

Document:-
A/CN.4/SR.1252

Compte rendu analytique de la 1252e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

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>)*

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. Ramangasovina, 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.

Quelques jours seraient par ailleurs consacrés à l'examen du troisième rapport du Rapporteur spécial sur la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (point 7) et à la poursuite des travaux relatifs à la succession des Etats dans les matières autres que les traités (point 5).

3. Il est également proposé que la Commission tienne une séance privée, après sa séance suivante, pour examiner la question de la nomination au siège devenu vacant à la suite du décès de M. Milan Bartoš; une autre séance, dont la date serait fixée après des consultations, serait consacrée en totalité ou en partie à un hommage à sa mémoire.

4. Enfin, le Bureau élargi propose que la séance du lundi 27 mai 1974 soit consacrée à la célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'ouverture de la première session de la Commission (point 2 de l'ordre du jour). Des invitations à assister à cette séance seraient adressées au Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève et à tous les anciens membres de la Commission. Seuls prendraient la parole au cours de cette séance le Conseiller juridique en tant que représentant du Secrétaire général, le Président de la Cour internationale de Justice, un ancien président de la Commission qui n'en est plus membre, les anciens présidents de la Commission qui en sont encore membres et le Président de la session en cours.

5. Le principal objectif de la Commission est de terminer la deuxième lecture des projets d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et de poursuivre aussi loin que possible l'examen de la question de la responsabilité des Etats.

6. Le Président dit qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission adopte les propositions du Bureau élargi concernant l'organisation des travaux.

Les propositions sont adoptées.

Responsabilité des Etats

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 7 (Attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits des organes d'institutions publiques distinctes) *(suite)*

7. M. AGO (Rapporteur spécial), reprenant la présentation du projet d'article 7 commencée à la séance précédente, rappelle que cette disposition vise les cas de décentralisation, au sein d'un Etat, de certaines fonctions publiques, qui sont confiées à des institutions publiques créées ou reconnues par l'ordre juridique interne, tandis que le projet d'article 8 concerne le cas plus rare où une activité publique se trouve être exercée *de facto* par un ou plusieurs particuliers. Comme le représentant de la République démocratique allemande l'a fait observer devant la Sixième Commission à la vingt-huitième session de

l'Assemblée générale, l'organisation interne des Etats peut revêtir des formes nombreuses et diverses. Ces formes peuvent aller de la centralisation totale à une décentralisation très poussée de la fonction publique. Aux fins de la responsabilité internationale de l'Etat, peu importe cependant que la fonction publique soit exercée par une seule ou par plusieurs personnes morales étatiques. Au regard du droit international, l'Etat apparaît comme une unité. Tel fut, par exemple, le cas de l'Angleterre lorsque la Couronne et le Parlement étaient des personnalités morales distinctes.

8. Comme il l'a indiqué à la séance précédente, la décentralisation des institutions publiques peut s'opérer soit *ratione materiae*, soit *ratione loci*. La jurisprudence, la pratique et la doctrine internationales considèrent, dans la première hypothèse, que les actions et omissions de ces institutions publiques sont attribuables à l'Etat sur le plan du droit international. S'appliquant aux institutions publiques à compétence spéciale, le principe s'applique *a fortiori* à celles qui ont, sur un certain territoire, une compétence plus générale, et aussi bien la jurisprudence que la doctrine internationales ont reconnu l'applicabilité du principe à cette seconde catégorie d'institutions publiques.

9. La pratique des Etats, telle qu'elle ressort des réponses des gouvernements au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, est résumée dans les paragraphes 178 et 179 du troisième rapport (A/CN.4/246 et Add.1 à 3)¹. Bien que le libellé des questions pertinentes, figurant aux points VI et X du questionnaire, eût été ambigu, certains Etats, dont les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse, ont admis le principe selon lequel l'Etat fédéral doit répondre des actions et omissions qui constituent un manquement à ses obligations internationales, sans distinguer si ces agissements émanent d'organes des Etats fédérés ou d'organes fédéraux.

10. La doctrine n'est pourtant pas tout à fait unanime car certains auteurs, influencés probablement par la formulation ambiguë du questionnaire de la SDN, se sont préoccupés, à une certaine époque, d'une hypothèse qui fait presque maintenant figure de cas d'école : l'éventualité où un Etat membre d'un Etat fédéral conserverait une personnalité internationale très limitée. Ces auteurs se sont demandé si la responsabilité de l'Etat fédéral serait engagée par les actions ou omissions commises par les organes d'un Etat fédéré dans le secteur restreint où celui-ci apparaît comme un sujet autonome de droits et de devoirs internationaux.

11. Cependant, cette question est sans rapport avec le cas présent, où il s'agit uniquement de savoir si l'Etat fédéral est susceptible d'enfreindre ses propres obligations internationales par l'action ou l'omission des organes des Etats fédérés. Or il ne fait pas de doute que cette question appelle une réponse affirmative. D'ailleurs, la grande majorité des auteurs s'accordent à le reconnaître. Il est *a fortiori* évident que ce principe est valable non seulement pour les Etats fédérés, mais aussi pour des collectivités territoriales plus restreintes et qui n'ont même jamais joui de la personnalité internationale, comme les munici-

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

palités, les provinces et les régions autonomes. Il en va de même des organes de l'administration autonome des territoires dépendants, dans la mesure où il en existe encore : l'Etat métropolitain serait responsable des agissements illicites des organes métropolitains préposés à l'administration d'un territoire dépendant, quand bien même ceux-ci prétendraient jouir d'une certaine indépendance par rapport aux autorités centrales.

12. Le Rapporteur spécial conclut donc que le principe de l'attribution à l'Etat, sujet de droit international, des faits des organes des institutions publiques distinctes de l'Etat et dotées d'une compétence spécifique, soit *ratione materiae*, soit *ratione loci*, lui paraît incontestable.

13. M. Ago signale qu'il a légèrement modifié le texte de son projet d'article 7 pour tenir compte du libellé de l'article 5 que la Commission a approuvé en première lecture à sa session précédente².

14. M. CALLE y CALLE félicite le Rapporteur spécial du succès remporté par les articles 1 à 6 devant l'Assemblée générale. Les observations formulées et les modifications proposées au cours du débat à la Sixième Commission étaient toutes de caractère mineur, et il est évident que les dispositions contenues dans ces articles sont apparues comme des règles juridiques claires et concises généralement acceptables. Ce débat a montré que la Commission du droit international travaille dans la bonne direction et qu'elle a eu raison d'écarter certains éléments tombés en désuétude, qui avaient encombré par le passé les travaux de codification des règles relatives à la responsabilité des Etats, et de s'attacher à formuler un ensemble de règles bien équilibrées répondant aux besoins actuels du droit international.

15. Pour ce qui est de l'article 7, M. Calle y Calle reconnaît pleinement la nécessité d'inclure dans le projet une règle selon laquelle les faits des organes des organismes publics distincts de l'Etat seront attribués à l'Etat sur le plan du droit international. Il s'agit essentiellement de faire assumer par l'Etat la responsabilité internationale des faits des entités ou des organismes relevant de sa juridiction qui ne sont pas des organes de l'Etat.

16. Cependant, un certain nombre de questions se posent au sujet du texte de l'article. La première concerne la distinction entre les deux catégories d'organismes visées : les établissements publics ou autres institutions publiques autonomes, qui correspondent à un phénomène moderne dans le développement de la structure de l'Etat, et les collectivités publiques territoriales ou subdivisions de l'Etat — bien connues en droit international classique. Les essais de codification antérieurs ont principalement porté sur la seconde catégorie d'entités; de façon générale, on ne s'est occupé de la première qu'indirectement ou implicitement. Les deux catégories d'organismes ne font l'objet que d'un seul article dans le projet parce que, dans les deux cas, la responsabilité internationale de l'Etat est fondée sur le même critère, à savoir le caractère public des fonctions exercées par toutes les entités visées.

17. Cela étant, l'ordre dans lequel ces deux catégories d'entités sont mentionnées à l'article 7 répond-il à une

raison impérieuse ? Pour sa part, M. Calle y Calle jugerait préférable de mentionner d'abord les collectivités publiques territoriales, qui ont un caractère permanent et qui, dans le cas d'Etats fédérés ou de cantons faisant partie d'une fédération, ont une structure quelque peu analogue à celle de l'Etat lui-même. De plus, ces collectivités territoriales sont bien connues en droit public; la codification des règles de droit international régissant la responsabilité de l'Etat pour les faits de ces collectivités devrait normalement précéder les règles de développement progressif relatives au problème moderne des établissements publics ou institutions autonomes.

18. La deuxième question que soulève M. Calle y Calle concerne l'ordre ascendant dans lequel les collectivités sont citées dans le passage entre parenthèses. Il semblerait plus approprié d'adopter un ordre descendant, en commençant par la collectivité la plus grande pour finir par la plus petite : la commune.

19. Quant à la terminologie, M. Calle y Calle n'est pas entièrement satisfait de l'emploi, dans le titre, du mot « institutions », qui englobe les deux catégories de collectivités mentionnées dans le corps de l'article. Il est incongru, semble-t-il, d'employer le terme « institution » pour désigner une subdivision de l'Etat telle qu'un Etat membre d'un Etat fédéral.

20. Enfin, M. Calle y Calle demande instamment que l'on s'efforce d'améliorer le libellé de la version espagnole, où les mots « ou encore » du texte original français sont rendus par l'expression ambiguë « *o incluso* ».

21. M. YASSEEN a été sensible à la force des arguments, tirés de la doctrine et de la pratique internationale, que le Rapporteur spécial a avancés à l'appui du principe énoncé à l'article 7 et il est convaincu, pour sa part, de l'existence — ou, du moins, de la nécessité de l'existence — d'une règle en ce sens. Il voudrait toutefois insister sur un point et formuler une réserve ainsi qu'une observation d'ordre rédactionnel.

22. Le Rapporteur spécial a bien souligné qu'un Etat ne peut alléguer, pour échapper à la responsabilité, que sa constitution ne lui permet pas de contrôler les activités de tel ou tel organe. Cette règle est tout à fait justifiée car, si, dans certains cas, la constitution de l'Etat ne lui permet pas de contrôler les activités de certaines de ses subdivisions, cette carence constitutionnelle ne peut pas avoir pour résultat que l'Etat ne sera pas responsable des faits de ces subdivisions. L'article 7 s'applique donc également aux cas où la constitution de l'Etat le prive d'un certain contrôle sur les activités de certains de ses organes.

23. M. Yasseen voudrait toutefois formuler une réserve en ce qui concerne l'Etat fédéral. A son avis, il n'est pas incompatible avec le système fédéral qu'un Etat fédéré puisse encourir une responsabilité internationale. On peut, en effet, concevoir l'existence d'un certain degré de fédéralisme où les Etats fédérés pourraient jouir d'une certaine compétence internationale. Ce sont alors les Etats fédérés eux-mêmes qui seraient responsables sur le plan international, et non pas l'Etat fédéral. Ce cas pourrait très bien se présenter à l'avenir, et il importe de le distinguer des autres cas envisagés par le Rapporteur spécial. Il ne faut donc pas exclure cette éventualité ni en sous-estimer l'importance.

² Pour le texte antérieur, voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 277.

24. Enfin, en ce qui concerne le libellé, M. Yasseen propose de supprimer du texte de l'article les exemples donnés entre parenthèses et de les faire figurer dans le commentaire.

25. M. PINTO considère lui aussi que l'article 7 est bien rédigé, complet et clair et qu'il est étayé par de très nombreux précédents. Il approuve également l'optique essentiellement fonctionnelle adoptée par le Rapporteur spécial. Les faits des établissements publics doivent assurément être attribuables à l'Etat, encore que cette attribution puisse également découler de la règle énoncée à l'article 4. La plupart des établissements publics sont créés par des lois ou ce sont des lois qui en régissent le fonctionnement, et l'on peut présumer que l'Etat est maître de sa législation et peut la modifier à son gré.

26. Un fait d'un élément constitutif d'un Etat fédéral doit aussi être attribuable à l'Etat dans son ensemble. L'article 7 pourrait, toutefois, avoir des incidences sur les « clauses fédérales » qui figurent souvent dans les accords multilatéraux. Ainsi, la Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères³ contient une clause de ce genre, en vertu de laquelle un Etat fédéral est tenu de porter la Convention à la connaissance de toutes les parties de la fédération, avec une recommandation appropriée en vue de son application. Dans le cas d'accords multilatéraux, il est manifestement jugé nécessaire de mentionner expressément cette obligation des Etats fédéraux. La simple obligation de notifier l'accord multilatéral aux éléments constitutifs d'une fédération n'implique évidemment pas que ceux-ci ne sont pas automatiquement liés par l'accord, mais semble néanmoins donner à entendre qu'un défaut d'application de leur part pourrait entraîner pour eux un certain degré de responsabilité internationale.

27. M. Ago a exposé en termes généraux le caractère de l'étude, par la Commission, de la responsabilité des Etats pour les conséquences préjudiciables d'actes illicites et a soulevé la question de savoir si l'étude parallèle de la responsabilité des Etats pour les conséquences préjudiciables d'actes qui ne sont pas en eux-mêmes illicites méritait d'être effectuée. Non seulement cette étude mérite d'être effectuée, mais l'actualité de la question justifie même un certain degré de priorité. Vu son aspect politique et le temps qu'elle exigera, plus tôt cette étude sera entreprise et mieux cela vaudra.

28. M. Ago a fait une distinction entre les règles dites « primaires » de droit international et les règles de responsabilité dites « secondaires », qui déterminent les conséquences juridiques d'un manquement aux obligations établies par les règles « primaires ». D'un commun accord, la Commission ne s'occupe actuellement que des règles « secondaires » lesquelles devront cependant s'appliquer dans le contexte des règles « primaires » en cours de formulation. De nouvelles règles de fond dont la violation engagerait la responsabilité des Etats pourraient, par exemple, résulter de la définition de l'agression, de l'adoption du Projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats⁴ et de l'adoption de la charte des droits et

devoirs économiques des Etats en cours d'élaboration⁵. Elles pourraient aussi provenir de la Déclaration de principes relative à l'instauration d'un nouvel ordre économique, récemment adoptée sans opposition par la session extraordinaire de l'Assemblée générale⁶. Par exemple, voici l'un des principes énoncés dans cette déclaration :

« Droit pour tous les Etats, territoires et peuples soumis à une occupation étrangère, à une domination étrangère et coloniale ou à l'*apartheid* d'obtenir une restitution et une indemnisation totale pour l'exploitation, la réduction et la dégradation des ressources naturelles et de toutes les autres ressources de ces Etats, territoires et peuples. »

Ce principe a été conçu et adopté comme un droit sur le plan juridique, dont la violation peut engager la responsabilité d'un Etat.

29. Comme les articles rédigés par le Rapporteur spécial sont destinés à être universellement applicables, on pourrait peut-être consacrer quelque réflexion aux règles qui régiront l'exercice des droits du genre ici envisagés, ou les moyens de les faire respecter. Elles n'appartiendront à aucune des deux catégories de règles, « primaires » et « secondaires », que le Rapporteur spécial a mentionnées, mais constitueront une catégorie à part portant sur l'application des règles tant « primaires » que « secondaires » dans leur contexte social et politique. S'il est vrai qu'il se produit encore dans le monde moderne des violations du droit dont il s'agit, les violations les plus graves remontent à l'époque, antérieure au XX^e siècle, du colonialisme sans frein. Certains soutiendront peut-être qu'aucun droit de ce genre n'existait alors. M. Pinto ne saurait accepter cette manière de voir, mais il serait peut-être possible, en étudiant la responsabilité des Etats, de rechercher comment donner effet à de tels droits pour que justice soit faite, compte tenu des réalités pratiques de la politique internationale à l'heure actuelle.

La séance est levée à 12 h 55.

⁵ Résolution 3037 (XXVII) de l'Assemblée générale.

⁶ Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale.

1253^e SÉANCE

*Jeu*di 9 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, 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)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 330, p. 39.

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10*, p. 9.