

Document:-
A/CN.4/SR.1251

Compte rendu analytique de la 1251e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1974, vol. I

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

requis pour occuper le poste de président du Comité de rédaction, mais il n'aurait vu aucun inconvénient à remettre son élection à une date ultérieure pour permettre aux membres de la Commission de procéder à des consultations.

55. M. ELIAS estime que la proposition de M. Yasseen est judicieuse dans son principe. Il estime toutefois qu'une proposition tendant à séparer, pour la première fois dans la pratique de la Commission, deux fonctions importantes, aurait dû être précédée de consultations adéquates.

56. M. CALLE y CALLE recommande instamment d'élire M. Hambro sans attendre à la présidence du Comité de rédaction. La proposition de séparer ce poste de celui de premier vice-président, contre laquelle aucune voix ne s'est élevée, aurait en outre l'avantage de renforcer le Bureau de la Commission.

57. M. AGO souligne que le président du Comité de rédaction devrait faire partie du Bureau de la Commission.

58. Le PRÉSIDENT déclare que, la proposition de M. Yasseen n'ayant soulevé aucune objection, il considère que la Commission décide de nommer M. Hambro président du Comité de rédaction et, en cette qualité, membre du Bureau de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

59. M. SETTE CÂMARA appuie pleinement la sage décision de séparer les fonctions de président du Comité de rédaction de celles de premier vice-président. Depuis quelques années, le Bureau élargi de la Commission tient une place de plus en plus importante dans l'organisation des travaux et la décision qui vient d'être prise aura pour effet de le renforcer.

60. En terminant, M. Sette Câmara s'associe chaleureusement aux paroles de bienvenue adressées par le Président au nouveau Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, qui assiste pour la première fois aux travaux de la Commission en qualité de représentant du Secrétaire général.

Adoption de l'ordre du jour

A l'unanimité, l'ordre du jour provisoire (A/CN.4/273/Rev.1) est adopté.

La séance est levée à 18 heures

1251^e SÉANCE

Mardi 7 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Yasseen.

Responsabilité des Etats

(A/CN.4/246 et Add.1 à 3; A/CN.4/264 et Add.1; A/9010/Rev.1; A/9334)

[Point 3 de l'ordre du jour]

PRÉSENTATION PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. M. AGO (Rapporteur spécial) fait le point des travaux de la Commission du droit international sur le projet d'articles relatifs à la responsabilité des Etats, compte tenu des observations et des recommandations formulées par la Sixième Commission à la vingt-huitième session de l'Assemblée générale. Il se référera tout particulièrement, à cet égard, au chapitre II du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-cinquième session (A/9010/Rev.1)¹, et aux paragraphes 25 à 58 du rapport de la Sixième Commission sur celui de la Commission du droit international (A/9334). Il appelle également l'attention des membres de la Commission sur la résolution 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale, notamment sur les alinéas *b* et *c* du paragraphe 3 du dispositif.

2. Les observations de la Sixième Commission sont encourageantes et elles ne peuvent que faciliter le travail de la Commission du droit international, puisqu'elles confirment en premier lieu les conclusions générales auxquelles les membres de celle-ci sont parvenus l'année précédente et les critères fondamentaux qu'ils ont adoptés. Ces conclusions et ces critères sont énoncés au chapitre II du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-cinquième session, sous la rubrique intitulée « Remarques d'ordre général relatives au projet d'articles » (par. 36 à 57). Si la Sixième Commission a estimé que les remarques concernant la forme du projet allaient de soi, car la Commission du droit international a décidé de donner à son étude sur la responsabilité des Etats la forme d'un projet d'articles en vue de la conclusion éventuelle d'une convention internationale, les remarques concernant la portée du projet ont retenu plus particulièrement son attention. Elle a approuvé la distinction faite par la Commission du droit international entre deux types de règles, à savoir, les règles dites « primaires » qui, dans un secteur ou l'autre des relations interétatiques, imposent des obligations aux Etats, et les règles dites « secondaires », non pas certes parce que leur importance serait moindre que celle des règles de la première catégorie, mais parce qu'elles déterminent les conséquences juridiques des manquements aux obligations établies par les règles primaires. Elle a également approuvé l'intention de la Commission de concentrer l'étude en cours sur les règles dites « secondaires » et de maintenir une distinction rigoureuse entre cette tâche et celle qui consiste à définir les règles mettant à la charge des Etats des obligations dont la violation peut être cause de responsabilité.

3. Tout en décidant de limiter son étude en matière de responsabilité internationale à la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, la Commission du droit international avait reconnu, dans son rapport, l'importance que revêtent, à côté des questions relatives

¹ Reproduit à l'Annuaire... 1973, vol. II.

à la responsabilité pour faits internationalement illicites (responsabilité au sens classique du terme) celles qui touchent à la responsabilité (responsabilité qu'on estime plus exact d'appeler en anglais « liability » et qui s'apparente à une « garantie ») pour d'éventuelles conséquences préjudiciables découlant de l'exercice de certaines activités licites ou d'activités que le droit international n'aurait pas encore définitivement interdites, telles que certaines activités dans les domaines maritime, atmosphérique, spatial, nucléaire et autres, notamment en relation avec la protection de l'environnement. La Commission du droit international avait estimé que le fait de limiter le projet d'articles en préparation à la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites ne devait pas l'empêcher de mettre aussi à l'étude, au moment le plus approprié, cette autre forme de responsabilité qu'est l'obligation d'assumer les risques éventuels de l'exercice de ces activités. Elle avait considéré que l'étude de la responsabilité dite « pour risque » pourrait être entreprise après la conclusion de l'étude sur la responsabilité pour faits illicites, ou même parallèlement, mais de façon séparée. La Commission du droit international était, en effet, d'avis que cette deuxième catégorie de problèmes ne devait pas être traitée conjointement avec la première, car un examen simultané des deux sujets ne pouvait que rendre plus difficile la compréhension de l'un et de l'autre.

4. La plupart des représentants à la Sixième Commission ont reconnu que les deux sujets étaient entièrement différents et devaient être étudiés séparément, et la Sixième Commission a approuvé la décision de la Commission du droit international de limiter la portée du projet d'articles en préparation à la question de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites. La Sixième Commission a elle aussi jugé nécessaire d'étudier également la responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement d'activités autres que des faits internationalement illicites. Les représentants à la Sixième Commission ont repris, à cet égard, des considérations déjà exposées à la Commission du droit international sur le problème que pose l'exercice de certaines activités dont il est difficile de dire si elles sont licites ou illicites, car elles ne sont interdites par aucune règle de droit international général et se situent, a-t-on dit, dans une « zone obscure » entre le licite et l'illicite. Plusieurs représentants ont affirmé, à cet égard, que la frontière entre ces deux questions était mouvante et qu'avec le développement du droit international certaines activités dangereuses considérées comme licites jusqu'à une date récente étaient devenues illicites. Comme la Commission du droit international, la Sixième Commission s'est demandé si l'étude des deux questions distinctes devait être menée parallèlement ou successivement. Certains représentants ont estimé que l'étude de la responsabilité pour risque devait être entreprise dès maintenant, car la matière était suffisamment mûre, tandis que d'autres ont estimé qu'il fallait remettre cette étude à plus tard. La Commission du droit international devra trancher ce problème.

5. Par ailleurs, pour ce qui est de la distinction entre les règles « primaires » et les règles « secondaires », M. Ago fait observer que la Commission du droit international ne pourra pas toujours faire abstraction du

contenu des obligations dont la violation engage la responsabilité de l'Etat, car c'est par rapport au contenu de certaines obligations qu'elle pourra juger, par exemple, de l'utilité d'établir une distinction, en droit international, entre deux catégories de faits internationalement illicites : les faits illicites graves, qu'on pourrait éventuellement appeler « crimes internationaux, » et les faits illicites moins graves. Elle devra distinguer entre les faits qui ne comportent qu'une obligation de réparer et ceux qui ont des conséquences plus graves et entraînent, par exemple, des sanctions, comme les actes d'agression ou les violations de certaines obligations essentielles regardant la sauvegarde de la paix. C'est ainsi que certains représentants à la Sixième Commission ont fait observer que la Commission du droit international serait sans doute amenée, à un certain moment de son étude de la responsabilité, à prendre en considération l'existence de différentes catégories d'obligations énoncées dans les règles primaires et à établir une distinction entre ces catégories selon leur importance pour la communauté internationale. Par ailleurs, d'autres distinctions importantes entre des types différents de faits internationalement illicites doivent également être établies en relation avec le contenu de l'obligation violée.

6. En ce qui concerne la méthode à suivre pour la préparation du projet, la Commission du droit international avait marqué sa préférence pour une méthode inductive fondée sur la pratique des rapports internationaux en cherchant à déterminer, dans la mesure du possible, les règles de la responsabilité des Etats à partir de la jurisprudence et de la pratique des Etats plutôt que de considérations théoriques. La Sixième Commission a approuvé cette méthode, mais certains représentants ont fait observer que leurs Etats, encore récents, n'avaient pas une pratique très riche. La Commission jugera des pratiques qui méritent d'être suivies et de celles qui, au contraire, doivent être corrigées ou développées, en prenant soin de situer chaque pratique dans son contexte historique et en tenant spécialement compte de son point d'aboutissement. En effet, s'il existe des matières qui présentent une certaine stabilité de par leur caractère même, il en est d'autres, par contre, qui n'existent pas dans la pratique ancienne ou même récente et qui relèvent, en grande partie, du développement progressif du droit international.

7. M. Ago note que les membres de la Sixième Commission ont approuvé, dans l'ensemble, le texte des projets d'articles 1 à 6 adoptés l'année précédente par la Commission du droit international (A/9010/Rev.1) et n'ont pas proposé de changements radicaux à leur égard. Ils ont souvent évoqué, à propos de ces textes, des questions déjà débattues à la Commission du droit international. La Commission doit encore examiner ces projets d'articles en deuxième lecture et elle tiendra compte à ce moment-là des observations de la Sixième Commission ainsi que des observations écrites des gouvernements. Il paraît préférable, en effet, d'attendre cette deuxième lecture pour réviser les articles déjà adoptés et de poursuivre pour le moment l'examen des articles ultérieurs du projet.

8. Dans la partie de son rapport consacrée à l'économie du projet (par. 43 et suivants), la Commission du droit international a fait le point des travaux et a indiqué

comment elle entendait les poursuivre à la session en cours. Elle a ainsi défini très clairement l'objet du chapitre II du projet, qui est consacré à l'élément subjectif du fait internationalement illicite et, par conséquent, à la détermination des conditions dans lesquelles un comportement donné doit être considéré en droit international comme un fait de l'Etat. Il lui reste à examiner une question très difficile : peut-on attribuer à l'Etat, sujet de droit international, le comportement d'organes non pas de l'Etat lui-même, mais d'institutions publiques distinctes — institutions publiques nationales distinctes de l'Etat ou collectivités publiques locales ? Peut-on également lui attribuer, toujours afin d'établir une responsabilité internationale à sa charge, le comportement de personnes ou de groupes qui, tout en étant formellement dépourvus du statut d'organes, ont agi, en fait, en cette qualité ? Peut-on, enfin, attribuer à un Etat l'action ou l'omission d'un organe mis à la disposition de cet Etat par un autre Etat ou par une organisation internationale ? Ce sont ces trois questions, qui font l'objet des articles 7, 8 et 9 du projet, que la Commission devra maintenant s'efforcer de résoudre.

9. M. KEARNEY pense, comme M. Ago, qu'il serait peut-être préférable d'employer le terme *liability* lorsqu'il s'agit d'actes licites, qui n'entraînent pas de la part de l'Etat une responsabilité internationale au sens classique du terme, mais qui peuvent avoir pour d'autres Etats des conséquences préjudiciables. Une réunion récente d'experts de l'OCDE sur la pollution transnationale, à laquelle M. Kearney a participé, a également conclu que le terme *liability* convenait mieux que le terme de *responsibility* pour décrire les conséquences juridiques de cette pollution. Toutefois, c'est avec circonspection qu'il faut aborder toute la question des actes licites pouvant donner naissance à certains droits de la part d'autres Etats, car dans la pratique il y a souvent, en l'occurrence, une combinaison d'actes dont certains peuvent être générateurs de responsabilité et d'autres pas.

10. M. REUTER estime que la question de l'étude de la responsabilité pour risque se posera tôt ou tard à la Commission, car il existe un rapport très étroit entre la responsabilité pour fait illicite et la responsabilité objective pour risque. Cependant, il ne lui paraît pas opportun de désigner dès maintenant un rapporteur spécial pour entreprendre cette deuxième étude, car le rapporteur spécial chargé de l'étude sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites sera nécessairement amené, au cours de son étude, à examiner la question essentielle des dommages, qui est commune aux deux sujets, et il serait à craindre que, examinant cette même question de son côté, le rapporteur spécial chargé de la deuxième étude parvienne à des conclusions différentes, voire contradictoires. Il serait donc préférable d'attendre, pour charger un autre rapporteur spécial d'étudier la responsabilité pour risque, que la question des dommages ait déjà été examinée dans le cadre de l'étude en cours.

11. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que, comme M. Kearney, il pense que la responsabilité fondée sur le risque est un domaine complexe, où jusqu'à présent des règles primaires n'ont pas encore été établies. Peut-être serait-il préférable de le faire en prenant pour commencer des domaines parti-

culiers, tels que la pollution, où des problèmes interdisciplinaires pourraient se poser. La Commission pourrait revenir sur le sujet ultérieurement et examiner alors la question de savoir s'il est opportun de l'étudier.

12. M. AGO dit qu'il a écouté avec beaucoup d'intérêt les remarques de MM. Kearney, Reuter et Ustor, et qu'il serait reconnaissant à M. Kearney des renseignements supplémentaires que celui-ci pourrait lui fournir sur les travaux de l'OCDE en la matière. La réalité internationale, comme on l'a justement observé, est très complexe et il est difficile, dans certains cas, de déterminer si une activité est licite ou illicite; cela non pas parce qu'il existerait entre le licite et l'illicite, une espèce de zone « grise », mais parce que, dans certains domaines, le droit international est en pleine évolution et une activité aujourd'hui admise peut être interdite demain. Il est en tout cas essentiel de faire une distinction très nette entre la responsabilité pour des activités illicites et la responsabilité pour des activités licites susceptibles de causer des dommages. Dans le cas d'activités illicites, le dommage est un élément souvent important mais il n'est pas absolument nécessaire pour qu'il y ait responsabilité internationale. Par contre, le dommage est un élément indispensable pour établir la responsabilité dans le cas d'activités licites dommageables. Ainsi, il est à prévoir, comme l'a fait observer M. Reuter, que deux études parallèles aboutissent à des conclusions distinctes en ce qui concerne la notion de dommages.

13. L'étude de la responsabilité liée au risque inhérent à des activités légitimes comporte l'examen de questions complexes, non seulement du point de vue juridique, mais aussi du point de vue interdisciplinaire. Dans le domaine de la pollution, en particulier, le droit international est en pleine évolution et l'on peut se demander si cette évolution tend à interdire certaines activités ou seulement à demander des garanties aux Etats. La question se pose donc de savoir si la Commission doit s'engager dès maintenant dans l'étude de la responsabilité pour risque ou si elle doit attendre.

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 7

14. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 7, qui est ainsi libellé :

Article 7²

Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits des organes d'institutions publiques distinctes

Est aussi considéré comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international le comportement de tout organe d'un établissement public ou d'une autre institution publique autonome, ou encore d'une collectivité publique territoriale (communes, provinces, régions, cantons, Etats membres d'un Etat fédéral, administrations autonomes de territoires dépendants, etc.) ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat et qui, en l'occurrence, agissent en cette qualité.

15. M. AGO (Rapporteur spécial) se réfère aux paragraphes 163 à 185 de son troisième rapport sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/246 et Add.1 à 3)³ et rappelle

² Texte modifié par le Rapporteur spécial; voir séance suivante, par. 13.

³ Reproduit dans l'*Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie).

qu'à sa session précédente la Commission a énoncé le principe de base de l'attribution à l'Etat, sujet de droit international, des comportements de ceux qui, d'après son système juridique interne, ont le statut d'organes de cet Etat, en précisant que ce principe pourrait n'être ni absolu, ni exclusif. Le principe ne serait pas absolu si l'on devait constater que, parmi les organes d'un Etat, il y en a dont les activités ne sont pas attribuées à l'Etat en tant que sujet de droit international. Toutefois, la Commission n'est pas parvenue ultérieurement à cette conclusion et elle a approuvé le projet d'article 6, d'après lequel l'appartenance d'un organe à une branche du pouvoir étatique plutôt qu'à une autre ne constitue pas une raison d'exclure l'attribution de son comportement à l'Etat. Par contre, le principe ne serait pas exclusif si l'on reconnaissait, comme on doit le reconnaître, que certaines actions ou omissions peuvent ne pas émaner d'un organe de l'Etat ayant ce statut d'après l'ordre juridique interne mais être quand même attribuées à cet Etat sur le plan de l'ordre juridique international, et engager ainsi la responsabilité internationale de cet Etat. Il est de fait que de telles actions ou omissions peuvent émaner de deux catégories d'institutions distinctes de l'Etat : d'une part, les établissements publics et d'autres institutions publiques, expressions qui recouvrent des institutions fort différentes, distinctes de l'Etat et exerçant leur activité par rapport à des matières déterminées et, d'autre part, les collectivités publiques territoriales, c'est-à-dire des institutions qui se distinguent non par l'objet de leur compétence, mais par le domaine territorial de leurs activités.

16. Les établissements publics se caractérisent par leur domaine spécifique et non général de compétence. Leur prolifération est caractéristique du phénomène contemporain de décentralisation de certaines fonctions publiques *ratione materiae*. La variété des tâches d'intérêt commun que la collectivité elle-même doit remplir dans une société moderne, le nombre toujours grandissant des services que seule la collectivité est à même d'assurer, leur extension progressive aux secteurs les plus divers de la vie économique, sociale et culturelle, leur caractère souvent technique requérant à la fois autonomie de décision et d'action et possession de compétences spécialisées, la nécessité d'assouplir les procédures et d'alléger les contrôles dans l'intérêt de l'efficacité du service, telles sont, en résumé, les raisons principales qui sont à l'origine du phénomène. On voit ainsi se constituer à côté de l'Etat une série d'établissements qui, tout en possédant de par leur mission un caractère nettement public, ont, au regard de l'ordre juridique interne, une personnalité distincte, disposent d'une organisation propre, séparée de celle de l'Etat, et sont soumis dans leur action à un régime juridique *sui generis*. Pour employer un néologisme qui a pénétré aussi dans la doctrine française du droit public, on peut dire que ce sont des institutions « parastatales », c'est-à-dire des institutions qui existent à côté de l'Etat et qui se chargent de l'exécution d'un certain secteur de la fonction publique.

17. Les actions ou omissions des organes de semblables institutions doivent-elles être considérées comme des faits de l'Etat au regard du droit international? Il faut se garder, d'une part, d'étendre excessivement la responsabilité de l'Etat, et, d'autre part, de ne pas traiter tous les Etats de façon identique. Il serait en effet absurde que, si

une même fonction publique est exercée dans un Etat par les organes de l'Etat proprement dit et, dans un autre Etat, par des institutions « parastatales », la responsabilité internationale de l'Etat soit engagée dans un cas et non dans l'autre. Certes, il faut tenir compte de la grande diversité actuelle des organisations étatiques, ainsi qu'on l'a fait observer à la Sixième Commission. A côté des établissements publics proprement dits, il y a aussi d'autres institutions publiques distinctes de l'Etat qui entrent en ligne de compte à ce sujet. Il arrive, par exemple, qu'un Etat soit seul à exercer, au sommet de l'organisation interne, la fonction de direction politique suprême, mais il arrive aussi que cette même fonction soit partagée entre l'Etat et un parti politique déterminé. Faut-il alors renoncer à attribuer à l'Etat les actions ou omissions d'un organe d'une institution qui, selon l'ordre interne de cet Etat est distinct de celui-ci, mais qui, en réalité, remplit une fonction de guide politique qui, dans d'autres systèmes, est exercée par les organes de l'Etat proprement dits?

18. Encore plus souvent que les établissements publics et les autres institutions publiques mentionnées, les collectivités publiques territoriales sont amenées à exercer des activités dans le cadre desquelles elles peuvent rencontrer et, le cas échéant, violer, des obligations envers des Etats étrangers. Faut-il appliquer un critère différent selon qu'on se trouve en présence d'un Etat unitaire ou d'un Etat décentralisé? Le Rapporteur spécial cite en exemple la dernière constitution monarchique italienne, qui s'inspirait du système unitaire napoléonien, et selon laquelle l'administration de la Sicile était entièrement du ressort de l'Etat, tandis que, selon la nouvelle constitution républicaine, qui accorde une très large autonomie à la Sicile, ces mêmes activités sont en large mesure réservées à la Région sicilienne. Cette situation se retrouve dans beaucoup d'autres Etats modernes qui s'orientent vers une répartition territoriale plus accentuée de l'exercice de la fonction publique. D'ailleurs l'existence même de municipalités soulève des problèmes du même ordre : un fait internationalement illicite émanant d'un agent de la police d'Etat engage sans doute la responsabilité internationale de l'Etat en question. Faudrait-il conclure que ce même fait, émanant d'un agent de la police municipale, n'aurait pas la même conséquence?

19. La jurisprudence, la pratique et la doctrine internationales en matière d'établissements publics sont illustrées par plusieurs exemples, aux paragraphes 167 à 170 du troisième rapport sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/246 et Add.1 à 3). Après avoir rappelé l'opinion émise par M. Gros, en qualité d'agent du Gouvernement français dans l'*Affaire relative à certains emprunts norvégiens*, devant la Cour internationale de Justice et selon laquelle, au point de vue du droit international, les établissements publics se confondent avec l'Etat, le Rapporteur spécial signale que deux juges à la Cour internationale ont souligné le bien-fondé de cette thèse (*ibid.*, par. 167).

20. En ce qui concerne la pratique des Etats, M. Ago rappelle que, dans leurs réponses au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, certains gouvernements ont fait observer que la responsabilité de l'Etat subsistait non seulement pour les actions ou omissions des collectivités exerçant des fonctions publiques d'ordre législatif ou administratif, mais

aussi pour les actions ou omissions d'organismes autres que ceux qui ont un caractère local, pour autant que de tels organismes sont eux aussi chargés de fonctions publiques. Le Comité préparatoire est donc parvenu à la conclusion qu'il était utile de viser tout à la fois non seulement les collectivités territoriales, comme les communes et les provinces, mais aussi, en général, les « institutions autonomes » ; il a rédigé la base de discussion suivante : « La responsabilité de l'Etat se trouve engagée si le dommage subi par un étranger résulte des actes ou omissions de collectivités (communes, provinces, etc.) ou institutions autonomes qui exercent des fonctions publiques d'ordre législatif ou administratif. » La troisième Commission de la Conférence n'a malheureusement pas eu le temps d'examiner et d'adopter cette base de discussion (*ibid.*, par. 168).

21. Pour ce qui est des institutions à caractère politique, le Rapporteur spécial rappelle les exemples tirés de la jurisprudence et de la pratique des Etats, qu'il a donnés au paragraphe 169 de son troisième rapport. Pour la majorité des auteurs, lorsque la fonction à laquelle se rattache une certaine action ou omission est une fonction publique, il n'y a pas de distinction à faire selon que cette fonction est exercée par des organes de l'Etat proprement dit ou par des organes d'une institution autonome. Le principe que les auteurs tiennent à souligner est qu'un Etat ne doit pas pouvoir échapper à sa responsabilité internationale en adoptant un système interne de décentralisation.

22. Pour les collectivités territoriales, le principe en question est encore plus généralement admis par la doctrine, et consacré par une pratique et une jurisprudence encore plus abondante. La distinction entre Etat et collectivités territoriales est en effet relativement ancienne alors que la prolifération des institutions « parastatales » est assez récente. L'existence desdites collectivités peut représenter l'application d'un critère de répartition des tâches *ratione loci*, tandis que celle des établissements et des institutions « parastatales » répond plutôt à un critère de répartition *ratione materiae*, mais le phénomène est fondamentalement le même. Les collectivités territoriales ont, elles aussi, une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, possèdent leur propre appareil et disposent de leurs propres organes. Néanmoins, l'attribution à l'Etat, sujet de droit international, des actions et omissions des organes de ces collectivités est généralement admise, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée au paragraphe 172 du troisième rapport. En outre, tous les Etats qui ont répondu sur ce point au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de La Haye de 1930 ont admis le principe que la responsabilité de l'Etat était engagée par des actions ou omissions de collectivités territoriales exerçant des fonctions publiques d'ordre législatif ou administratif. Ce principe a également été reconnu dans tous les projets de codification émanant de sources officielles ou privées, dont il est question au paragraphe 174 du troisième rapport. Enfin, tous les auteurs de droit international qui ont traité la question s'accordent à affirmer le même principe.

23. Pour ce qui est de l'attribution à l'Etat fédéral des faits des organes des Etats fédérés, le Rapporteur spécial signale que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a progressivement changé de position (*ibid.*, par. 176 et 177). Après avoir résisté, au XIX^e siècle, à l'idée que le principe

en question était applicable aux Etats-Unis d'Amérique, il a ensuite adopté une position beaucoup plus nuancée pour admettre finalement ce principe dans sa réponse au point X du questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de 1930, qui visait la responsabilité de l'Etat dans les cas d'Etat subordonné, d'Etat protégé, d'Etat fédéral et autres unions d'Etats.

La séance est levée à 12 h 55.

1252^e SÉANCE

Mercredi 8 mai 1974, à 11 h 45

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Yasseen.

Organisation des travaux

1. Le PRÉSIDENT fait savoir qu'ayant examiné l'organisation des travaux de la Commission pour la session en cours le Bureau élargi est parvenu à un accord sur certaines propositions qui sont fondées sur les recommandations formulées par l'Assemblée générale aux paragraphes 3 et 4 du dispositif de sa résolution 3071 (XXVIII). L'Assemblée a recommandé à la Commission d'achever, à la session en cours, la deuxième lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités adopté à sa vingt-quatrième session (point 4 de l'ordre du jour de la Commission pour la session en cours) et de poursuivre en priorité, à cette même session, ses travaux sur la responsabilité des Etats (point 3). Elle a, en outre, recommandé que la Commission entreprenne séparément en temps voulu une étude de la question de la « responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement d'activités autres que des faits internationalement illicites » (point 8 b).

2. Compte tenu de ces recommandations, il est proposé que la Commission consacre les trois premières semaines de la session en cours et, ultérieurement, une autre semaine à l'examen de la question de la responsabilité des Etats. Le reste de la session serait consacré, en majeure partie, à l'examen de la question de la succession des Etats en matière de traités. Une semaine serait réservée à l'examen de recommandations tendant à ce que la Commission commence ses travaux sur le droit relatif à l'utilisation des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation et entreprenne séparément en temps voulu une étude de la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement d'activités autres que des faits internationalement illicites (point 8 a et b de l'ordre du jour), ainsi qu'à certaines questions d'administration et d'organisation.