

Document:-
A/CN.4/SR.1203

Compte rendu analytique de la 1203e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1973, vol. I

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

nombre de sujets controversés tels que la responsabilité née d'actes licites, sans exclure la possibilité de les examiner à un stade ultérieur. Les points sur lesquels M. Reuter et M. Thiam ont exprimé des doutes pourront être examinés quand la Commission abordera certains autres articles du projet.

42. Pour ce qui est du libellé, M. Sette Câmara s'associe aux membres de la Commission qui ont émis des doutes quant aux termes anglais et espagnols utilisés pour traduire le verbe français « engage ».

43. M. RAMANGASOAVINA n'est pas absolument satisfait du libellé de l'article 1^{er}, car l'idée de la responsabilité de l'Etat est liée, à son avis, à un certain nombre de notions, et pas seulement à la notion de fait internationalement illicite.

44. Il pense, en effet, comme M. Thiam, qu'il y a aussi des faits licites qui peuvent causer des dommages et, par conséquent, engager la responsabilité de l'Etat. Ainsi, en droit privé, tout acte qui cause un dommage engage la responsabilité de son auteur et exige réparation, même si l'acte qui est à l'origine du dommage n'est pas intentionnel : par exemple, dans le domaine scientifique, un Etat peut, sans intention de nuire et même dans un but humanitaire, se livrer à des expériences dont les conséquences peuvent causer des dommages qui exigent réparation. Il faudrait donc poser, dès le départ, que la responsabilité de l'Etat peut être engagée par d'autres faits que le fait internationalement illicite.

La séance est levée à 12 h 35.

1203^e SÉANCE

Jeudi 10 mai 1973, à 10 h 15

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bilge, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

Responsabilité des États

(A/CN.4/217 et Add.1; A/CN.4/233; A/CN.4/246 et Add.1 à 3; A/CN.4/264 et Add.1)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE PREMIER (Principe reliant une responsabilité à tout fait internationalement illicite de l'Etat) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 1^{er} figurant dans le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/246).

2. M. TSURUOKA félicite le Rapporteur spécial de son rapport, qui contient des éléments d'information essentiels, ainsi qu'une analyse pénétrante et d'excellentes conclusions.

3. M. Tsuruoka est prêt à adhérer à la méthode et au plan proposés par M. Ago, mais il souhaiterait que certains points soient bien clairs. Tout d'abord, les articles sur la responsabilité des Etats doivent permettre de constater avec suffisamment de précision l'existence de la responsabilité et de déterminer le sujet de droit qui sera appelé à invoquer la responsabilité. Ces articles ne doivent, en aucun cas, permettre qu'un Etat non responsable puisse être réputé responsable et, inversement, qu'un Etat responsable puisse se soustraire à sa responsabilité. La Commission doit également définir clairement les faits illicites ainsi que les circonstances exceptionnelles, telles que la force majeure, qui peuvent être des causes d'exonération. Quant aux sujets de droit habilités à invoquer la responsabilité, il y aurait lieu, de l'avis de M. Tsuruoka, de limiter cette capacité d'agir dans le cas d'Etats qui ne sont pas lésés directement par les faits illicites.

4. M. Tsuruoka voudrait savoir quand le Rapporteur spécial abordera la question de la responsabilité résultant d'actes licites, dont les articles à l'examen ne traitent pas. La question se pose également de savoir si l'existence de dommages doit entrer en ligne de compte pour déterminer la responsabilité. Cette question revêt une importance particulière dans le cas des obligations conventionnelles des Etats.

5. Sous réserve de la réponse qui sera donnée à cette dernière question, M. Tsuruoka approuve le libellé extrêmement concis de l'article 1^{er}.

6. M. TAMMES dit que le Rapporteur spécial a présenté une série d'articles qui non seulement s'inspirent largement de la doctrine traditionnelle de la responsabilité des Etats mais contiennent également plusieurs innovations remarquables. Les résultats obtenus tiennent dans une large mesure à la nouvelle optique dans laquelle le Rapporteur spécial a situé la question et qui consiste à établir une nette distinction entre les règles de fond du droit international et les règles relatives à l'imputation des violations de ces règles de fond. On s'est engagé dans la bonne voie en s'abstenant de toute grande tentative de codification du genre de celle qui avait été entreprise dans le passé au sujet de la condition des étrangers, sous couvert de formuler des règles de responsabilité.

7. M. Tammes a lui-même soutenu cette façon de procéder au cours des débats antérieurs sur la question et il continue de penser qu'elle est la bonne. Depuis le dernier examen par la Commission de la question de la responsabilité des Etats en 1970, de nouvelles tendances sont toutefois apparues qui ont éveillé des doutes dans son esprit et ces doutes ont été confirmés par les remarques faites par M. Kearney et M. Hambro à la séance précédente sur certaines conséquences des techniques modernes.

8. L'étude d'instruments comme la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue

à Stockholm en 1972¹ et les conventions récentes d'Oslo et de Londres sur les décharges², ainsi que plusieurs des projets qui doivent être examinés par la prochaine Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, font apparaître deux courants de préoccupations. Le premier consiste à prendre en considération des faits qui ne sont ni des faits de l'Etat — car il s'agit, en réalité de faits de particuliers ou d'entreprises privées — ni des faits internationalement illicites. Il s'agit précisément de la catégorie de faits mentionnés dans l'introduction du troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/246, par. 21).

9. Il existe encore une troisième catégorie de faits présentant un intérêt du point de vue international : les faits illicites internationaux, comme le montrent les textes mentionnés précédemment et les remarques faites par des membres de la Commission à la séance précédente. Le deuxième courant tend à rendre l'Etat entièrement responsable des faits internationalement illicites de toute personne placée sous sa juridiction ou sous son contrôle. Le principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 stipule que les États ont « le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale », en d'autres termes, dans le monde entier. Si ce principe était converti en une règle stricte, cela signifierait que, dans certaines affaires importantes, l'Etat s'identifierait à ses ressortissants et qu'il serait difficile d'établir une distinction entre les faits de l'Etat et des faits privés. La responsabilité est absolue et n'est pas limitée par des considérations de diligence normale ou autres excuses analogues, qui doivent être exclues vu l'énormité des intérêts en jeu.

10. L'étude de ces nouveaux principes montre aussi que l'on ne sait pas vraiment s'ils relèvent des règles de fond (ou règles primaires) du droit international ou de règles de forme (ou règles secondaires) de la responsabilité des Etats. La Commission ne peut cependant pas différer l'étude de ces problèmes de la responsabilité absolue de l'Etat pour les actes illicites de particuliers placés sous sa juridiction ou sous son contrôle. Ces actes ont déjà été étudiés dans de très nombreuses enceintes et doivent être examinés quand la Commission abordera l'étude des excellents articles du projet du Rapporteur spécial.

11. Sous réserve de ces remarques, M. Tamme approuve le libellé de l'article 1^{er}.

12. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il est très heureux que la Commission commence enfin l'étude approfondie de la question de la responsabilité des Etats, qui figure à son ordre du jour depuis vingt-cinq ans. Les travaux faits de 1949 à 1962 avaient abouti à une impasse, de sorte

que, cette année-là, la Commission a décidé de changer de méthode. Depuis lors, bien que l'Assemblée générale ait maintes fois attribué un caractère prioritaire à cette question, la Commission n'a consacré au contenu de la responsabilité des Etats qu'une seule discussion, qui a eu lieu en 1970 et n'a occupé que quatre séances.

13. La Commission doit être particulièrement reconnaissante au Rapporteur spécial d'avoir adopté la seule méthode et le seul plan de travail qui sont susceptibles de conduire à des résultats. Aucun progrès n'aurait été possible sans une distinction fondamentale entre les règles qui régissent la responsabilité des Etats et les règles de fond du droit international dont la violation engendre la responsabilité internationale. Si les tentatives passées de codification des règles régissant les dommages aux étrangers avaient été poursuivies, on aurait peut-être obtenu des résultats limités, mais il n'y aurait pas eu, sur la responsabilité des Etats elle-même, de règles codifiées qui puissent régir des questions beaucoup plus importantes que la condition des étrangers, questions ayant trait à la conduite des Etats dans leurs relations mutuelles.

14. M. Castañeda approuve la démarche suivie par le Rapporteur spécial, qui dans chaque cas a procédé à une analyse approfondie des ouvrages des auteurs et de la jurisprudence. Cela permet au lecteur de se former une opinion personnelle quant à l'étendue et à l'effet des dispositions que la Commission sera ultérieurement appelée à adopter. Il se félicite aussi de l'innovation introduite par le Rapporteur spécial, qui consiste à commencer par les commentaires explicatifs pour en arriver au texte de l'article. Ainsi, dans le cas de l'article 1^{er}, la concision du libellé apparaît comme étant la conclusion logique et nécessaire de l'analyse érudite qui précède.

15. M. Castañeda approuve la méthode et le plan de travail adoptés par le Rapporteur spécial. Peut-être celui-ci pourra-t-il donner quelque indication sur la date à laquelle il envisage de présenter les différents chapitres du projet.

16. M. Castañeda est d'accord avec les remarques de M. Kearney sur la responsabilité de l'Etat du fait de certaines activités qui actuellement ne sont pas illicites, comme la mise sur orbite d'un très grand nombre d'aiguilles de cuivre et d'une manière générale, les activités qui sont en rapport avec la protection de l'environnement humain. Les règles de droit international qui existent en la matière tirent leur origine de la sentence arbitrale rendue dans l'affaire *Trail Smelter*³. Cependant, toute la question a pris des dimensions nouvelles du fait des progrès techniques et de la prise de conscience des phénomènes écologiques. M. Kearney a souligné, à juste titre, que la distinction entre la responsabilité pour faits illicites et la responsabilité objective pour certains faits licites perdait peu à peu de sa netteté sous l'effet de cette évolution.

¹ A/CONF. 48/14, 1^{re} partie.

² Voir *International Legal Materials*, vol. XI, 1972, p. 262 et 1294.

³ Voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.2), p. 1905.

17. M. Hambro a lancé dans la discussion une idée intéressante : certains faits licites jusqu'ici ne peuvent plus être considérés comme tels parce que les circonstances ont changé. De temps immémorial, l'homme s'est débarrassé de déchets en les jetant à la mer. En fait, on peut dire que le droit de décharger des déchets a précédé les quatre libertés traditionnelles énoncées à l'article 2 de la Convention de Genève sur la haute mer de 1958⁴. L'utilisation de la mer comme le grand égout de l'humanité n'a pas constitué un fait illicite aussi longtemps que les déchets rejetés ne dépassaient pas la capacité naturelle de régénération de la mer ; mais, avec le développement de la société industrielle, un changement d'attitude s'impose. Le déversement massif de déchets, en particulier dans des mers fermées comme la Méditerranée, pourrait causer des dommages irréparables aux Etats côtiers. Le risque que fait courir l'éventuel naufrage d'un pétrolier de 20 000 tonnes est peut-être tolérable, mais que l'Espagne, par exemple, redoute l'éventualité d'un accident survenant à un pétrolier de 500 000 tonnes dans le détroit de Gibraltar est parfaitement compréhensible. Une catastrophe de cette ampleur pourrait arrêter, pendant dix ans ou plus, l'utilisation des plages du sud de l'Espagne, qui sont essentielles pour son tourisme.

18. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a indiqué que les faits en question se situaient à mi-chemin entre les faits illicites et les faits licites. En conséquence, bien que, du point de la logique, il approuve la méthode du Rapporteur spécial qui consiste à considérer d'abord les cas de responsabilité des Etats pour faits illicites, M. Castañeda estime qu'il convient de ne pas tarder à traiter de la responsabilité des Etats pour faits licites. Des instruments comme la Déclaration de Stockholm de 1972 et la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, signée à Londres, renferment déjà des dispositions traitant de la responsabilité objective, appelée quelquefois responsabilité sans faute ou responsabilité pour risque créé, tandis que le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale a un sous-comité spécial chargé d'examiner les nombreuses propositions relatives à la pollution des mers qui seront soumises à la prochaine Conférence sur le droit de la mer. Certains de ces textes prévoient la responsabilité objective des Etats pour des faits qui jusqu'à présent étaient réputés licites. On peut donc craindre que la question soit codifiée de façon fragmentaire. C'est ce que la Commission devrait essayer d'éviter, en définissant un cadre juridique général et cohérent dans lequel pourraient s'inscrire ces cas particuliers de responsabilité objective des Etats.

19. Le Rapporteur spécial a souligné, dans son rapport, que les faits internationalement illicites donnent naissance à de nouvelles relations juridiques et il a distingué trois écoles de pensée ou doctrines concernant la nature de ces relations et les parties en cause.

M. Castañeda examinera pour sa part un aspect de ce problème : la question de savoir si l'Etat lésé par un acte illicite est habilité à prendre des sanctions contre l'Etat responsable.

20. Cette doctrine, selon laquelle la réparation a un caractère punitif et qui reconnaît à l'Etat lésé le droit d'avoir recours à des mesures coercitives pour obtenir réparation, appelle une révision à l'heure actuelle. Un grand défenseur de cette doctrine, Kelsen, considère la guerre et les représailles comme les deux types de mesures coercitives qu'un Etat pourrait appliquer. En ce qui concerne la guerre, elle a été mise hors la loi par la Charte. Pour ce qui est des représailles, le tout premier des principes de droit international concernant les relations amicales et la coopération entre les Etats qui sont énoncés dans la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale, dans sa résolution 2625 (XXV), stipule sans ambiguïté que « les Etats ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force ». La doctrine des Nations Unies en la matière remonte en fait à une résolution du Conseil de sécurité de 1964, qui condamne les représailles armées comme contraires à la Charte⁵.

21. Kelsen lui-même reconnaît que la Charte des Nations Unies a établi un monopole de l'emploi de la force en faveur de l'Organisation. Cette conception laisse fort peu de place pour l'exercice de représailles. Quoi qu'il en soit, on voit difficilement quelle autre conclusion pourrait être tirée des termes explicites du paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte, selon lequel les Etats Membres doivent s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force. Dans la sphère des relations interaméricaines la situation est encore plus claire : non seulement les représailles armées, mais même les mesures coercitives économiques et politiques sont interdites par l'article 15 de la Charte de l'Organisation des Etats américains⁶.

22. Reste la question d'une action éventuelle de l'Organisation des Nations Unies elle-même en application d'une résolution du Conseil de sécurité. Kelsen lui-même a écrit qu'une telle action s'apparentait davantage à la prise par le Conseil de mesures politiques discrétionnaires en vue de rétablir la paix qu'à des sanctions ayant un caractère à proprement parler juridique. Cette interprétation s'accorde avec les conceptions fortement politiques des rédacteurs de la Charte des Nations Unies.

23. Il ne faut pas oublier que, contrairement à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, les dispositions pertinentes de la Charte ne prévoient pas d'action conjointe automatique des Etats Membres contre un Etat déclaré coupable d'agression. Le rôle du Conseil de sécurité n'est pas répressif ; toute mesure coercitive qu'il pourrait prendre aurait pour but non de rétablir l'ordre juridique enfreint, mais de rétablir la paix, ce

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, p. 83.

⁵ Résolution 188 (1964) du Conseil de sécurité, du 9 avril 1964.

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, p. 57.

qui n'est pas forcément la même chose. La possibilité juridique de l'application de sanctions, même par le Conseil, est assez douteuse.

24. A l'appui de sa thèse, selon laquelle l'Etat lésé peut prendre des sanctions contre l'Etat en faute, le Rapporteur spécial a cité des extraits de certains écrits juridiques, dont les plus importants sont la série de conférences que lui-même a faites à l'Académie de La Haye en 1939. Toutefois, depuis lors, est intervenue la signature de la Charte des Nations Unies, qui a incontestablement apporté des changements à cet égard. Le Rapporteur spécial a aussi cité des passages d'ouvrages consacrés par des auteurs tels qu'Eagleton et Borchard à la question des dommages causés à des étrangers. Les doctrines avancées par ces auteurs s'inspirent de la conception du XIX^e siècle selon laquelle un certain groupe d'Etats, qui se considéraient comme « les nations civilisées », était investi de la mission de maintenir l'ordre dans le monde entier et de punir, au nom de la communauté internationale, les Etats qui commettaient des faits internationalement illicites. Cette conception surannée inspire, bien entendu, à M. Castañeda la plus profonde aversion.

25. Cependant, sur la question dans son ensemble, M. Castañeda s'accorde avec le Rapporteur spécial pour conclure que, selon le droit international général, un fait internationalement illicite ne crée pas de rapport juridique entre l'Etat coupable et la communauté internationale comme telle, puisque cette communauté n'est pas reconnue en tant que personne morale internationale (A/CN.4/246, par. 40).

26. M. Castañeda reconnaît aussi l'existence de certaines obligations internationales des Etats qui sont des obligations *erga omnes* ; la violation de toute obligation de ce genre, par exemple en matière de génocide, constitue un délit international. On peut discerner une tendance vers la reconnaissance de la personnalité de la communauté internationale en droit international dans l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Barcelona Traction*⁷.

27. Le Rapporteur spécial a mentionné comme un pas dans la même direction le passage suivant du premier principe de la Déclaration que l'Assemblée générale a adoptée par sa résolution 2625 (XXV) : « Une guerre d'agression constitue un crime contre la paix, qui engage la responsabilité en vertu du droit international ». Telle est également l'opinion de M. Castañeda ; c'est d'ailleurs la délégation de son pays qui avait proposé l'insertion de ce passage.

28. Un des mérites des travaux actuels concernant la codification de la responsabilité des Etats est peut-être de contribuer à la reconnaissance de la communauté internationale en tant que sujet de droit international. Il convient de rappeler l'idée du « patrimoine commun de l'humanité » qui s'est dégagée des travaux de l'Organisation des Nations Unies sur les ressources du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale. Il est significatif que toutes les

propositions soumises à ce sujet au Comité chargé de préparer la prochaine Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer prévoient la création d'un organisme international chargé de représenter les intérêts de la communauté internationale, d'administrer ses biens et, le cas échéant, à titre de corollaire, d'invoquer la responsabilité internationale des Etats.

29. La suggestion de M. Reuter de remplacer, dans la version française de l'article 1^{er}, le mot « engage » par les mots « met en cause »⁸ ne soulève pas simplement une question de terminologie ; elle touche au fond du sujet. La discussion sur ce point est très certainement teintée de réminiscences de droit pénal interne. Un acte illicite que le droit pénal réprime peut fort bien « mettre en cause » une personne sans que celle-ci soit passible d'une peine (sans « engager » sa responsabilité) en raison de quelque circonstance, telle que la légitime défense, quel l'exonère.

30. On admet bien, en droit international, des causes d'exonération analogues, mais la situation est différente en ce qui concerne les faits internationalement illicites. Le projet se fonde précisément sur l'hypothèse selon laquelle de telles circonstances, quand elles existent, retirent à l'acte son caractère illicite.

31. M. USTOR estime que le Rapporteur spécial mérite les éloges de la Commission pour avoir établi une série de rapports très documentés et des plus utiles.

32. Conformément à la décision de la Commission, le Rapporteur spécial s'est concentré pour le moment sur la responsabilité internationale des Etats pour faits illicites, en se réservant la possibilité de traiter ultérieurement le sujet de la responsabilité des Etats pour dommages causés par des faits licites. Cependant, il a dès à présent proposé de donner au sujet le titre plus précis de « Responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites » et M. Ustor se demande si c'est là choisir la meilleure solution. Il a déjà été question, au cours de la discussion, des récents progrès réalisés dans les domaines de la technique et de la technologie, progrès qui rendent le problème de la responsabilité pour dommages causés par des faits prétendument licites beaucoup plus actuel et la ligne de démarcation entre faits illicites et faits licites plus incertaine. La Commission ne devrait donc pas prendre de décision qui pourrait impliquer que la responsabilité des Etats pour faits licites ne serait abordée que dans un lointain avenir.

33. Pour dissiper toute impression de ce genre, on pourrait retenir le titre de « Responsabilité des Etats » et présenter les règles régissant la responsabilité des Etats pour faits illicites comme une partie de l'ensemble du sujet, partie qui ne serait pas nécessairement la première. On pourrait apporter à la présentation une modification qui n'affecterait pas la substance des articles. L'actuel chapitre II, qui traite du « Fait de l'Etat » selon le droit international, deviendrait la première partie du projet. Son contenu a un caractère plus général que celui du chapitre premier et s'applique à la fois à la

⁷ C.I.J. Recueil 1970, p. 32.

⁸ Voir séance précédente, par. 35.

responsabilité pour faits licites et à la responsabilité pour faits illicites. Le titre « Introduction » ou « Dispositions générales » conviendrait à ce chapitre.

34. Le titre « Principes généraux » n'est pas satisfaisant. Comme l'ont récemment souligné un certain nombre d'auteurs, notamment M. Virally et M^{me} Bastid, le terme « principe » peut avoir des significations très diverses. Il peut désigner une règle fondamentale du droit international aussi bien qu'une règle qui serait encore en train de prendre forme.

35. Ce chapitre général serait suivi de deux parties, dont la première traiterait de la responsabilité pour faits illicites et la deuxième de la responsabilité découlant de faits licites. Une présentation ainsi conçue rassurerait le lecteur, qui saurait que le sujet de la responsabilité pour faits licites serait traité ultérieurement comme un élément important de l'ensemble du sujet. S'il est vrai que certains faits considérés autrefois licites sont maintenant devenus illicites, il n'en demeure pas moins qu'il y a encore beaucoup de faits licites qui peuvent mettre en jeu la responsabilité internationale de l'Etat.

36. L'argument invoqué par M. Ustor contre l'emploi du terme « principe » s'applique aussi au titre et au texte même des articles. Ce n'est pas sans raison que ce terme ne figure pas dans les articles correspondants de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁹.

37. Pour ce qui est de l'article 1^{er}, tout en partageant certaines des opinions qui ont été exposées au cours du débat, M. Ustor considère que le texte en est, pour l'essentiel, satisfaisant, et il approuve la proposition tendant à renvoyer cet article au Comité de rédaction.

38. M. OUCHAKOV approuve en principe le plan de travail proposé par le Rapporteur spécial dans son introduction. Il tient toutefois à s'arrêter sur quelques points principaux.

39. Tout d'abord, il fait sienne l'idée du Rapporteur spécial selon laquelle la responsabilité doit être étudiée en tant que telle, indépendamment des règles du droit international. Il faut partir de l'hypothèse que, quelle que soit leur source, ces règles existent et sont des règles du droit international général. Toutefois, il ne peut y avoir de responsabilité sans règle. M. Ouchakov ne pense donc pas que l'on puisse envisager l'existence d'une responsabilité en cas de violation de règles de droit qui n'existent pas encore, par exemple en matière de sauvegarde de l'environnement. Il ne s'agit pas en l'espèce de responsabilité, mais de la formulation de règles nouvelles, c'est-à-dire de développement progressif du droit international, ce dont pour le moment la Commission ne s'occupe pas.

40. En ce qui concerne l'origine de la responsabilité des Etats, M. Ouchakov est d'avis qu'elle se trouve dans l'existence du droit, puisque c'est le propre des

règles juridiques d'engager la responsabilité. En effet, toute règle juridique tend à protéger les intérêts de sujets de droit — Etats ou particuliers — ce qui pré-suppose qu'il est possible de porter préjudice à ces intérêts. Il n'y a pas de responsabilité sans dommage. Il ne faudrait pas, toutefois, comprendre le dommage au sens restreint de « dommage matériel » que lui donne le droit interne, le dommage, en droit international, pouvant aussi être politique ou moral.

41. Le fait illicite international engage la responsabilité du sujet de droit international qui en est l'auteur puisqu'il lèse des intérêts et qu'il y a donc dommage. Cependant, comme l'a bien souligné le Rapporteur spécial, la responsabilité peut aussi être engagée par un fait licite. C'est ce que l'on appelle, en droit international, la responsabilité absolue, celle qui découle d'un comportement licite. Dans ce cas aussi l'existence de règles est la condition préalable à l'existence de la responsabilité. Ces règles existent. Elles ont été récemment énoncées dans des conventions régissant, par exemple, les dommages causés par des navires atomiques ou des engins spatiaux. Toutefois, il s'agit là d'une branche encore peu développée du droit international, qui traite de cas d'exception bien plus que de règles générales. C'est pourquoi la Commission a décidé fort justement, à sa vingt et unième session, d'en remettre l'étude à plus tard¹⁰.

42. Le dommage causé par un sujet de droit international à un autre n'engage pas nécessairement la responsabilité. En effet, il ne suffit pas qu'une règle soit violée ; encore faut-il qu'il existe aussi une règle prévoyant que les conséquences d'une violation sont imputables à son auteur.

43. A la différence du droit interne, où l'on peut distinguer trois catégories de responsabilité — pénale, civile et administrative — il n'existe, en droit international, qu'une seule responsabilité : la responsabilité internationale. On peut, pour des raisons de commodité, la diviser en responsabilité politique et en responsabilité matérielle mais ces deux catégories font partie intégrante d'une seule et même responsabilité. Lorsqu'un Etat commet un fait internationalement illicite générateur de dommages engageant sa responsabilité matérielle, il est bien évident que la réparation exigée ne peut pas toujours être égale au dommage, étant donné qu'elle risquerait parfois de dépasser les moyens de l'auteur du dommage. Tel a été le cas, par exemple, pour les dommages subis par l'Union soviétique pendant la guerre ; en pareil cas, la réparation n'est que partielle. M. Ouchakov souscrit aux considérations exposées par le Rapporteur spécial dans son rapport et fait sienne l'interprétation que celui-ci a donnée des termes « responsabilité internationale ».

44. Certains membres ont parlé des sanctions qui peuvent être illicites ou licites selon la façon dont elles sont appliquées. Tout dépend des règles du droit international. Le recours à la force est interdit de façon

⁹ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 311.

¹⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1959, vol. II, p. 243, par. 83.*

générale et toute violation de cette règle engage la responsabilité de son auteur, même s'il a agi pour se protéger contre un acte illicite d'un autre sujet de droit. Il faudra donc, tôt ou tard, que le Rapporteur spécial et la Commission prennent en considération les règles existantes pour élaborer les règles régissant la responsabilité, même s'il n'y a pas lieu d'en tenir compte au stade actuel des travaux.

45. M. Ouchakov pense comme le Rapporteur spécial qu'il serait souhaitable d'établir différentes catégories de règles selon la gravité des infractions. Il rappelle l'avoir lui-même demandé à la vingt et unième session au moment de l'examen du rapport préliminaire du Rapporteur spécial¹¹.

46. Enfin, il accepte en principe l'article 1^{er} tel qu'il est formulé, sous réserve qu'une traduction appropriée soit trouvée dans les autres langues pour le mot « engage ».

47. M. BILGE approuve pleinement le plan de travail proposé par le Rapporteur spécial et la méthode utilisée. Il rend hommage au Rapporteur spécial pour l'énorme somme de travail qu'il a fournie, vu la richesse de la doctrine et de la jurisprudence, et souligne qu'il a eu le grand mérite de faire une nette distinction entre les règles qui existent et celles qui peuvent naître — par exemple, en ce qui concerne la légitimité du recours à la force ou la force juridique des décisions du Conseil de sécurité. M. Bilge est toutefois d'accord pour que la Commission s'en tienne pour le moment aux règles existantes et à la responsabilité internationale proprement dite, qu'il ne faut pas confondre avec la responsabilité — pénale ou civile — telle que la conçoit le droit interne.

48. M. Bilge est aussi d'avis que l'article 1^{er} est acceptable sous sa forme actuelle comme règle de départ et qu'il n'exige aucune justification. Aucun Etat ne contestera cette règle, que le maintien de l'ordre international rend impérative.

49. Le Rapporteur spécial a eu raison de proposer que la Commission se borne à examiner pour le moment la responsabilité découlant du fait internationalement illicite. Sans vouloir négliger l'évolution récente du droit international, il serait prématuré d'étudier à ce stade la responsabilité découlant d'un fait licite.

50. M. BARTOŠ croit comprendre que l'article 1^{er} pose en principe général que toute violation du droit international sous quelque forme que ce soit engage la responsabilité, c'est-à-dire que toute règle de droit international est source de responsabilité. Il demande au Rapporteur spécial de lui confirmer cette interprétation.

51. Certains membres de la Commission, dont M. Tammes, ont évoqué la question de la responsabilité de l'Etat du fait de particuliers. Bien que cette question ne relève pas directement de l'article 1^{er}, elle mérite que l'on s'y arrête. En droit international, il faut dis-

tinguer, en matière de responsabilité, entre l'action et l'omission. L'Etat a la responsabilité de veiller à ce qu'aucun acte contraire au droit international ne soit accompli sur son territoire. En cas de violation directe du droit international, qu'il y ait eu négligence de sa part, ou qu'il ait été dans l'impossibilité d'agir, la responsabilité de l'Etat est engagée.

52. Lorsque la Commission examinera la question de l'imputation à l'Etat des faits des particuliers, il conviendrait qu'elle englobe dans son étude les actes de certains corps constitués — syndicats, coopératives, entreprises collectives, etc. — qui ne sont pas des organes de l'Etat mais qui exercent une très grande influence sur l'ordre interne. Avec l'existence de ces organismes semi-publics — ou semi-privés — la séparation du domaine public et du domaine privé n'est plus absolue en matière de responsabilité internationale de l'Etat.

La séance est levée à 13 heures.

1204^e SÉANCE

Vendredi 11 mai 1973, à 10 h 5

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bilge, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Raman-gasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

Responsabilité des Etats

(A/CN.4/217 et Add.1; A/CN.4/233; A/CN.4/246 et Add.1 à 3; A/CN.4/264 et Add.1)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE PREMIER (Principe reliant une responsabilité à tout fait internationalement illicite de l'Etat) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer le débat sur l'article 1^{er}.

2. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle qu'à sa vingt et unième session la Commission avait pris une décision de principe : laisser provisoirement de côté l'étude de certains phénomènes. Toutefois, ces phénomènes préoccupent de plus en plus l'opinion publique mondiale et il n'est donc pas surprenant qu'ils soient aussi évoqués par des membres de la Commission.

3. M. Kearney a été le premier à le faire lorsqu'il a souligné qu'il était de plus en plus difficile de faire la distinction entre la responsabilité découlant d'un fait illicite et la responsabilité découlant d'un fait licite. Comme l'a bien fait observer M. Hambro, c'est non pas tant que la distinction entre ces deux catégories de faits s'estompe mais surtout que des activités que

¹¹ *Ibid.*, 1969, vol. I, p. 120, par. 37 et suiv.