mot « *acto* » vient du verbe latin « *ago* » qui signifie plutôt agir d'une manière positive. Pour cette raison aussi les termes « fait » et « *hecho* » paraissent plus appropriés que les termes « acte » ou « *acto* », si l'on veut prévoir du même coup les comportements constitués par des omissions.

21. En ce qui concerne la version russe, si la terminologie employée laisse des doutes à M. Ouchakov,

⁵ Voir séance précédente, par. 21.

⁶ Voir 1076^e séance, par. 17.

⁷ Voir 1079^e séance, par. 36.

⁸ Voir 1076^e séance, par. 7.

M. Ago lui fait toute confiance pour proposer celle qui convient.

22. En anglais, M. Ago avait proposé l'expression « *wrongful act* », et il regrette que, dans la traduction, l'expression « fait illicite » ait été rendue par « *illicit act* ». D'autre part, en français, les deux expressions « fait illicite international » et « fait internationalement illicite » ont le même sens. Elles signifient qu'il s'agit d'un fait qui est illicite à la lumière du droit international. En revanche, en anglais, les expressions « *international wrongful act* » et « *internationally wrongful act* » ne sont pas synonymes, car c'est le terme « *wrongful* » qui doit être ultérieurement qualifié en indiquant qu'il s'agit d'un caractère illicite sur le plan du droit international. C'est donc la seconde formule qui doit être préférée.

23. On a aussi suggéré de supprimer, dans toutes ces expressions, la référence au caractère international. Toutefois, M. Ago souhaite qu'elle soit conservée, car il faut éviter que les États n'essaient d'échapper à leur responsabilité en prétendant que leur acte n'est pas illicite au regard de leur droit interne. Puisque le but est d'attacher une responsabilité à tout acte qui est illicite sur le plan international, il faut le dire.

24. Il est peut-être arrivé que l'expression « État coupable » apparaisse dans le rapport, mais jamais, en tout cas, dans le texte des articles, et M. Ago a toujours entendu par là se servir d'une expression usuelle pour indiquer l'État auquel on attribue le fait illicite.

25. A la question II, *a*, concernant l'existence de deux éléments du fait illicite, les membres de la Commission ont été d'accord, dans leur majorité, pour répondre qu'ils reconnaissent l'existence d'un élément objectif et d'un élément subjectif, mais certains ont souligné que les deux éléments sont intimement liés. Cependant, le Rapporteur spécial souhaiterait que la distinction soit clairement conservée pour l'instant car, sur le plan de la logique, ces deux éléments sont distincts et, sur le plan de la systématique du projet, ils devront être analysés séparément et successivement.

26. S'agissant de la question II, *b*, tous les membres de la Commission sont d'accord pour reconnaître que l'élément subjectif peut être représenté par une action ou par une omission, mais M. Ouchakov a critiqué les notions d'imputation et d'imputabilité⁹. Cependant, ce désaccord provenait d'une équivoque, qui a été heureusement clarifiée. M. Ago est tout à fait d'accord pour dire que, si l'on devait prendre le mot « imputation » au sens qu'il a dans le droit pénal interne, la notion ne saurait être admise en droit international. Cependant les auteurs qui ont introduit cette notion en droit international ont pris soin de souligner qu'elle n'avait aucunement le sens qu'elle a en droit pénal interne. Ce que l'on a voulu dire, et M. Ouchakov l'a précisé lui-même à la séance précédente¹⁰, c'est seulement que l'acte dont il s'agit doit pouvoir être considéré comme acte de l'État. Se trouvant devant

un comportement donné, il faut, en d'autres termes, savoir selon quels critères ce comportement peut être attribué à l'État plutôt qu'à la personne ou aux personnes qui l'ont matériellement eu. M. Ago est donc d'accord d'employer le cas échéant le terme « attribution » à la place du terme « imputation » si cela peut servir à éliminer tout malentendu.

27. Par ailleurs, s'il a parlé une fois d'entité abstraite à propos de l'État, c'est parce que l'expression est employée par la plupart des auteurs. Quant à lui, M. Ago considère bien l'État comme une entité tout à fait réelle. Tout ce que l'on veut dire, donc, c'est que l'État est une personne juridique, qui ne peut matériellement agir que par les actes de personnes physiques qui sont ses organes.

28. La question II, *c*, concernant le caractère international de l'attribution à l'État d'un comportement déterminé, se posait surtout parce que les États prétendent parfois se soustraire à la responsabilité internationale en alléguant que l'action ou omission en question n'entre pas dans les compétences de l'organe qui l'a accompli ou n'a pas été conforme aux instructions données et ne peut donc être rattachée à l'État. Dire que l'attribution à l'État se fait sur le plan du droit international veut donc dire que, même dans ces cas, l'action ou l'omission en question est une action ou une omission de l'État. Dans le même cadre rentrent aussi les cas où l'acte est celui d'une institution publique distincte de l'État en droit interne ou encore de particuliers qui prêtent leurs services à l'État.

29. Le Rapporteur spécial est très satisfait de l'écho favorable rencontré par la question II, *d* relative à l'élément objectif du fait illicite international. M. Tammes a cependant suggéré de parler de violation du droit international plutôt que d'une obligation internationale¹¹. En parlant de violation du droit, on évite certainement l'erreur que comporte implicitement l'expression « violation d'une règle », mais le Rapporteur spécial trouve l'expression proposée trop vague. Il pense, comme l'a dit M. Ouchakov, que par « obligation » il faut aussi entendre tout devoir international de l'État¹². Ce que l'on recherche, c'est de dire, de la manière la plus claire, qu'une responsabilité doit être mise à la charge de l'État qui n'a pas fait ce qu'il devait faire, ou qui a fait ce qu'il ne devait pas faire. Quant à la terminologie, si les auteurs emploient des expressions variées, la pratique et la jurisprudence sont unanimes à parler de violation d'une obligation ou de manquement à une obligation.

30. M. Tabibi a suggéré de viser expressément, à côté de la violation des obligations juridiques internationales, les actes accomplis en violation de la Charte des Nations Unies¹³. Sans contester que certains principes de la Charte aient une place prééminente, M. Ago pense qu'une telle formule pourrait donner l'étrange impression que la Commission pense que les principes de la Charte ne posent pas d'obligations juridiques. De

⁹ *Ibid.*, par. 21 à 23.

¹⁰ Voir par. 72 et suiv.

¹¹ Voir 1075^e séance, par. 39.

¹² Voir 1080^e séance, par. 75.

¹³ Voir 1075^e séance, par. 24.

toute façon, lors de l'étude du contenu de la responsabilité, il apparaîtra que les violations de certains principes de la Charte constituent des faits illicites internationaux particulièrement graves.

31. Au sujet de l'abus du droit, M. Ago n'avait pas voulu prendre position sur la notion elle-même. Il est néanmoins d'avis qu'il y a, en droit international, des cas où l'exercice d'un droit subjectif se heurte à des limites, celles d'un exercice « raisonnable », selon des critères chers à la doctrine anglaise. Son idée, toutefois, c'est qu'affirmer qu'en droit international il y a des limites à l'exercice de certains droits, c'est reconnaître l'existence d'une obligation : celle de ne pas exercer son propre droit au-delà des limites du raisonnable. Il n'y a donc pas de raison de considérer comme inadéquate la formule générale selon laquelle la responsabilité découle d'un manquement à une obligation juridique internationale. Même si la Commission devait définir ultérieurement la notion d'abus de droit, cette notion ne se trouverait pas pour autant en contradiction avec cette règle de base.

32. En ce qui concerne la question de la distinction entre l'hypothèse d'un délit de comportement ou de conduite et celle d'un délit d'événement, M. Ago précise qu'il n'a pas voulu, au paragraphe 51 de son rapport, évoquer comme exemple l'hypothèse d'une action commise délibérément ou sur instructions, mais celle où un État ne ferait pas preuve de toute la diligence voulue. C'est précisément dans cette hypothèse que la conduite négligente n'est pas à elle seule constitutive du fait internationalement illicite si un élément ultérieur et extérieur n'intervient pas comme conséquence directe ou indirecte de cette conduite. Il en est ainsi, par exemple, dans tous les cas où il y a, pour un État, obligation de prévenir l'action possible d'un particulier. Le dérangements, évoqué par sir Humphrey, que peut causer au travail du personnel d'une ambassade la présence aux abords des locaux d'une foule hostile, même si celle-ci ne passe pas aux actes de violence, en est précisément un exemple. Il s'agit là d'une distinction importante dont il faut tenir compte et sur laquelle la Commission pourra revenir à sa prochaine session.

33. M. Ago a utilisé le terme « événement », qui est familier au droit pénal. Cependant, c'est probablement à cette même notion que pensait M. Nagendra Singh lorsqu'il s'est déclaré, en anglais, partisan de la prise en considération de l'élément de l'« *injury* »¹⁴. Plusieurs membres de la Commission ont été d'accord pour exclure la nécessité du « dommage » comme élément ultérieur constitutif du fait illicite international. Les principales réserves sont venues des membres de langue anglaise qui ont indiqué la nécessité de la présence de l'élément de l'« *injury* ».

34. Cependant, il faut bien s'entendre sur ce que l'on veut dire par là. Nul ne conteste que, mis à part les cas où c'est le contenu même de l'obligation enfreinte qui prévoit la nécessité de protéger les particuliers étrangers d'un « dommage », on ne parle d'une « *injury* » qu'en ayant en vue la « lésion du droit subjectif

d'autrui », ce qui équivaut exactement au manquement à une obligation juridique envers autrui. Toutefois l'« *injury* » de la doctrine de langue anglaise et le « dommage » ne sont pas la même chose. Le point qu'il s'agit de trancher est celui de savoir si, pour qu'il y ait un fait illicite international, il faut ou non qu'à la lésion du droit subjectif d'un autre État s'ajoute l'élément ultérieur d'un dommage économique. Or, si l'on examine la pratique des États l'on constate que, selon la conviction des États, il y a un fait générateur de responsabilité chaque fois que le droit subjectif d'un autre État est lésé; aucun État ne peut échapper à la responsabilité qui naît de ce fait en alléguant que, dans le cas concret, il n'y a pas eu « dommage économique ». Cet élément n'entre en ligne de compte qu'aux fins de la détermination du montant de la réparation.

35. Sur la question de la « capacité » de commettre des faits illicites internationaux, M. Ago souligne qu'il s'est efforcé de démontrer, dans son rapport, combien il était illogique de présenter la « capacité délictuelle » comme quelque chose d'analogue à la capacité d'agir, ou à la capacité de conclure des traités, et qu'il fallait l'entendre seulement comme la possibilité matérielle de commettre, dans un certain secteur d'activité, une infraction à une obligation internationale. Peut-être pourrait-on, pour mieux éviter les équivoques possibles, employer une formule négative et dire, par exemple, qu'aucun État ne peut prétendre être dépourvu de la possibilité de commettre un fait illicite international et, par là, échapper à la responsabilité.

36. Comme l'a bien dit M. Thiam, la responsabilité est la contrepartie de la souveraineté¹⁵ et même les États nouveaux ne peuvent se prévaloir de la faiblesse temporaire de leur organisation interne pour se soustraire à la responsabilité. Il peut être utile, à cet égard, de souligner que la notion d'un État « mineur », dépourvu de la capacité délictuelle, n'est pas admise en droit international.

37. Enfin, la question des limites que la « capacité délictuelle » peut rencontrer dans certaines hypothèses est peut-être plus délicate qu'elle ne paraît. Il y a des hypothèses où il ne suffit pas simplement de dire que c'est un autre État qui a commis un fait illicite et qui en porte la responsabilité. Si un État occupe militairement le territoire d'un autre État et que, dans ces conditions, sa police remplace la police de ce dernier, les problèmes qui peuvent se présenter au cas où cette police agirait en contradiction avec une obligation internationale de l'État occupé ont un double aspect. Pour l'État occupant, il s'agit d'établir s'il était tenu précisément de respecter une obligation internationale de l'État occupé envers un État tiers. Cependant, pour l'État occupé, il s'agit de savoir si, dans le secteur où s'est produite l'action incriminée, il avait ou non la possibilité matérielle de commettre une infraction, étant donné que son organisation, dans ce secteur, avait été remplacée par l'organisation d'un autre État. Certes, il n'est pas dit que la Commission ait à résoudre, dès le début, cette sorte de problèmes, mais il est nécessaire

¹⁴ Voir 1079^e séance, par. 19 et suiv.

¹⁵ Voir 1079^e séance, par. 38.

qu'elle les ait présents à l'esprit parce que des situations de ce genre peuvent se rencontrer.

38. En conclusion, M. Ago remercie les membres de la Commission de la manière approfondie dont ils ont examiné son rapport. Il retire de l'ensemble de leurs observations un sentiment d'encouragement à poursuivre son analyse. Il se propose maintenant de reprendre les projets d'articles déjà rédigés, de les reviser et de les réencadrer dans le rapport plus vaste qu'il envisage de soumettre à la Commission à sa prochaine session et qui comprendra aussi les parties relatives à la détermination détaillée des conditions subjectives et objectives d'existence d'un fait internationalement illicite.

Projet de rapport de la commission sur les travaux de sa vingt-deuxième session
(A/CN.4/L.156-160 et Addenda)

Chapitre premier

ORGANISATION DE LA SESSION

39. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le chapitre premier du projet de rapport (A/CN.4/L.156), paragraphe par paragraphe.

Paragraphes 1 à 3

Les paragraphes 1 à 3 sont adoptés.

Paragraphe 4

40. M. BARTOŠ (Rapporteur) indique qu'il a utilisé le membre de phrase « tous les membres ont participé à la vingt-deuxième session de la Commission » pour se conformer à la pratique, mais qu'il désapprouve cette pratique, car elle ne reflète pas la réalité, certains membres ne participant qu'à une partie de la session. Ce point devrait ressortir du rapport de la Commission et non seulement des comptes rendus.

Le paragraphe 4 est adopté.

Paragraphes 5 et 6

Les paragraphes 5 et 6 sont adoptés.

Paragraphe 7

41. M. ROSENNE tient à faire observer que le directeur de la Division de la codification au Service juridique a été absent de Genève pendant une partie de la session et qu'il n'a donc pas représenté le Secrétaire général au cours de cette période, comme le laissent entendre les mots « a représenté le Secrétaire général aux autres séances de la session ».

42. M. KEARNEY propose de résoudre la difficulté en remplaçant les mots « aux autres séances » par les mots « à d'autres séances ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 8

43. M. OUCHAKOV fait remarquer que la Commission a décidé, il y a deux ans, que les mots « et de

gouvernements » seraient rayés du titre du point 3 de l'ordre du jour; or, ils y figurent encore; il faudrait maintenant les supprimer.

Il en est ainsi décidé.

44. M. BARTOŠ est d'avis qu'il conviendrait d'ajouter au paragraphe 8 un alinéa dans lequel il serait indiqué que, outre les questions inscrites à son ordre du jour, la Commission a examiné la question des traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, qu'elle a créé une sous-commission à cet effet et pris une décision à cet égard et adopté les propositions contenues dans le rapport de cette sous-commission (A/CN.4/L.155).

45. M. OUCHAKOV, M. AGO et M. THIAM partagent l'opinion de M. Bartoš.

46. M. ROSENNE appuie aussi la suggestion d'ajouter une mention concernant les travaux de la Commission relatifs à la question des traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

47. Le débat de la Commission sur sa participation à la célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies est une autre question qu'il conviendrait de mentionner. Ces deux questions ont leur source dans des résolutions adoptées par l'Assemblée générale dont l'une s'adresse expressément à la Commission du droit international et l'autre à tous les organismes des Nations Unies.

48. Le meilleur moyen de procéder serait peut-être d'insérer dans le chapitre premier du rapport, immédiatement après le paragraphe 8, un nouveau paragraphe indiquant que la Commission a examiné ces questions à propos du point 9 de l'ordre du jour.

49. M. MOVCHAN (Secrétaire de la Commission) précise que le Secrétariat avait l'intention de mentionner ces questions dans le chapitre V, conformément à la pratique habituelle.

50. Sir Humphrey WALDOCK pense aussi que c'est au chapitre V qu'il convient de faire cette mention.

51. Le PRÉSIDENT dit que, sauf objection, il considérera que la Commission adopte le paragraphe 8, compte tenu de la suppression des mots « et de gouvernements » dans l'intitulé du point 3 de l'ordre du jour et étant entendu que les autres questions évoquées au cours des débats seront traitées au chapitre V.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 8, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 9

52. M. ROSENNE propose de donner quelques indications dans le paragraphe 9 sur le nombre de séances tenues par le Bureau de la Commission et par la Sous-Commission sur les traités conclus entre des États et des Organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

53. M. BARTOŠ appuie en principe la proposition de M. Rosenne, mais pense qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'y donner suite dans le présent rapport, le Bureau ne s'étant réuni qu'une seule fois.

54. Le PRÉSIDENT dit que, sauf objection, il considérera que la Commission adopte le paragraphe 9, étant entendu que le secrétariat y mentionnera aussi les séances du Bureau et de la Sous-Commission.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 9, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 10

55. M. TABIBI estime que le paragraphe 10, consacré à l'hommage rendu par la Commission à la mémoire de M. Gilberto Amado, devrait figurer beaucoup plus près du début du rapport, immédiatement après le paragraphe 2.

56. M. YASSEEN appuie cette suggestion.

57. M. ROSENNE propose de remplacer les mots « a rendu hommage à la mémoire de son ancien membre et doyen, M. Gilberto Amado » par les mots « a rendu hommage à la mémoire de M. Gilberto Amado, qui a été membre de la Commission sans interruption depuis sa première élection en 1948 ».

Il en est ainsi décidé.

58. Le PRÉSIDENT dit que, sauf objection, il considérera que la Commission décide de déplacer le paragraphe 10, ainsi modifié, et de le fondre avec le paragraphe 3.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 10, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 11

59. M. ROSENNE propose de reproduire dans ce paragraphe le texte intégral de la lettre du Président du Conseil de sécurité, datée du 14 mai 1970 (A/CN.4/235) et celui de la réponse du Président de la Commission, datée du 12 juin 1970 (A/CN.4/236).

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 11, ainsi modifié, est adopté.

Le chapitre premier, ainsi modifié, est adopté.

Projet de résolution relative à la célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies

60. Le PRÉSIDENT rappelle que certaines propositions relatives à la célébration prochaine du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies ont été mentionnées au cours du débat sur l'organisation des travaux futurs¹⁶; il soumet à l'examen de la Commission le projet de résolution ci-après :

La Commission du droit international, considérant la célébration prochaine du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies,

a) *Recommande* à l'Assemblée générale de faire appel aux États pour qu'ils accélèrent le processus de ratification ou d'adhésion en ce qui concerne la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et les autres conventions de codification adoptées sur la base des projets d'articles établis par la Commission du droit

international telles les quatre Conventions sur le droit de la mer, adoptées à Genève en 1958, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 et la Convention sur les missions spéciales de 1969, afin d'abrégier la phase finale de la codification du droit international et de donner au droit international codifié les assises les plus larges et les plus sûres.

b) *Demande* au Secrétaire général de mettre à jour le plus tôt possible la publication intitulée « La Commission du droit international et son œuvre » en vue de résumer les travaux de la Commission depuis sa création et de présenter les textes des projets de la Commission et des conventions de codification adoptées sur la base de ces projets.

61. M. ROSENNE fait observer que l'alinéa *b* traite d'une question plutôt secondaire. Il propose donc de le supprimer dans le projet de résolution et d'en faire un paragraphe du rapport.

62. M. OUCHAKOV propose de modifier les premiers mots de l'alinéa *b* de manière à prier le Secrétaire général de recommander au Service de l'information de mettre à jour cette publication¹⁷.

63. M. AGO est favorable à l'idée de séparer l'alinéa *b* du reste de la résolution. Cet alinéa traite d'une question entièrement différente de celle de l'alinéa *a* et, si on le laissait à sa place actuelle, l'importance de l'alinéa *a* en serait diminuée.

64. M. ROSENNE suggère de résoudre la question soulevée par M. Ouchakov en indiquant que la publication émane du Service de l'information. Il propose aussi de remplacer les mots « mettre à jour » par une expression plus appropriée.

65. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations à ce sujet, il considérera que la Commission décide de détacher l'alinéa *b* du projet de résolution et d'en faire un paragraphe du rapport, avec les changements de rédaction appropriés.

Il en est ainsi décidé.

66. M. ROSENNE ne pense pas que la Commission doive élaborer une résolution et la présenter à l'Assemblée générale. Elle devrait plutôt faire des suggestions à l'Assemblée générale, afin que les délégations aient l'occasion de porter l'affaire devant l'Assemblée. M. Rosenne propose donc de remplacer les premiers mots « *Recommande* à l'Assemblée générale de faire appel... », figurant à l'alinéa *a*, par les mots « Suggère que l'Assemblée générale envisage d'adopter une résolution faisant appel... ».

67. M. Rosenne propose aussi d'ajouter deux alinéas de préambule. Le premier rappellerait que, conformément à l'Article 13, paragraphe 1, alinéa *a* de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale doit provoquer des études et faire des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification, et que le statut de la Commission du droit international a été adopté conformément à l'obligation qui incombe à l'Assemblée générale en vertu de cette disposition de la Charte. Le second alinéa du préambule rappellerait que toute une série

¹⁶ Voir 1066^e séance.

¹⁷ Publication des Nations Unies, n° de vente 67.V.6.

de conférences de codification ont été réunies et qu'un certain nombre de conventions ont été adoptées sur la base des travaux de la Commission.

68. M. USTOR dit que le but de l'alinéa *a* est d'essayer d'assurer une acceptation aussi large que possible des conventions de codification. On peut atteindre ce but de deux manières différentes : soit en insistant auprès des États habilités à devenir parties aux diverses conventions de codification pour qu'ils les ratifient ou y adhèrent; soit en faisant adopter par l'Assemblée générale une résolution conforme à la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités, adoptée par cette Conférence dans le cadre de son Acte final¹⁸, où il est demandé à l'Assemblée générale d'inviter le plus grand nombre possible de gouvernements à devenir parties aux conventions de codification.

69. M. ROSENNE dit que la Commission devrait se borner à appeler l'attention sur ses propres travaux et qu'elle ne devrait pas s'occuper d'autres points figurant à l'ordre du jour de l'Assemblée générale.

70. Cela dit, M. Rosenne insiste pour que les mots « au droit international codifié », qui sont employés dans le projet d'alinéa *a*, fassent l'objet d'un examen attentif. Le droit international codifié s'étend au-delà du domaine des seules conventions de codification adoptées à la suite des travaux de la Commission.

71. M. OUCHAKOV appuie la proposition de M. Ustor, qui est conforme au principe de l'universalité.

72. M. YASSEEN dit que l'expression: « Recommande à l'Assemblée générale de faire appel... » est trop forte, venant de la Commission, qui est un organe subsidiaire de l'Assemblée. Il propose de le remplacer par les mots : « Recommande que l'Assemblée générale fasse appel... ».

73. M. TABIBI rappelle que la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités n'est pas la seule déclaration adoptée par la Conférence de Vienne. Celle-ci a aussi adopté une Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique ou économique lors de la conclusion de traités¹⁹. Il propose, en conséquence, qu'une mention appropriée de cette Déclaration figure aussi dans la résolution de la Commission.

74. M. KEARNEY a l'impression que certaines des suggestions qui viennent d'être faites éloignent la Commission de ses tâches de groupe d'experts indépendants et l'entraînent dans le domaine politique.

75. Le PRÉSIDENT constate que la proposition de M. Rosenne tendant à ajouter un préambule de deux alinéas et celle de M. Yasseen tendant à modifier les premiers mots du dispositif reçoivent un appui général. La Commission voudra peut-être adopter le projet de résolution avec ces seules modifications et laisser ouvertes les questions controversées.

¹⁸ Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents officiels, Documents de la Conférence, document A/CONF. 39/26 (publication des Nations Unies, n° de vente F.70.V.5).

¹⁹ *Ibid.*

76. M. USTOR précise que la Déclaration sur la participation universelle a été adoptée à l'unanimité par la Conférence de Vienne. Il existe un certain nombre de traités codifiant le droit international général et il est souhaitable que l'adoption de ces traités soit aussi large que possible. Même si tous les États qui sont habilités à signer ces traités devaient les ratifier ou y adhérer, lesdits traités n'acquerraient pas un caractère général car ils ne sont pas ouverts à la signature de tous les États.

77. M. Ustor propose d'ajourner le débat; il présentera à une séance ultérieure une proposition écrite dans le sens qu'il a indiqué²⁰.

Il en est ainsi décidé.

78. M. ALCÍVAR demande que son opposition à l'alinéa *a* soit consignée dans le compte rendu.

La séance est levée à 13 heures.

²⁰ Pour la suite des débats, voir 1083^e séance, par. 63.

1082^e SÉANCE

Vendredi 3 juillet 1970, à 10 h 10

Président : M. Taslim O. ELIAS

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Organisation des travaux futurs

(A/CN.4/L.154)

[point 8 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1078^e séance)

1. Le PRÉSIDENT indique qu'à une séance privée tenue deux jours auparavant, la Commission a examiné les incidences financières des trois propositions dont elle est saisie.

2. La première proposition tend à recommander à l'Assemblée générale de faire tenir à la Commission une session de quatorze semaines en 1971. Les incidences financières de cette proposition sont exposées dans le document A/CN.4/L.154. Au cours de la séance privée, le Chef adjoint de la Division du budget de l'Office des Nations Unies à Genève a fourni de nouvelles explications à la Commission.

3. La deuxième proposition tend à recommander de mettre à jour dès que possible, à l'occasion de la célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, la publication intitulée « La