

Document:-
A/CN.4/SR.1255

Compte rendu analytique de la 1255e 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>)*

Nomination à des sièges devenus vacants après élection

(A/CN.4/276 et Add.1)

[Point 1 de l'ordre du jour]

Le PRÉSIDENT fait savoir que la Commission a élu en séance privée, conformément à son statut, M. Milan Šahović, de Yougoslavie, au poste devenu vacant par suite du décès de M. Milan Bartoš. Un télégramme a été envoyé à M. Šahović l'invitant à participer aux travaux de la Commission.

La séance est levée à 12 h 30

1255^e SÉANCE

Vendredi 10 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

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

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 1253^e séance)**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. TSURUOKA estime que le projet d'article 7 est utile, sinon indispensable, et il approuve le principe qui y est énoncé, en particulier pour ce qui concerne les collectivités publiques territoriales. Quant aux établissements publics ou autres institutions publiques autonomes, il serait peut-être souhaitable de préciser selon quels critères peut s'apprécier le caractère public ou privé de ces institutions. Cette question présente un intérêt certain pour un pays comme le Japon, où il existe, en plus d'une entreprise nationale de chemins de fer considérée comme publique selon l'ordre juridique interne, une centaine d'autres compagnies de chemins de fer.

2. M. SETTE CÂMARA dit qu'ayant assisté aux débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale il peut témoigner de l'excellent accueil réservé aux six premiers articles sur la responsabilité des Etats. Cette réaction favorable de l'Assemblée générale équivaut à une reconnaissance des principes fondamentaux qui commandent la philosophie de l'ensemble du projet et revêt une impor-

tance particulière en ce qui concerne l'angle sous lequel le Rapporteur spécial a abordé le sujet, s'écartant en cela du point de vue traditionnel qui limite le sujet au traitement des étrangers.

3. M. Sette Câmara approuve, quant au fond, l'article 7, qui s'appuie sur un excellent commentaire. Le principe de l'unité de l'Etat sur le plan international est universellement reconnu; quelle que soit l'organisation interne d'un Etat ou le degré de décentralisation existant dans l'exercice du pouvoir — du point de vue fonctionnel ou territorial — la responsabilité de l'Etat en droit international reste une et indivisible.

4. En ce qui concerne le libellé de l'article, M. Sette Câmara pense que le Rapporteur spécial a raison de vouloir l'aligner sur le nouveau libellé de l'article 5. Pour ce qui est des doutes exprimés par M. Calle y Calle quant à la nécessité de maintenir, à l'article 7, la distinction entre deux catégories d'entités, M. Sette Câmara estime, pour sa part, qu'il y a peut-être lieu de maintenir cette distinction : elle permet d'éliminer toute ambiguïté concernant le genre d'entités publiques auquel l'article se réfère — et sert ainsi un but utile en raison de la grande prolifération des ramifications internes de l'Etat. Il appuie, en revanche, la suggestion de M. Yasseen tendant à supprimer l'énumération des entités publiques territoriales placée entre parenthèses. Cette énumération devrait figurer dans le commentaire de l'article.

5. L'observation de M. Yasseen quant à la nécessité de laisser la porte ouverte aux fédérations dont les Etats membres conservent un certain degré de souveraineté dans la vie internationale mérite une étude attentive¹. Il y a eu des cas, dans le passé, où la responsabilité de l'Etat fédéral pour des actes d'Etats fédérés n'a pas été reconnue; par exemple, dans l'*Affaire Robert Fulton Cutting*² entre le Canada et les Etats-Unis, le Canada a refusé de se reconnaître responsable au regard des règles existantes du droit international du fait de la province de Québec. M. Sette Câmara souscrit, pour sa part, à la position qui est adoptée dans l'article 7 sous sa forme actuelle, car il serait très difficile d'apporter à la règle générale de l'unité de l'Etat des restrictions clairement définies aux fins de la responsabilité internationale. Toute restriction en la matière atténuerait la responsabilité de l'Etat et introduirait une certaine incertitude dans les relations internationales. La meilleure manière de résoudre le problème serait, peut-être, d'exclure expressément de la règle énoncée à l'article 7 les cas dans lesquels les Etats membres d'une fédération conservent leur souveraineté internationale ou, du moins, une partie de celle-ci. Les fédérations modernes évoluent nettement dans le sens contraire, c'est-à-dire dans le sens d'une diminution de l'autonomie des Etats fédérés, mais certaines expériences nouvelles en matière fédérale pourraient revenir à la vieille formule d'une union assez lâche ou d'une confédération d'Etats.

6. M. Sette Câmara pense, comme M. Tammes, que la répétition du mot « organe » risquerait d'induire en erreur, car ce terme désigne habituellement un instrument de l'Etat. M. Kearney a plaidé instamment en faveur d'une

¹ Voir 1252^e séance, par. 23.² Voir G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, vol. V, p. 561.

meilleure définition des établissements publics et des institutions publiques autonomes, mais il n'est pas facile de trouver des critères satisfaisants à cet égard, étant donné la prolifération de ces organes liée au rôle de plus en plus tentaculaire de l'Etat dans la société moderne. En outre, avec l'immixtion croissante de l'Etat dans des domaines qui appartenaient traditionnellement au secteur privé, il est difficile de déterminer si une entité donnée agit ou non en tant qu'organe de l'Etat. Le problème est encore plus complexe lorsque l'établissement appartient en partie à l'Etat et en partie à des particuliers, l'Etat gardant souvent des privilèges en ce qui concerne la nomination des membres du conseil d'administration.

7. C'est pourquoi, M. Sette Câmara est partisan de maintenir une formule générale à l'article 7. Il ne faut pas oublier que le projet porte sur la responsabilité en droit international, où le principe de l'unité prévaudra toujours. La question présente deux aspects : d'un côté, l'image une et indivisible de l'Etat; de l'autre, l'enchevêtrement complexe des instruments d'action de l'Etat moderne. Le premier aspect, celui de l'unité de l'Etat sur le plan international, suffit pour établir la responsabilité.

8. M. Sette Câmara juge l'article acceptable quant au fond et pense, comme M. Kearney, que le Rapporteur spécial devrait essayer d'en améliorer le texte en consultation avec les autres membres de la Commission.

9. M. MARTÍNEZ MORENO s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour l'excellent accueil que les projets d'articles 1 à 6 ont reçu à l'Assemblée générale.

10. Il approuve l'essentiel du contenu de l'article 7. Le principe qu'il suit correspond à la complexité de l'Etat moderne, qui doit devenir plus décentralisé, afin de satisfaire à la diversité et à l'étendue de ses obligations à l'égard de la communauté. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer, ce qui importe, ce n'est pas qui exerce une fonction donnée, mais plutôt le caractère de la fonction elle-même. La responsabilité de l'Etat est engagée en droit international à cause de la nature de la fonction exercée, même si, en fait, cette fonction est exercée par un organisme autre qu'un organe de l'Etat.

11. Toutefois, M. Martínez Moreno a des doutes quant à l'attribution de la responsabilité lorsqu'il s'agit du comportement des éléments de certains Etats composés. Traditionnellement, les auteurs ont établi une distinction entre une fédération d'Etats et une simple confédération, fondée essentiellement sur le fait que, dans le premier cas, la direction des affaires extérieures et de la défense nationale appartient à l'Etat fédéral, alors que, dans le second cas, la personnalité internationale des éléments de l'Etat continue à subsister. Ainsi, la Suisse est une fédération, en dépit de son titre officiel de « Confédération suisse ». Cependant on peut avoir des doutes dans le cas de certains Etats composés qui, sans être des confédérations au sens strict du terme, reconnaissent, en fait, une certaine personnalité internationale à tous leurs composants ou à certains d'entre eux. Si un acte internationalement illicite est commis par un de ces composants, la question se pose de savoir s'il doit être imputé à l'Etat composé ou aux composants. Si la dernière solution était adoptée, il serait nécessaire de modifier le texte de l'article 7 en y intro-

duisant une disposition spéciale prévoyant ce genre d'exceptions.

12. Compte tenu de l'étude séparée qui doit être faite de la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables de l'accomplissement d'activités autres que les faits internationalement illicites, M. Martínez Moreno suggère d'introduire, dans le projet actuel, un article sur la portée des projets d'articles, analogue à l'article premier de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Un tel article aurait pour objet de spécifier clairement que le projet d'articles ne s'applique qu'à la responsabilité découlant de faits internationalement illicites. Cet éclaircissement est indispensable car, dans le passé, certains projets — comme le rapport Guerrero adopté par le Comité d'experts de la Société des Nations pour la codification progressive du droit international — avaient spécifié que « la responsabilité internationale ne [pouvait] naître que d'un acte illicite contraire au droit international »³ — affirmation qui, de toute évidence, n'est plus valable dans le droit international contemporain. Un article sur la portée du présent projet servirait ainsi à indiquer que le projet d'articles ne couvre pas tous les cas de responsabilité internationale.

13. Plusieurs membres de la Commission ont suggéré l'introduction d'un article liminaire sur la terminologie. M. Martínez Moreno craint, toutefois, que la rédaction de cet article ne se révèle extrêmement difficile et ne mette à l'épreuve la sagesse et la sagacité du Rapporteur spécial. Quant à lui, il partage en partie les doutes et les critiques exprimés par d'autres membres au sujet de la terminologie, mais il est obligé d'admettre qu'aucune des suggestions faites jusqu'ici ne supprimerait tous les problèmes et tous les doutes qui se sont manifestés. Par exemple, le terme « organe » a des connotations diverses et n'a pas exactement le même sens dans les différents systèmes juridiques. Il en est de même pour l'expression « institution publique autonome » qui n'est pas utilisée dans certains pays, mais qui a un sens très précis dans le propre pays de M. Martínez Moreno : elle désigne une entité établie par l'Etat, par un acte législatif ou administratif, avec des fonds de l'Etat, mais capable d'assumer personnellement des obligations juridiques, possédant un conseil d'administration distinct et exerçant une fonction publique particulière. En ce sens, un organisme comme la *Tennessee Valley Authority* serait un exemple d'institution publique autonome.

14. M. Martínez Moreno partage l'opinion de M. Kearney quant à l'opportunité d'énoncer des directives en droit international pour déterminer les organes d'entités publiques qui sont visés par l'article 7, afin que la question ne dépende pas entièrement de l'ordre juridique interne de l'Etat. Compte tenu, toutefois, de la diversité de ces entités et de la variété des fonctions qu'elles exercent, ainsi que du stade actuel de développement du droit international, il estime que ces directives internationales seront extrêmement difficiles à formuler. Il conclut donc, pour sa part, que la solution proposée par le Rapporteur spécial et qui consiste à se référer à l'ordre juridique interne de l'Etat, si elle n'est pas idéale, est la seule solution possible.

15. Deux membres de la Commission, M. Elias et M. Reuter, ont mentionné l'important phénomène

³ *Annuaire...* 1956, vol. II, p. 222, conclusion n° 1.

moderne des marchés communs et des unions douanières, qui a provoqué l'apparition de certaines entités supranationales, dont la responsabilité internationale ne saurait, en aucun cas, être imputée à leurs Etats membres. M. Martínez Moreno pense que c'est là une importante question que le Rapporteur spécial devrait étudier attentivement.

16. M. BILGE est d'avis que l'article 7 complète les articles 5 et 6, selon lesquels est considéré comme un fait de l'Etat, d'après le droit international, le comportement de tout organe de cet Etat, quelle que soit sa position dans l'organisation étatique. L'article 7 ajoute que les faits des organes d'institutions publiques peuvent aussi être considérés comme faits de l'Etat. Cette règle est tout à fait acceptable, car elle exprime la position des Etats, de la jurisprudence et de la doctrine.

17. Il est à noter cependant que l'article 7 ne se borne pas à compléter les deux dispositions précédentes : il apporte une précision. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué, c'est pour répondre à différents besoins que les Etats créent des établissements publics ou autres institutions publiques autonomes ou des collectivités publiques territoriales. Ces diverses institutions apparaissent comme distinctes de l'Etat; elles sont dotées d'une personnalité propre et jouissent d'une certaine liberté d'action. Se fondant sur la notion de l'unité de l'Etat en tant que sujet du droit international, le Rapporteur spécial propose de considérer les faits des organes de ces institutions comme des faits de l'Etat dont elles relèvent. Ces institutions sont donc distinctes de l'Etat selon le droit interne, pour autant qu'on prend l'expression « Etat » dans son sens étroit; elles sont cependant rattachées à l'Etat, dans son sens large, en droit international. Il ressort de la jurisprudence citée par le Rapporteur spécial, que les institutions publiques se confondent avec l'Etat, au sens large du terme sur le plan du droit international. Cette constatation est particulièrement frappante en ce qui concerne les collectivités publiques territoriales, puisqu'elles ont un lien matériel avec le territoire de l'Etat au sens large. En conséquence, M. Bilge ne saurait admettre que c'est parce que les Etats fédérés ne sont pas des sujets de droit international et parce qu'il faut qu'un sujet de droit international soit responsable de leurs actes ou omissions illicites sur le plan international, que les faits des Etats fédérés sont considérés comme des faits de l'Etat fédéral. Si la Commission s'engageait dans cette voie, elle serait amenée à admettre d'autres formes de responsabilité internationale.

18. Dans plusieurs passages de son troisième rapport (A/CN.4/246 et Add.1 à 3), le Rapporteur spécial laisse entendre que la règle consacrée à l'article 7 est une règle de droit coutumier ou, du moins, qu'elle est « déjà solidement établie dans la pratique » et « dans la conviction des Etats »⁴. Il serait utile que M. Ago précise sa position sur ce point.

19. Plusieurs membres de la Commission ont suggéré de tenter de définir les notions d'établissement public et d'autres institutions publiques autonomes. En effet, il n'existe pas de définition en droit international et les définitions que l'on rencontre dans les différents droits internes ne sont pas concordantes. Le Rapporteur spécial a choisi

de s'en référer au droit interne. On peut toutefois se demander s'il n'existe pas un critère objectif, bien qu'il faille se garder d'ôter aux Etats leur liberté de choisir leur mode d'organisation interne, en leur imposant une définition des institutions et des établissements publics. On pourrait, par exemple, adopter une définition fondée sur l'importance des fonctions publiques exercées par les institutions publiques, sans l'imposer aux Etats. Ainsi, si un Etat décide qu'une certaine activité, par exemple le transport aérien, relève des fonctions publiques selon son droit interne, il ne pourrait ensuite se plaindre de ce qu'un autre Etat ne la considère pas de la même façon. Il peut même arriver, ainsi que M. Kearney l'a fait observer, que certains associés d'une entreprise conjointe considèrent une fonction déterminée comme publique, alors que d'autres la considèrent comme privée, en se référant à leurs droits internes respectifs. En définitive, M. Bilge ne voit pas de meilleur critère que celui auquel se réfère l'article 7, à savoir le droit interne.

20. En ce qui concerne la rédaction, il y aurait lieu de mettre le titre plus étroitement en harmonie avec le corps de l'article à l'examen et, plutôt que de se référer à la « qualité » d'organe d'institutions publiques en droit interne, peut-être serait-il préférable de parler du « caractère public » de ces institutions selon ce droit.

21. M. OUCHAKOV souscrit aux vues du Rapporteur spécial quant aux principes qui régissent l'ensemble du projet d'articles, notamment la distinction entre la responsabilité causale de l'Etat et sa responsabilité pour faits internationalement illicites.

22. Quant à l'article 7, du moins sous sa forme actuelle, il ne paraît pas avoir sa place dans le projet. Il semble, en effet, qu'il suffise de poser en principe, comme le font l'article premier et l'article 3, que tout comportement constituant une violation d'une obligation internationale d'un Etat au regard du droit international engage la responsabilité de cet Etat. Le chapitre II du projet est consacré à l'attribution de certains faits à l'Etat, c'est-à-dire à la constatation que, dans certains cas, c'est l'Etat lui-même qui agit. Or il semble qu'il soit possible de comprendre ce qu'on entend par « comportement de l'Etat », sans le secours des dispositions du chapitre II.

23. Un Etat est un organisme collectif qui ne peut avoir de comportement que par l'intermédiaire de ses organes. De par sa nature, l'Etat est un organisme doté d'un pouvoir dont il est seul détenteur, le pouvoir étatique. A cet égard, il faut éviter d'employer l'expression « pouvoir public », que l'on utilise parfois à propos des biens publics et qui fait appel à notion de propriété. Les biens publics ne relèvent pas du pouvoir public en tant que tel. Or il semble que les établissements publics visés à l'article 7 ont parfois été entendus comme étant des établissements qui sont la propriété de l'Etat.

24. S'il est vrai que les organes qui exercent le pouvoir étatique, dans les domaines législatif, exécutif et judiciaire, sont des organes de l'Etat, qu'ils sont l'Etat lui-même, on peut se demander si ce principe souffre des exceptions. La réponse à cette question dépend de la manière dont on l'aborde. Lorsqu'un Etat délègue son pouvoir étatique à un organisme, on peut considérer qu'il s'agit soit d'un organe de cet Etat, soit d'un organisme distinct, qui ne figure pas parmi les organes considérés

⁴ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 274, par. 179.

comme des organes de l'Etat dans la constitution de cet Etat, par exemple. On peut alors considérer que ces organismes engagent la responsabilité de l'Etat par leur comportement. Ce point de vue pourrait fort bien être exprimé dans un article du projet.

25. Sous sa forme actuelle, l'article 7 vise deux catégories bien distinctes d'institutions publiques: les collectivités publiques territoriales, qui ont bien le caractère d'organes de l'Etat, et d'autres institutions, qui n'ont aucunement ce caractère. On peut se demander si les collectivités publiques territoriales ne devraient pas faire l'objet d'un article distinct. Il ne fait aucun doute que leurs organes sont des organes de l'Etat. C'est ainsi que les organes des républiques fédérées et des républiques autonomes de l'Union soviétique sont des organes de l'Union soviétique; les organes de la Sicile sont des organes de l'Italie. Peu importe la manière dont l'Etat répartit son pouvoir territorialement. Si un doute subsiste sur ce point, il devrait être dissipé aux articles 5 ou 6.

26. L'article 7 vise d'autre part les institutions publiques autonomes et, en particulier, les établissements publics: ces derniers peuvent se concevoir soit comme des organismes exerçant le pouvoir étatique, auquel cas ils sont des organes de l'Etat, soit comme des organismes appartenant à l'Etat, et qui sont alors simplement dotés de la personnalité morale conformément au droit civil. En Union soviétique, où la propriété privée n'existe pas, toute usine appartient à l'Etat. Du point de vue de la propriété, c'est un établissement public, mais du point de vue du pouvoir étatique, elle n'exerce aucun pouvoir par délégation et n'engage pas l'Etat par son comportement. Si une usine soviétique conclut un contrat avec une usine étrangère, elle engage des relations de droit civil. En Union soviétique, il existe une banque d'Etat soviétique dont le directeur est membre du Gouvernement soviétique et qui engage l'Etat soviétique par son comportement. Toute autre banque, comme la Banque pour le commerce extérieur, est propriété publique mais n'engage aucunement l'Union soviétique. Les contrats qu'elle peut conclure avec des banques étrangères sont soumis aux règles du droit civil soviétique ou de toute autre loi applicable, conformément aux principes du droit international privé.

27. Si le comportement de l'Etat reste le même, quel que soit le point de vue dont on le considère, la qualification juridique de ce comportement, par contre, peut être différente: un acte peut être licite du point de vue du droit interne et illicite du point de vue du droit international. Par comportement de l'Etat, il faut entendre le comportement des organes de l'Etat proprement dits ou d'organes dotés par l'Etat de quelque pouvoir étatique, c'est-à-dire d'un pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire. Le pouvoir de l'Etat constitue, selon lui, un seul et même pouvoir, car l'Etat est toujours une entité unique. Il est donc difficile de parler d'institutions publiques autonomes, car l'autonomie du pouvoir n'existe pas au sein de l'Etat. Il s'agit, ou bien d'un organe qui exerce des fonctions d'Etat et qui, dans ce cas, appartient à l'entité unique de l'Etat, ou bien d'un organe qui n'appartient pas à l'Etat. Ce qu'on appelle autonomie n'est, en fait, qu'une décentralisation des pouvoirs de l'Etat, car aucun pouvoir étatique ne peut exister en dehors de l'Etat: tous

les organes exerçant des fonctions d'Etat n'existent qu'au sein de l'Etat et sont soumis au pouvoir étatique. On ne peut trouver d'exception à cette règle que dans certaines périodes transitoires, lorsque deux pouvoirs étatiques coïncident au sein du même Etat, comme ce fut le cas en Russie, entre la révolution de février et la révolution d'octobre, lorsque le pouvoir du gouvernement officiel coexistait avec le pouvoir des soviets. Des institutions publiques autonomes ne peuvent donc pas être dotées d'un pouvoir étatique et exercer des fonctions d'Etat.

28. Dans son commentaire sur l'article 7, le Rapporteur spécial a cité comme exemple d'institutions publiques autonomes dont le comportement entraînerait la responsabilité de l'Etat, « les partis uniques qui, dans divers pays, remplissent des fonctions publiques particulièrement importantes »⁵. Or, M. Ouchakov fait observer que les partis politiques, dans les pays socialistes comme dans les autres pays, ne sont rien d'autre que des organisations sociales. Le parti communiste de l'Union soviétique exerce, certes, une très grande influence sur la politique de l'Etat, car il jouit de l'appui du peuple tout entier, mais il n'est pas pour autant un organe de l'Etat: il a sa propre idéologie et élabore sa propre politique. Il se peut que la politique d'un parti influe sur la politique de l'Etat et se traduise par des actes de l'Etat et de ses organes: mais il s'agit alors du comportement de l'Etat, et non pas du parti lui-même. A cet égard, le parti communiste de l'Union soviétique ne diffère pas des partis politiques des autres pays et son rôle a souvent été mal compris par les pays occidentaux. L'article 126 de la Constitution de l'Union soviétique montre que le parti communiste soviétique n'est qu'une organisation sociale qui unit tous les citoyens de l'Union soviétique; cet article figure au chapitre X de la Constitution de l'Union soviétique, qui est intitulé « Droits et devoirs fondamentaux des citoyens » et ne concerne nullement l'organisation étatique.

29. Il peut, certes, exister des organismes qui ne sont pas des organes de l'Etat à proprement parler, mais qui exercent, par délégation, des pouvoirs étatiques et dont les actes engagent la responsabilité de l'Etat. C'est là l'idée qui doit être développée dans l'article 7. Ces établissements publics peuvent-ils engager la responsabilité de l'Etat du point de vue des biens publics? Ils ne le peuvent pas par leur comportement direct, car ils ne sont pas des organes de l'Etat, mais leur comportement peut entraîner une violation du droit international et engager ainsi la responsabilité de l'Etat, dans la mesure où l'Etat n'aura rien fait pour empêcher cette activité illicite. L'Etat sera ainsi responsable par omission. En ce sens, l'Etat est responsable du comportement de toute entité située sur son territoire, qu'il s'agisse ou non d'un organe de l'Etat, car toute entité se trouvant sur le territoire d'un Etat est soumise au pouvoir de cet Etat. Pour déterminer si une entité est un organe de l'Etat, il faut se fonder uniquement sur la législation de cet Etat et sur son ordre juridique. Il n'existe, à son avis, qu'une seule exception à cette règle: celle de personnes ou de groupes de personnes exerçant leurs activités à l'étranger et n'ayant pas le statut d'organe de l'Etat, mais agissant en son nom. Sur

⁵ Voir *Annuaire...* 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 268, par. 165.

le territoire de l'Etat, nul ne peut agir au nom de l'Etat s'il n'y est pas autorisé par un acte de cet Etat — sauf, bien entendu, en cas de lutte pour le pouvoir, lorsqu'il s'agit d'un ordre *de facto* précédant l'instauration d'un nouvel ordre juridique. Le comportement décrit à l'article 8 peut donc être le fait de personnes se trouvant à l'étranger, mais non pas sur le territoire de l'Etat.

30. M. TABIBI approuve sans réserve la manière générale dont le Rapporteur spécial a abordé la question de la responsabilité des Etats, en particulier dans le chapitre I, dont les dispositions serviront de fondement, en droit international, aux décisions judiciaires dans les cas de responsabilité de l'Etat pour faits illicites commis en violation d'un principe de droit international, que ce soit aux dépens d'un seul Etat ou de la communauté des nations.

31. Le chapitre II soulève certaines difficultés. Comme les autres membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui, M. Tabibi estime que la formulation des règles, et surtout celle de l'article 7, doit être aussi générale et aussi souple que possible pour ne laisser aux contrevenants aucune échappatoire. Il serait sage de ne pas chercher à énumérer toutes les entités d'Etat possibles, car cela pourrait donner à un Etat dont la structure est relativement simple la possibilité de désavouer des actes illicites commis par un de ses organes en changeant, au moyen d'un décret ou d'un acte législatif, le statut de cet organe tout en l'encourageant à continuer de commettre des actes de même nature. La seule solution, dans des cas de ce genre, est de disposer d'un mécanisme approprié pour régler le différend entre la partie lésée et l'Etat auteur de l'acte illicite. Il est également possible que l'entité qui commet l'acte illicite au nom d'un Etat ne soit pas considérée comme une entité d'Etat au regard des règles envisagées. Il existe, par exemple, des pays où certaines compagnies de transport jouissent d'un statut semi-public. Si une compagnie de ce type était autorisée par le gouvernement, pour des raisons politiques ou économiques, à refuser des moyens de transport à un pays sans littoral, cela pourrait fort bien avoir des effets plus graves qu'un acte d'agression. Les règles ne doivent pas être libellées de telle manière que des actes de ce genre puissent être commis impunément. Dans certains cas, il se pourrait qu'une communauté d'Etats, et non pas un Etat seulement, soit responsable d'un fait illicite.

32. M. Tabibi pense, comme M. Pinto, que la Commission ne doit pas oublier le vif intérêt que l'Assemblée générale porte à la question de la responsabilité internationale pour des conséquences préjudiciables d'activités autres que des faits illicites. Le sujet est important et intéresse la paix et la vie économique de tous les pays, développés ou en voie de développement. Son aspect économique, en particulier, doit être étudié de près. La Commission devrait peut-être nommer un rapporteur spécial à cette fin.

Organisation des travaux

33. Le PRÉSIDENT propose que le Bureau élargi se réunisse lundi après-midi pour examiner la recommandation de l'Assemblée générale tendant à ce que la Com-

mission commence ses travaux sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (point 8 a de l'ordre du jour).

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1256^e SÉANCE

Mardi 14 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, 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, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Organisation des travaux

1. Le PRÉSIDENT fait savoir que, conformément aux instructions de la Commission, le Bureau élargi s'est réuni la veille pour examiner la recommandation figurant au paragraphe 4 de la résolution 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale et a décidé de recommander que la Commission commence ses travaux sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation en créant une sous-commission composée de cinq membres, à savoir M. Kearney, qui en serait le président, M. Elias, M. Šahović, M. Sette Câmara et M. Tabibi. La sous-commission examinerait la question et ferait rapport à la Commission.

Il en est ainsi décidé.

2. M. KEARNEY considère que la Sous-Commission ne doit pas travailler en milieu fermé et que tout membre de la Commission qui s'intéresse à la question doit être admis à assister aux séances.

3. M. BEDJAOUÏ constate avec satisfaction que la Commission a décidé, à l'instigation de M. Yasseen, d'institutionnaliser le poste de président du Comité de rédaction et d'élire à ce poste M. Hambro.

4. Prenant la parole pour la première fois au cours de la session, M. Bedjaoui ne saurait manquer d'évoquer la mémoire de M. Bartoš, dont il rappelle les qualités de cœur et d'esprit et le dévouement à la cause du droit international. M. Bartoš, qui a été l'un des fondateurs de la Commission possédait une expérience étendue puisée dans une longue pratique des instances internationales et il a laissé derrière lui un monument sur les missions spéciales. Il sera difficile de le remplacer à la Commission, mais si quelqu'un le peut, c'est certainement mieux que quiconque M. Milan Šahović. Rappelant le rôle que M. Šahović a joué dans l'adoption de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, M. Bedjaoui se félicite de son élection.