

Document:-
A/CN.4/SR.1253

Compte rendu analytique de la 1253e 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>)*

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.

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*)

1. M. TAMMES s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour cette utile disposition qu'est l'article 7 de son projet, et le brillant commentaire qui l'accompagne. On ne saurait trouver dans aucun manuel de droit international un exposé à la fois plus concis et plus documenté des complexités liées à l'attribution à l'Etat monolithique d'un comportement considéré comme un fait de cet Etat. Le texte de l'article est acceptable, car il reflète de façon adéquate l'état actuel du droit international. D'une manière générale, toutefois, M. Tammes ne peut se défendre d'une certaine incertitude quant à la méthode de codification dans laquelle la Commission risque de se voir progressivement engagée.

2. Est-il réellement nécessaire, pour codifier le droit international contemporain, de dissiper tous les doutes et de résoudre toutes les controverses qui ont surgi dans le passé, soit sous la forme de litiges soumis à des tribunaux internationaux, soit sous la forme de cas d'espèce dans la pratique des Etats? A l'article 6, il y avait de bonnes raisons de réaffirmer que la responsabilité de l'Etat est engagée même par les actes des tribunaux, bien que ceux-ci soient généralement considérés comme indépendants des autorités au pouvoir. Or, même dans ce cas, certains représentants à la Sixième Commission se sont demandés si les dispositions en question n'étaient pas déjà implicitement contenues dans l'article 5.

3. Par contre, dans le cas de l'article 7, il n'est, somme toute, peut-être pas souhaitable que se reflètent dans une règle moderne toutes les controverses passées relatives aux incidences de la décentralisation interne sur l'idée de l'unité de l'Etat en droit international. La plus pertinente de ces controverses a porté sur la composition des Etats fédéraux, à une époque où l'Etat fédéral était beaucoup plus proche de ses origines d'organisation internationale d'Etats souverains, c'est-à-dire avant l'intégration des anciennes confédérations en des fédérations.

4. Il semble donc que l'énumération des collectivités publiques territoriales qui figure entre parenthèses dans le texte de l'article 7 pourrait fort bien être supprimée, non seulement pour des raisons rédactionnelles, mais aussi parce que, depuis l'adoption de l'article 5 par la Commission, il ne fait plus aucun doute que les organes d'autorités publiques territoriales sont bien des « organes de l'Etat ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat », indépendamment de leur degré d'autonomie interne. Toute la partie de l'article 7 qui concerne les collectivités publiques territoriales serait donc déjà implicitement contenue dans l'article 5.

5. Le cas des établissements publics est quelque peu différent, du fait qu'en droit international ils peuvent avoir ou ne pas avoir le statut d'organes internes de l'Etat. Dans un article récent, le Conseiller juridique M. Suy a montré qu'un établissement public agit parfois en qualité

d'agent de l'Etat et parfois en qualité d'établissement privé¹.

6. Cette ambiguïté soulève la question de l'emploi du terme « organe » dans le présent projet, tantôt pour désigner une partie de la structure de l'Etat comme à l'article 6, tantôt pour désigner un agent distinct de l'Etat, comme aux articles 7 et 8. En suivant le raisonnement de Hans Kelsen, on pourrait dire que toutes ces catégories constituent des variétés de la même catégorie d'organes dans le sens d'« *organon* », à savoir d'instrument; cet instrument peut être une institution régulière et permanente de l'Etat aussi bien qu'un agent spécial, temporaire ou de fait et distinct, occasionnellement chargé par l'Etat d'exercer une fonction publique.

7. A un certain stade de ses travaux sur le sujet, la Commission aboutira peut-être à la conclusion qu'il vaut mieux réduire les références au droit interne et prendre à nouveau en considération des formules antérieures, par exemple celle que le Rapporteur spécial cite dans la note 227 de son troisième rapport². Cela conduirait à un texte où le terme « organe » serait remplacé par une formule telle que « personnes physiques ou morales auxquelles l'Etat a confié l'exercice de fonctions publiques » ou « que l'Etat emploie pour l'accomplissement de ses fins ». En bref, M. Tammes pense qu'une partie de l'article 7 est déjà implicitement contenue dans l'article 5, et il a quelques doutes touchant le manque d'uniformité dans l'emploi du terme « organe ».

8. Enfin, il estime devoir formuler quelques observations au sujet de la question soulevée par M. Pinto concernant les dommages causés dans le passé, à des ressources qui ont été soumises depuis à la souveraineté de nouveaux Etats³. Dans ce type de situation, aucun acte internationalement illicite n'avait été commis selon l'opinion qui prévalait à l'époque. A cet égard, une nouvelle notion de droit international intertemporel est en train de naître; en fait, elle apparaît déjà dans les travaux préparatoires sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, où l'on a étudié la question de la restitution des archives, bibliothèques, insignes royaux et œuvres d'art appartenant aux collectivités politiques et culturelles qui sont devenues des Etats souverains⁴. Il s'agit moins là d'une question de responsabilité des Etats et d'indemnisation que de la *restitutio in integrum*, dans la mesure du possible, d'un état de choses préexistant qui répond à des conceptions actuelles et qui, par conséquent, s'opère avec un effet rétroactif particulier.

9. M. KEARNEY approuve la théorie sur laquelle se fonde l'article 7, mais il appelle l'attention sur certains problèmes de rédaction et de définition qui présentent une importance quant au fond. Ainsi, le texte original de l'article 7 (A/CN.4/246 et Add.1 à 3) parle « d'une personne ou d'un groupe de personnes qui [...] ont la qualité d'organes d'un établissement public », tandis que l'article 5 vise uniquement le comportement d'un organe de l'Etat,

¹ Erik Suy, « Del BRAMCO-affaire (internationale aspecten) » in *Revue belge de droit international*, vol. X, 1974-1, p. 142 (en néerlandais).

² *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 253.

³ Voir séance précédente, par. 28.

⁴ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 164 et suiv.

lequel n'en est pas moins une personne ou un groupe de personnes. Si on a voulu faire une distinction, M. Kearney aimerait savoir laquelle. Sinon, peut-être conviendrait-il de modifier l'article 7 pour l'aligner sur l'article 5, comme le Rapporteur spécial l'a proposé. En revanche, il pourrait être souhaitable de conserver la référence à « une personne ou [...] groupe de personnes » afin de conserver une symétrie entre l'article 7 et l'article 8, où cette référence est essentielle. De même, l'article 9 se réfère à « une personne ou un groupe de personnes » qui ont la qualité d'organes mais sans préciser s'il s'agit d'organes de l'Etat ou d'institutions ou d'établissements publics. Les organes mentionnés à l'article 10 sont apparemment des entités abstraites et non pas des personnes ou groupes de personnes. Peut-être le moment serait-il venu d'envisager de définir le terme « organe », si c'est là la notion qui doit servir de base de distinction entre les différents types d'actes.

10. La référence à l'ordre juridique interne d'un Etat pose le problème des Etats fédéraux, et M. Pinto a mentionné la pratique consistant à inscrire une « clause fédérale » dans les conventions de droit privé⁵. Cette référence peut s'entendre de l'ordre juridique national de l'Etat dans son ensemble ou des divers ordres juridiques des éléments territoriaux constitutifs de l'Etat. M. Tammes a exprimé quelques doutes sur la nécessité d'une clarification, car le terme « organe », tel qu'il est employé à l'article 5, désignerait tous les organes centraux de l'Etat. L'article 7 vise les collectivités publiques territoriales, mais en les opposant aux établissements et institutions publics, et il est difficile de savoir si les établissements ou les institutions publiques des diverses collectivités territoriales tombent sous le coup de l'article 7. Dans l'affirmative, l'ordre juridique interne applicable serait celui de la collectivité territoriale subordonnée dont la loi a conféré leur statut à ces établissements ou institutions. Il existe en fait deux types de clauses fédérales. Les unes accordent un certain degré d'autonomie aux entités constitutives de l'Etat fédéral pour ce qui est de l'obligation internationale assumée et les autres prévoient le cas dans lequel il existe non seulement un ordre interne juridique primaire mais également un ordre interne juridique secondaire. Ce cas ne se présente pas uniquement dans les Etats fédéraux. Au Royaume-Uni, par exemple, l'ordre juridique de l'Ecosse est différent de celui qui s'applique dans le reste du Royaume-Uni. C'est donc là un point qui appelle des précisions.

11. M. Kearney n'est pas certain de ce qu'il faut entendre par le terme « autonome » qualifiant des établissements et des institutions publics. Ce terme implique un certain degré d'indépendance par rapport à la structure étatique. Cependant, il convient de se demander à partir de quel degré d'autonomie un établissement ou une institution cesse d'être public ? Ce n'est plus une simple question de définition mais une question qui est liée à l'un des problèmes les plus délicats que pose l'article 7 et qui est de savoir ce qui confère à un établissement ou une institution un caractère public en ce sens que ses actes engendrent une responsabilité de l'Etat ? Est-ce le fait d'appartenir à

l'Etat, le contrôle par l'Etat, l'apport de capital par l'Etat, des pouvoirs spéciaux conférés par l'Etat, l'exercice de pouvoirs normalement exercés par l'Etat — tels que l'expropriation ou la nationalisation — ou le fait que l'établissement ou l'institution ont été constitués par un acte spécial émanant d'une branche de l'Etat, ou encore est-ce une combinaison de ces divers éléments ? L'article 7 laisse la solution de ce problème au droit interne de l'Etat. Compte tenu de la diversité des législations internes et de la grande variété d'institutions et d'établissements, cela pourrait être en effet la seule solution possible. Néanmoins, il pourrait être utile d'essayer d'établir à cet égard quelques critères, fondés sur les remarques suivantes faites par le Rapporteur spécial dans son commentaire : « Il paraît logique [...] que le critère décisif, à ce sujet, soit celui de la nature de la fonction exercée, et non pas celui de l'exercice de ces fonctions par des organes de l'appareil étatique proprement dit ou par des organes d'institutions distinctes et simplement coordonnées avec l'Etat. [...] Le même principe doit également amener à ne pas tenir compte, aux mêmes fins, de la distinction entre les diverses institutions qui, toutes sur un plan également public, assurent à la collectivité des services déterminés ou remplissent des fonctions considérées comme intéressant cette collectivité⁶. »

12. Ce principe pourrait être repris dans une définition selon laquelle les institutions ou les établissements publics autonomes seraient ceux qui, sur un plan public, assurent à la collectivité des services déterminés ou remplissent des fonctions considérées comme intéressant la collectivité. Les mots « sur un plan public » limiteraient la portée de la définition, qui sinon serait trop vaste, bien que cette expression puisse être elle-même difficile à définir. Une compagnie aérienne nationale exercerait une fonction publique, tandis qu'une compagnie aérienne privée exercerait des fonctions privées. Il serait toutefois difficile de définir le statut d'une compagnie aérienne mixte dans laquelle l'Etat et une entreprise privée ont des participations égales ou d'une compagnie aérienne à laquelle participent plusieurs Etats ou qui est exploitée au nom de l'Etat par une société privée en vertu d'une concession. Un problème analogue se poserait dans le cas des services publics à participation mixte. Actuellement, le droit international n'offre guère de directives en la matière. Dans l'Arrêt Oscar Chinn de la Cour permanente de Justice internationale⁷, il a été jugé qu'une compagnie de navigation privée contrôlée par le Gouvernement belge et opérant sur le Congo, dont les actions appartenaient à des particuliers pour une part importante, constituait un établissement public parce qu'elle fonctionnait comme un service public. Dans une affaire de diffamation contre l'agence Tass, jugée à Londres en 1948, un tribunal du Royaume-Uni a conclu que, bien que l'agence Tass eût été constituée en tant qu'entité juridique distincte de l'Etat, elle demeurait un service de l'Etat du point de vue des immunités souveraines car elle continuait de fonctionner comme un organe de l'Etat⁸.

⁵ *Annuaire...* 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 270, par. 170.

⁷ *C.P.J.I.*, série A/B, n° 63 (1934).

⁸ [1949] *All. E.R.* 274.

⁵ Voir séance précédente, par. 26.

13. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial a cité l'*Affaire relative à certains emprunts norvégiens* à propos de la relation qui peut exister entre le principe de l'immunité de juridiction et le problème de la responsabilité de l'Etat⁹. Cependant, le principal problème était, en l'espèce, de savoir si un Etat devait être soumis à la juridiction des tribunaux d'un autre Etat à la suite de faits de ses institutions ou établissements publics. Le principe de l'immunité de juridiction peut mériter de retenir l'attention, mais il est peu probable qu'il puisse conduire à une solution pratique du problème entièrement différent de la responsabilité des Etats. La question de l'immunité de juridiction est une question aussi complexe que celle de la responsabilité des Etats et la distinction entre la *res gestionis* et la *res imperii* une doctrine qui est encore en cours d'élaboration.

14. Si le point de départ du critère doit être essentiellement fourni par le droit interne, puisque les établissements et institutions ont été créés par ce droit, la Commission peut cependant donner quelques indications sur les facteurs qui doivent être considérés comme décisifs pour faire la distinction entre les institutions publiques et les institutions privées. Compte tenu des nombreux différends qui se sont élevés à ce sujet dans le passé, il apparaît nécessaire que les tribunaux, qui dans la plupart des cas seront des tribunaux nationaux, disposent de quelques directives.

15. M. ELIAS dit qu'il serait difficile de ne pas approuver le principe énoncé à l'article 7, principe qui est inattaquable du point de vue de la doctrine et de la pratique des Etats.

16. Toutefois, il n'est pas certain que le texte actuel exprime convenablement ce principe. En droit international contemporain, il convient de souligner l'unité de l'Etat, mais sans négliger la question de la décentralisation. L'Etat agit par l'intermédiaire d'organes qui possèdent une personnalité distincte de lui, en vertu de son droit interne, et qui remplissent des fonctions et fournissent des services de caractère public. Le problème est de déterminer jusqu'à quel point on peut pousser la décentralisation sans permettre à l'Etat de décliner toute responsabilité pour les actes internationalement illicites de ses organes.

17. Compte tenu de la liste des différents types d'entités qui est donnée dans le texte de l'article 7, la référence à des « institutions publiques », dans le titre ne correspond pas exactement au contenu de l'article. Il serait donc souhaitable de définir, dans un premier article, la portée de la série d'articles à l'examen, conformément aux explications données par le Rapporteur spécial dans son introduction¹⁰, c'est-à-dire en précisant que les articles se limitent aux conséquences des actes ou omissions des organes de l'Etat qui engagent la responsabilité de l'Etat. Il serait alors clair que ces articles ne traitent pas de la responsabilité des conséquences dommageables de faits qui ne sont pas nécessairement internationalement illicites mais engagent néanmoins directement la responsabilité de l'Etat. Un deuxième article, intitulé « Terminologie » pourrait contenir une définition de termes tels que

« institutions publiques », « établissements publics », « institutions publiques autonomes » et « administrations autonomes de territoires dépendants ». C'est là une question assez importante car, en l'absence de définitions, la liste des exemples donnés, qui n'est pas exhaustive, pourrait être une source d'erreur. M. Elias n'est pas en faveur de la suppression de la liste des entités figurant entre parenthèses, non plus que du renvoi de cette liste en note de bas de page, car les notes de bas de page pourraient disparaître après l'adoption des articles par une conférence de plénipotentiaires.

18. M. Elias pense, comme M. Yasseen, que le libellé de l'article ne devrait pas être trop rigoureux afin de pouvoir s'appliquer à certains types de structures fédérales modernes. M. Kearney a mentionné le cas des institutions publiques créées conjointement par deux ou plusieurs Etats indépendants. Un exemple en est la Commission de l'Afrique orientale, conjointement créée par l'Ouganda, le Kenya et la Tanzanie pour l'exploitation commune de compagnies aériennes, ferroviaires et maritimes. Si la Commission était tenue responsable par un tribunal d'un fait internationalement illicite et ne pouvait faire face au paiement des dommages-intérêts auxquels elle aurait été condamnée, une procédure pourrait-elle alors être engagée contre les Etats associés ? Quel « droit interne » s'appliquerait dans ce cas ?

19. M. Elias approuve, de façon générale, les remarques faites par M. Kearney, mais pense que l'article serait par trop compliqué s'il devait tenir compte de toutes les situations envisagées. Mieux vaudrait rédiger l'article aussi simplement que possible et disposer de ces situations dans le commentaire, en y joignant les documents explicatifs fournis par le Rapporteur spécial.

20. M. REUTER approuve l'article 7 dans son ensemble et souscrit aux idées essentielles exposées par le Rapporteur spécial dans son introduction. Il est sensible, toutefois, à la complexité des problèmes soulevés par d'autres membres de la Commission ; il se bornera donc à quelques considérations prudentes présentées à titre d'hypothèses.

21. Comme l'ont dit plusieurs membres de la Commission, l'article 7 pose des problèmes de rédaction qui sont liés à des questions de fond. Cet article est, de l'avis de M. Reuter, tout à fait différent de l'article 8 et énonce un principe beaucoup plus surprenant : il montre, en effet, qu'en présence de certaines situations de fait le droit international procède à une attribution de la responsabilité qui ne correspond pas à celle du droit national. La contradiction qui existe, à cet égard, entre le droit international et le droit national est à l'origine d'un certain nombre de malentendus.

22. Il est bien évident que cette attribution de la responsabilité en droit international comporte des limites : faut-il les énoncer toutes, ou faut-il considérer que certaines vont de soi et n'ont pas besoin d'être mentionnées dans le texte de l'article ? Dans le cas, par exemple, de l'attribution à l'Etat des faits de certaines collectivités publiques territoriales — question qui soulèvera très peu de difficultés car il s'agit d'une pratique bien établie et communément suivie — M. Reuter estime qu'il n'est pas nécessaire de mentionner dans l'article les limites de fait que rencon-

⁹ *Annuaire...* 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 269, par. 167.

¹⁰ Voir 1251^e séance, par. 3 et 4.

trera l'application de la règle. Cette règle s'appliquera, en effet, à tous les faits illicites résultant de la violation d'une règle coutumière ou d'une règle conventionnelle qui reste muette sur le problème de l'attribution. Il est vrai que, dans beaucoup de conventions, les Etats à structure fédérale font des réserves quant à l'attribution de la responsabilité, en invoquant la clause fédérale. Cependant, M. Reuter considère qu'il s'agit là d'une autre question qu'il n'est pas nécessaire de prévoir dans l'article et qu'il suffit de mentionner dans le commentaire.

23. L'article 7 pose un autre problème, évoqué par M. Yasseen : celui des structures composées qui ne sont pas des Etats, comme les confédérations, les communautés européennes ou africaines. M. Reuter estime que cette question ne relève pas de l'article à l'examen et que la Commission ne doit pas toucher aux questions concernant les organisations internationales, qui n'entrent pas dans le cadre de son étude et qui l'entraîneraient sur un terrain incertain et dangereux. Il est significatif, à cet égard, que les Etats tiers n'aient pas beaucoup traité avec des organisations internationales quand il s'agit de la responsabilité, comme le montre la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux¹¹, car les Etats offrent actuellement dans ce domaine des garanties plus grandes que les organisations internationales.

24. Pour M. Reuter, l'expression « collectivités territoriales » et son équivalent dans le texte anglais (« *territorial entity* ») sont acceptables. Par contre, les termes utilisés pour désigner les collectivités non territoriales soulèvent, à son avis, certaines difficultés, notamment à propos d'entités qui assument des tâches économiques, non seulement dans l'Etat socialiste, mais aussi dans l'Etat capitaliste, dans la mesure où celui-ci admet également des structures socialistes. Ces entités ne posent, en fait, aucun problème dans la pratique, car il est évident que les actes imputables à des organes de production ou de commerce qui ne sont pas des organes de l'Etat ne sont pas attribuables à l'Etat. M. Reuter ne voit d'ailleurs pas comment ces entités pourraient commettre des actes internationalement illicites. En effet, à supposer qu'un établissement comme la régie Renault viole une règle résultant d'un accord conclu entre les Etats-Unis et la France, il est évident que l'Etat français sera directement responsable si la violation a lieu en France et que le Gouvernement américain poursuivra la régie Renault si la violation a lieu aux Etats-Unis. Il faut donc exclure ce genre de problème.

25. En ce qui concerne le problème de l'immunité posé par M. Kearney, M. Reuter fait observer que la question de l'immunité des entreprises publiques présente des aspects très controversés et qu'il vaut mieux ne pas l'évoquer dans le texte de l'article. En revanche, il faut, à son avis, que la Commission prenne position sur une question de principe en s'interrogeant sur le fondement de la règle qu'elle est en train d'énoncer. Si cette règle existe, c'est, selon M. Reuter, parce que, pour des raisons pratiques, le droit international veut considérer l'activité de l'Etat — son activité essentielle, et non accessoire — comme une unité. Il s'agit donc de définir le point de vue

du droit international, et non le point de vue du droit national. Aussi, peut-on parler en termes de « fonctions » comme l'a fait le Rapporteur spécial lui-même. Si l'on parle d'« organes », on est obligé de préciser qu'on vise uniquement certaines entités qui ne sont pas d'Etat, mais qui ont une structure qui leur donne un régime de droit public. Or, les notions de droit public et le droit privé n'existent que dans certains systèmes juridiques et n'ont aucun sens pour les pays anglo-saxons. Il faut donc éviter le terme « organe » ainsi que tous les termes qui, comme l'expression « *public corporation* » pourraient faire croire qu'il s'agit d'un renvoi au droit national. Il existe d'ailleurs des cas où il s'agit manifestement d'un organe privé, mais d'un organe privé qui exerce des fonctions d'Etat, ce qui correspond précisément à la définition de l'Etat corporatif. M. Reuter juge acceptable le terme « fonctions » employé par le Rapporteur spécial, mais à condition de préciser que ce terme vise les fonctions spécifiques de l'Etat.

26. Il préférerait, pour sa part, une troisième expression : celle de « privilèges de puissance publique ». En effet, quand une entité qui n'est pas d'Etat, quel que soit son statut, exerce des privilèges de puissance publique, c'est-à-dire la contrainte juridique, législative, judiciaire, exécutive, physique ou autre, on peut parler d'une décomposition de l'Etat. M. Reuter accepte ainsi l'idée qui préside à l'exposé de M. Kearney, tout en refusant absolument qu'il soit fait aucune allusion aux immunités dans l'article. En effet, il convient d'observer que tous les actes qui sont du commerce juridique, tels que les actes d'échange ou de vente, même s'ils sont le fait d'un organisme d'Etat, ne sont jamais attribuables à l'Etat. En revanche, par exemple, dans le cas des banques d'émission, et cela quel que soit le statut interne de ces banques (société privée ou organisme d'Etat), l'émission de la monnaie constitue un privilège régalien et par conséquent en vertu du droit international les actes des banques d'émission peuvent en matière monétaire être attribués à l'Etat, comme on le voit d'ailleurs dans la succession d'Etats en matière monétaire.

27. En conclusion, M. Reuter accepte le principe énoncé à l'article 7, mais souhaiterait que cet article soit rédigé de manière plus précise. Il pense, comme M. Calle y Calle, qu'il serait préférable de mentionner en premier lieu les collectivités territoriales, car ce sont elles qui posent le moins de problèmes.

La séance est levée à 11 h 50.

1254^e SÉANCE

Jeudi 9 mai 1974, à 12 h 25

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.

¹¹ Résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale.