

Document:-
A/CN.4/SR.1312

Compte rendu analytique de la 1312e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1975, vol. I

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

Il traite de façon appropriée de la plupart des problèmes qui ont été mentionnés au cours du débat.

27. M. OUCHAKOV se déclare lui aussi satisfait du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial.

28. M. EL-ERIAN estime que le nouveau texte du projet d'article 11 est acceptable. Seuls appellent une observation de sa part la précision apportée par le Rapporteur spécial, selon laquelle le mot « comportement » est censé désigner aussi bien les omissions que les actions, et l'exemple donné du cas où des représentants d'un État étranger sont attaqués sans que les spectateurs tentent d'intervenir. Il y a analogie avec la faute par omission du droit pénal; mais, en l'occurrence, seule l'omission de la part d'une personne qui a le devoir d'agir peut être considérée comme un fait illicite.

29. Le PRÉSIDENT propose que le projet d'article 11 soit renvoyé au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

La séance est levée à 11 h 30.

¹³ Pour suite du débat, voir 1345^e séance, par. 10.

1312^e SÉANCE

Mardi 20 mai 1975, à 15 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Responsabilité des États

(A/CN.4/264 et Add.1¹; A/9610/Rev.1²)

[Point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 12

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 12, qui est ainsi libellé :

*Article 12*³. — *Comportement d'autres sujets de droit international*

1. N'est pas considéré comme un fait de l'État d'après le droit international le comportement d'un organe d'un autre État

¹ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 77 à 160.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément n° 10*.

³ Texte révisé par le Rapporteur spécial.

ou d'une organisation internationale agissant en cette qualité sur le territoire de l'État en question.

2. De même, n'est pas considéré comme un fait de l'État d'après le droit international le comportement d'un organe d'un mouvement insurrectionnel dirigé contre cet État et doté d'une personnalité internationale distincte.

3. Les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de l'attribution à l'État des comportements en rapport avec ceux prévus auxdits paragraphes, devant être considérés comme faits de l'État en vertu des articles 5 à 9.

4. De même, les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de l'attribution des comportements prévus auxdits paragraphes au sujet de droit international dont les auteurs desdits comportements sont les organes.

5. Enfin, la règle énoncée au paragraphe 2 est sans préjudice de la situation qui se produirait au cas où les structures du mouvement insurrectionnel deviendraient ensuite, avec la victoire de ce mouvement, les nouvelles structures de l'État préexistant, ou celles d'un autre État nouvellement constitué.

2. M. AGO (Rapporteur spécial) indique que l'article 12 traite des différentes hypothèses où se pose le problème de la possibilité d'attribuer à l'État, sujet de droit international, le comportement d'un autre sujet de droit international. Le projet d'article 9 (A/9610/Rev.1, chapitre III, section B) énonce la règle selon laquelle est attribuable à l'État le comportement d'un organe qui a été mis à sa disposition par un autre État ou par une organisation internationale, pour autant que cet organe ait agi dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de l'État à la disposition duquel il se trouve. Il faut maintenant envisager le cas où, sur le territoire d'un État, agit un organe d'un autre sujet de droit international et où cet organe n'agit pas dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de l'État territorial, mais sous l'autorité du sujet de droit international dont il est l'organe. Il est évident que le comportement d'un organe d'un État étranger, qui agit dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de cet État étranger, est attribué à ce dernier. Tel est le cas, par exemple, des agissements d'un ambassadeur représentant son pays à l'étranger. Le comportement d'un organe d'une organisation internationale est, normalement, le fait de cette organisation. On peut se demander cependant si l'État sur le territoire duquel agit l'organe d'un autre État ou d'une organisation internationale peut encourir une responsabilité, non pas pour le comportement de cet organe, mais pour l'attitude que ses propres organes ont adoptée à l'occasion de ce comportement.

3. On ne peut s'empêcher de rapprocher cette situation de celle que vise le projet d'article 11 relatif au comportement de simples particuliers. Toutefois, s'il est naturel, dans le cas d'un particulier, de penser que les organes de l'État ont peut-être adopté à l'égard de ce comportement une attitude qui engage la responsabilité de l'État, on imagine déjà plus difficilement que les organes de l'État territorial puissent manquer à une obligation internationale dans le cas visé à l'article 12. Un tel manquement ne peut avoir qu'un caractère marginal, étant donné que le comportement de l'organe en question est attribué à l'État ou à l'organisation internationale dont il relève. Il se peut cependant

qu'on puisse reprocher à l'État territorial de n'avoir pas adopté l'attitude que l'on était en droit d'attendre de lui en présence du comportement, sur son territoire, d'un organe d'un autre État, ou même, quoique l'hypothèse soit plus exceptionnelle, d'une organisation internationale.

4. Les cas de ce genre sont relativement rares. Généralement, il s'agit du comportement d'agents diplomatiques, d'agents consulaires ou, dans des situations particulières, d'actes de forces armées stationnées sur le territoire d'un État ou d'agissements d'un organe en visite officielle. C'est ainsi qu'en 1956, alors que la guerre froide était à son comble, le Gouvernement de l'Union soviétique adressa au Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne une note de protestation parce que les forces armées américaines stationnées en Allemagne avaient lancé du territoire de la République fédérale des ballons-sondes munis d'appareils automatiques de photographie et de radio-transmission; deux de ces ballons avaient été interceptés dans l'espace aérien soviétique. Deux jours plus tôt, une protestation soviétique concernant des faits analogues avait été adressée au Gouvernement turc. Ces deux gouvernements étaient accusés d'avoir toléré que leur territoire fût utilisé par des organes des États-Unis pour y commettre des actes illicites. Il est à retenir que, dans une note distincte adressée au Gouvernement des États-Unis, celui-ci était tenu pour responsable du fait de ses propres organes militaires. La responsabilité du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et du Gouvernement turc était donc fondée sur un comportement passif, une tolérance de la part des organes de ces derniers, tandis que celle du Gouvernement des États-Unis découlait du comportement actif de ses organes. Une distinction analogue a été faite lorsque le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a reproché au Gouvernement autrichien de n'avoir pas réagi en présence du fait que le Président du Conseil des ministres de l'URSS, M. Khrouchtchev, avait comparé le chancelier Adenauer à Hitler, lors d'une conférence de presse donnée au cours d'une visite qu'il avait faite en Autriche en 1960.

5. La question de la responsabilité de l'État territorial, dans les cas de cet ordre, a été traitée dans les projets de codification et notamment dans celui que la Harvard Law School a élaboré en 1929⁴ et dans l'avant-projet de 1961 de M. Garcia Amador⁵. L'un est l'autre projets reconnaissent le principe selon lequel la responsabilité internationale de l'État territorial ne peut être engagée que par un comportement éventuel de ses organes en rapport avec les agissements de l'organe étranger.

6. Il se peut que l'organe en question appartienne à un sujet de droit international qui est non pas un État ou une organisation internationale, mais, par exemple, un mouvement insurrectionnel dirigé contre

l'État territorial ou contre son gouvernement. Nombreux et variés sont les cas de ce genre dont ont eu à connaître les chancelleries et les tribunaux arbitraux. Pour que de tels cas tombent sous le coup de l'article 12, il faut qu'il s'agisse de mouvements insurrectionnels qui soient véritablement des sujets de droit international. Très souvent, on a assimilé à ces cas les cas d'émeutes, de troubles ou de révoltes populaires, qui ne sont cependant aucunement le fait de sujets de droit international. Les mouvements insurrectionnels ne sont pas des États; ce sont simplement des États en puissance, mais ils n'en constituent pas moins des sujets de droit international distincts. Dans le cadre du présent article, il ne faut envisager que les cas où le mouvement insurrectionnel et l'État préexistant continuent d'exister tous deux, ou bien où cet État a réussi à mater l'insurrection après que celle-ci a commis le fait internationalement illicite. Il arrive souvent, en effet, que la procédure de réclamation dure plus longtemps que le mouvement insurrectionnel; mais si le mouvement insurrectionnel incriminé a disparu au moment où la réclamation est présentée et s'il s'est substitué à l'État préexistant ou s'il est devenu un nouvel État installé sur une partie du territoire de l'État préexistant, on se trouve en présence de cas visés à l'article 13 et non à l'article 12.

7. Il est évidemment fort délicat d'attribuer à un État le fait d'un organe d'un mouvement insurrectionnel dirigé contre lui, étant donné qu'on ne saurait, en général, lui reprocher de n'avoir pas pris les mesures requises pour empêcher cet organe d'agir. En revanche, on pourra plus facilement lui reprocher, une fois l'insurrection matée, de n'avoir pas puni les coupables. Le mouvement insurrectionnel étant doté, dans les cas envisagés, d'une personnalité internationale propre, il est évidemment possible d'attribuer le comportement d'un de ses organes à ce mouvement insurrectionnel lui-même. Toutefois, de par sa nature, un mouvement insurrectionnel a un caractère temporaire; pour cette raison et pour d'autres encore, il est difficile de le poursuivre. De plus, le fait d'adresser une protestation ou une réclamation à un mouvement insurrectionnel peut être interprété comme une reconnaissance tacite, ce qui fait souvent hésiter les États à mettre en cause un mouvement de ce genre.

8. Normalement, dans l'hypothèse où le mouvement insurrectionnel ne réussit pas à se substituer à l'État préexistant ou à former un État séparé, les organes du mouvement redeviennent de simples particuliers une fois qu'il a cessé d'exister. En pareil cas, les réclamations sont adressées à l'État dit « légitime », auquel il peut alors être reproché de n'avoir pas empêché les agissements en question ou puni les coupables. Il ne faut pas perdre de vue le caractère exceptionnel des conventions particulières qui ont parfois été conclues entre l'État territorial et d'autres États, après une révolution. Dans ces conventions, l'État territorial s'est en quelque sorte engagé à réparer tous les préjudices causés par l'insurrection. En principe, cependant, les États n'admettent d'endosser que les comportements de leurs organes qui n'ont pas rempli leurs obligations de protection à l'égard des États étrangers et de leurs

⁴ Harvard Law School, *Research in International Law* (Cambridge, Mass., 1929), p. 133.

⁵ *Annuaire...* 1961, vol. II, p. 48.

ressortissants, ou qui n'ont pas pris les mesures de répression requises.

9. Au XIX^e siècle déjà, il est arrivé que des commissions mixtes soient créées pour examiner les réclamations internationales présentées à la suite de dommages causés par un mouvement insurrectionnel; un grand nombre de ces affaires sont citées aux paragraphes 161 à 166 du quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/264 et Add.1). Les commissions mixtes, qui ont été en général assez restrictives, n'ont admis l'attribution du comportement d'organes de mouvements insurrectionnels à l'État « légitime » que lorsque celui-ci aurait dû et pu prendre des mesures contre eux et a omis de le faire.

10. En ce qui concerne la pratique des États, le Rapporteur spécial se réfère une fois de plus à la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930. Bien que la question pertinente ait été associée à celle des préjudices causés par des particuliers participant à des émeutes ou autres troubles intérieurs, les gouvernements ont répondu, dans leur grande majorité, que l'État n'était pas responsable en cas de dommages causés par des insurgés et que sa responsabilité internationale ne se trouvait engagée que si, en ayant la possibilité, il n'avait pas pris les mesures préventives ou répressives auxquelles il était tenu (*ibid.*, par. 169). C'est dans ce sens qu'ont été rédigées les bases de discussion de la Conférence sur ce point. La pratique des chancelleries a consisté à appliquer plus ou moins le même principe et la doctrine elle-même n'a pas suivi une autre voie. Pour la plupart des auteurs, on peut attribuer un comportement contraire au droit international à un mouvement insurrectionnel et l'en rendre responsable. En revanche, on ne peut rendre l'État territorial responsable que d'un manquement coupable de ses organes, à l'occasion d'agissements des insurgés.

11. Pour ce qui est de la formulation de l'article 12, il faut d'abord consacrer le principe de la non-attribution à l'État du comportement des organes d'un autre sujet de droit international, mais il convient de distinguer, d'une part, les organes des États et des organisations internationales, et, de l'autre, ceux des mouvements insurrectionnels. Il faut ensuite faire une double réserve, qui concerne les éventuels manquements des organes de l'État territorial à son devoir de prévention et de répression et l'attribution éventuelle des comportements en question à un mouvement insurrectionnel. Enfin, il faut réserver le cas où les structures d'un mouvement insurrectionnel deviennent par la suite les nouvelles structures de l'État préexistant ou celles d'un nouvel État. Cette hypothèse sera couverte par l'article 13.

12. M. USTOR note que l'article 12 traite de la question de l'attribution à l'État du comportement de trois catégories d'« autres sujets de droit international » : les autres États, les organisations internationales et les mouvements insurrectionnels dotés d'une personnalité internationale distincte. Le Rapporteur spécial a conclu que le comportement de ces trois catégories de sujets de droit n'est pas attribuable à

l'État sur le territoire duquel il est exercé. Comme dans la situation envisagée à l'article 11, la responsabilité de l'État territorial ne vient à jouer qu'en cas de violation par ses organes de son obligation internationale de prévenir et, éventuellement, de réprimer des faits illicites. Bien que cette conclusion soit logique et bien étayée, M. Ustor s'interroge sur plusieurs points.

13. En ce qui concerne le comportement d'autres États, M. Ustor suggère de prévoir séparément le cas important de la complicité évidente d'un État qui consent que son territoire soit utilisé pour commettre des actes illicites contre un État tiers. Une complicité analogue existe dans le cas où un État aurait dû savoir à l'avance que son territoire serait utilisé à des fins illicites par les organes d'un autre État admis sur ce territoire. Un exemple évident est l'agression commise par un État avec le concours d'un autre État contre un État tiers. Même si ce concours ne consiste qu'à permettre l'utilisation de son territoire, l'État qui le prête peut être considéré comme un agresseur en vertu de la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée générale en 1974⁶. M. Ustor recommande donc vivement que l'importante question de la complicité soit prise en considération dans un article distinct ou, pour le moins, dûment traitée dans le commentaire, avec un renvoi à la définition de l'agression par l'Assemblée générale.

14. En ce qui concerne le comportement d'une organisation internationale, les observations du Rapporteur spécial sont très succinctes. Bien que la conclusion que le comportement d'une organisation internationale n'est pas attribuable à l'État soit probablement juste, la rédaction laisse à désirer. Sous sa forme actuelle, le texte ne parle que du comportement d'organes d'une organisation internationale agissant « sur le territoire d'un État ». Cette limitation est manifestement injustifiée. Il n'est pas vraiment juste non plus d'affirmer que le comportement d'une organisation internationale peut être assimilé purement et simplement à celui de simples particuliers, comme le Rapporteur spécial semble le donner à entendre au paragraphe 151 de son quatrième rapport. À cet égard, la question de savoir si l'État intéressé a lui-même participé à la décision de l'organe de l'organisation internationale entre certainement en ligne de compte. On peut prendre simplement l'exemple d'une organisation internationale qui viole un traité conclu avec l'État B en le dénonçant contrairement à ses dispositions. L'État A a, en tant que membre de l'organisation, voté en faveur de l'extinction du traité. La dénonciation ayant causé des dommages à l'État B, celui-ci prend des mesures de représailles contre l'État A. L'État A ne saurait de toute évidence affirmer que la décision de l'organisation internationale ne lui est pas attribuable. Il convient de prêter la plus grande attention aux cas de cette nature, car ils permettent de douter de la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle le comportement d'une organisation ne peut jamais être attribuable à un État.

⁶ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, annexe.

15. Quant aux mouvements insurrectionnels, M. Ustor réserve sa position et se bornera à quelques observations préliminaires. En premier lieu, un mouvement insurrectionnel n'est pas dirigé « contre l'État », mais contre le gouvernement. En deuxième lieu, il y a un lien entre l'article 12 et l'article 8, qui traite du comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes agissant en fait pour le compte de l'État. D'après l'article 8, le comportement de ces particuliers est considéré comme un fait de l'État. Au paragraphe 2 de l'article 12, le Rapporteur spécial semble arriver à une conclusion différente, bien que le comportement soit celui de personnes agissant pour le compte d'un organe d'un mouvement insurrectionnel ayant une personnalité internationale distincte. Il conviendrait de préciser et de mieux expliquer cette différence.

16. Il existe aussi un lien étroit entre les dispositions du paragraphe 5 de l'article 12 et celles de l'article 13.

17. M. SETTE CÂMARA déclare que les solutions proposées dans les trois cas visés à l'article 12 sont solidement étayées par la pratique des États, la jurisprudence arbitrale et la doctrine, que le Rapporteur spécial a très bien explorées dans son rapport. Le fond ne prêtant guère à controverse, M. Sette Câmara limitera ses observations au libellé ou à l'économie des dispositions proposées.

18. Dans le titre, l'expression « autres sujets de droit international » demande à être développée. Cette expression désigne généralement des sujets autres que les États; toutefois étant donné que l'article 12 traite non seulement du comportement d'organisations internationales et de mouvements insurrectionnels, mais aussi de celui d'États autres que l'État territorial, M. Sette Câmara propose de remanier le titre comme suit : « Comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes agissant en tant qu'organes d'un autre État ou d'autres sujets de droit international », ou encore « Comportement d'organes d'un autre État ou d'autres sujets de droit international ».

19. Au paragraphe 1, il est indispensable de mentionner, après les mots « d'un organe », les « entités habilitées à l'exercice de prérogatives de la puissance publique », afin de tenir compte, comme la Commission l'a déjà fait à l'article 11, de la prolifération constante de ces entités dans l'État moderne⁷.

20. En ce qui concerne le comportement d'organes d'organisations internationales, M. Sette Câmara saurait gré au Rapporteur spécial de bien vouloir donner quelques exemples concrets à l'appui de la solution qu'il propose. Nul ne nie que toute organisation internationale est le sujet d'une responsabilité internationale. Un auteur a signalé qu'à l'intérieur d'une organisation aucun droit national ne s'appliquait pour caractériser les actes et omissions de fonctionnaires internationaux, et il en est de même dans le cas où une organisation administre un territoire ou organise des opérations militaires.

21. Le paragraphe 2 traite du cas d'un mouvement insurrectionnel et stipule que les personnes agissant

au nom d'un tel mouvement n'engagent pas la responsabilité de l'État contre le gouvernement duquel l'insurrection est dirigée. Un mouvement insurrectionnel constitue évidemment en soi la preuve de l'incapacité des autorités nationales de contrôler la zone où le mouvement opère, notamment si celui-ci a pris une ampleur telle qu'on lui reconnaît une personnalité internationale. Comme le Rapporteur spécial l'a signalé au paragraphe 153 de son rapport (A/CN.4/264 et Add.1), la responsabilité principale incombe au mouvement lui-même qui est parfaitement capable d'accomplir des faits illicites.

22. La responsabilité que peut encourir l'État territorial pour défaut de vigilance et de protection aura donc un caractère exceptionnel; d'où la clause de sauvegarde au paragraphe 3. Cependant, il ne faut pas oublier qu'on ne pourra que rarement accuser l'État territorial de ne pas avoir fait preuve de vigilance et adopté des mesures de protection, les activités d'un mouvement insurrectionnel échappant complètement le plus souvent à son contrôle, comme le signale le paragraphe 154 du rapport.

23. Le principe dont procède le paragraphe 5 est solidement étayé par la pratique des États et la doctrine, mais M. Sette Câmara fait des réserves sur l'emploi du mot « structures ». Ce n'est pas la structure d'un mouvement insurrectionnel qui survit en cas de victoire. Les mouvements révolutionnaires sont souvent militaires ou paramilitaires, et il n'est pas rare qu'en cas de victoire ils conservent les structures préexistantes. Ce qui importe, c'est que le mouvement victorieux crée ensuite un nouveau gouvernement dans l'État territorial ou constitue le gouvernement d'un nouvel État sur une partie du territoire. M. Sette Câmara suggère donc de supprimer le mot « structures » et de remanier le paragraphe 5 comme suit :

« La règle énoncée au paragraphe 2 est sans préjudice de la situation qui se produirait au cas où le mouvement insurrectionnel deviendrait ensuite, avec la victoire de ce mouvement, le nouveau gouvernement de l'État préexistant ou le gouvernement d'un autre État nouvellement constitué. »

24. Une autre manière de venir à bout des difficultés sur lesquelles M. Sette Câmara a attiré l'attention consisterait à diviser l'article 12 en deux articles distincts. Le premier, conçu sur le modèle de l'article 9, traiterait du comportement des organes d'un État autre que l'État territorial ou d'une organisation internationale; le deuxième traiterait des mouvements insurrectionnels et pourrait être fondu avec l'article 13. Bien entendu, les clauses de sauvegarde appropriées seraient introduites dans chacun des deux nouveaux articles.

25. M. REUTER pense que le texte de l'article 12 présenté par le Rapporteur spécial, si excellent soit-il, pose de nombreux problèmes extrêmement graves. Le titre même de l'article appelle des réserves car, si l'on peut parler de « sujets de droit international » dans le cas des États, la question ne manque pas d'être discutée dans le cas des organisations internationales et des mouvements insurrectionnels.

⁷ Voir séance précédente, par. 21 et 23.

26. Comme l'ont souligné M. Ustor et M. Sette Câmara, l'article 12 traite du comportement des États, des organisations internationales et des mouvements insurrectionnels. Or, il s'agit là de trois questions totalement différentes, et M. Reuter se demande s'il sera possible de maintenir dans un même article des dispositions concernant ces trois catégories de problèmes.

27. En ce qui concerne le comportement de l'État, M. Ustor a soulevé deux questions qui méritent d'être prises en considération. La première, relativement simple, porte sur le membre de phrase « sur le territoire de l'État en question ». Ce membre de phrase peut se justifier dans la mesure où le principe selon lequel le comportement d'un organe d'un autre État n'est pas considéré comme un fait de l'État est tellement évident qu'il faut bien indiquer la raison pour laquelle ce principe doit être énoncé. Or, si le principe a été énoncé, c'est précisément parce que, dans certains cas, il existe une certaine connexité matérielle entre les deux États. Mais il y a d'autres connexités possibles et l'on peut se demander si la formule « sur le territoire de l'État en question » ne doit pas être remplacée par une formule plus complexe. Si la Commission décidait toutefois de conserver la formule proposée par le Rapporteur spécial, M. Reuter proposerait de dire « *même s'il a agi sur le territoire de l'État en question* ».

28. La deuxième question soulevée par M. Ustor est plus grave, car il s'agit de décider s'il faut traiter, dans le projet d'articles en général, de la question de savoir si un acte peut être imputé simultanément à plusieurs États. M. Ouchakov a écarté l'idée de complicité en droit international public. On peut aussi écarter la notion de « coauteur », que connaît le droit pénal, mais la question n'en subsiste pas moins de savoir dans quelles conditions un même acte peut être imputé à plusieurs États simultanément. M. Reuter se demande, pour sa part, si cette question ne peut être résolue que par la technique d'une imputation simultanée à deux États, ou si l'on ne peut pas se contenter de la solution qui se dégage du texte de l'article 12 et qui consiste à imputer l'acte à un seul État tout en se réservant la possibilité d'imputer à l'autre État un délit équivalent.

29. En ce qui concerne les organisations internationales, M. Reuter se demande si le comportement d'une organisation internationale est nécessairement imputable à l'organisation elle-même. C'est ce qui ressort implicitement du texte proposé par le Rapporteur spécial, car une organisation internationale ne peut pas agir « en cette qualité » si elle n'a pas une personnalité internationale. Or la question s'est déjà posée à propos de la Convention sur la responsabilité pour les activités dans l'espace⁸, qui a abouti à une sorte de responsabilité conjointe de l'organisation et de ses membres. M. Reuter pense donc qu'il faudrait trouver une formule assez prudente pour ne pas s'enfermer dans une définition trop étroite de l'organisation internationale.

30. Le projet d'articles pose également le problème de la reconnaissance de l'organisation internationale,

du moins en ce qui concerne les organisations régionales. Il s'agit là d'un problème très grave, car le problème de la reconnaissance peut se poser aussi au sujet des États et des gouvernements.

31. En ce qui concerne les mouvements insurrectionnels, M. Reuter se demande si la capacité d'un mouvement insurrectionnel peut être déterminé uniquement d'après des critères objectifs, comme c'était le cas dans le passé, où un mouvement insurrectionnel acquérait une personnalité internationale lorsqu'il avait acquis une certaine ampleur. On peut se demander, à l'heure actuelle, si la capacité d'un mouvement insurrectionnel ne dépend pas aussi de sa reconnaissance. Or, dans l'ensemble des précédents invoqués et dans le texte proposé, le Rapporteur spécial se place dans la perspective relativement simple de la règle de l'« effectivité » pure. Mais il peut arriver, dans les relations internationales, qu'en présence d'un conflit interne se pose le problème de la légitimité internationale, et non pas constitutionnelle, soit du gouvernement, soit du mouvement insurrectionnel lui-même. Ce problème s'est déjà posé dans le cadre de la décolonisation et continuera de se poser dans le cas de l'agression. Les principes si clairs énoncés à l'article 12 devront donc subir un certain aménagement — ne serait-ce que rédactionnel — si la Commission décide de tenir compte de la question de la légitimité internationale. M. Reuter pense, pour sa part, que la Commission ne peut pas passer cette question sous silence.

32. M. Reuter estime qu'il faut établir des distinctions, dans le débat, entre les trois questions très différentes de l'État, de l'organisation internationale et des mouvements insurrectionnels. L'examen de cette troisième question pourrait être, au besoin, rattaché au débat sur l'article 13.

33. Du point de vue des principes, la Commission doit se demander s'il ne faut pas distinguer entre les mouvements dirigés contre l'État — mouvements sécessionnistes — et les mouvements dirigés contre un gouvernement. Cette question est importante, car le problème de la transmission des obligations qui peuvent naître du fait des actes de l'un et l'autre camp n'est pas sans rapport avec le problème de la succession d'États et ne se pose donc pas dans les mêmes termes dans les deux hypothèses. La Commission doit également aborder le problème de la reconnaissance. Elle doit, enfin, se demander si les cas de légitimité internationale qui existent à l'heure actuelle, du fait de l'agression ou du colonialisme, ne doivent pas l'amener à reconsidérer certains problèmes évoqués à l'article 12.

34. M. EL-ERIAN dit qu'en raison de la complexité de l'article il se bornera pour le moment à faire quelques observations préliminaires. Il pense, comme M. Reuter, qu'il est peut-être trop ambitieux d'essayer de traiter, dans un seul article, de trois catégories de situations différentes. Les situations pouvant engendrer une responsabilité exclusive ou concurrente, directe ou indirecte, sont extrêmement diverses. À l'inverse de l'article 9, qui vise des situations dans lesquelles un État ou une organisation internationale ont prêté un organe à un autre État et qui fonde la responsabilité encourue, pour les actes de cet organe,

⁸ Voir résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe.

par l'État territorial sur l'autorité exclusive que celui-ci exerce à l'égard de l'organe, l'article 12 affirme que le comportement d'un organe d'un État ou d'une organisation internationale agissant en cette qualité ne doit pas être considéré comme un fait de l'État sur le territoire duquel l'organe a agi. Le principe dont procède l'article 12 et la position du Rapporteur spécial ne soulèvent aucune difficulté. Ayant envisagé, dans son commentaire, à la note 318 (A/CN.4/264, par. 148), le cas d'une complicité, au sens propre du terme, des organes de l'État territorial dans l'action illicite d'un organe d'un autre État, le Rapporteur spécial soutient que, du moment qu'il n'y a pas eu, de la part de l'État territorial, manque de diligence ou imprudence, c'est à l'autre État qu'incombe la responsabilité d'une telle action. Un point aussi important ne devrait pas faire l'objet d'une simple note; il devrait au moins être mis en relief dans le commentaire s'il ne peut trouver place dans le texte même de l'article.

35. La mention des « organisations internationales » ne doit pas soulever de difficultés si l'expression s'entend d'organisations, telles que l'Organisation des Nations Unies, dont la composition et les attributions sont à l'échelle universelle. En 1949, dans un avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies⁹, la Cour internationale de Justice a admis la personnalité internationale de cette organisation sur une base objective, même vis-à-vis de non-membres. Il existe toutefois d'autres organisations internationales dont la personnalité internationale est loin d'être établie. En pratique, le comportement d'un organe d'une organisation internationale exerçant des fonctions sur le territoire d'un État ne devrait pas poser de problèmes juridiques, puisque cet organe aura été accepté par l'État en question. Il est clair qu'une organisation internationale habilitée à conclure un contrat ou un traité avec un État dans lequel son organe doit exercer une activité sera responsable des actes de cet organe.

36. Pour ce qui est des mouvements insurrectionnels, M. El-Erian estime, comme M. Sette Câmara, que l'article 12 pourrait être divisé en deux articles distincts. Toutefois, l'article 13 traitant déjà de situations insurrectionnelles, les dispositions des paragraphes 2 et 5 de l'article 12 sont peut-être superflues. Le Rapporteur spécial a essayé d'aborder la question de la reconnaissance sous l'angle de la personnalité internationale distincte, mais on voit mal comment déterminer si cette personnalité a été établie. A cet égard, le Rapporteur spécial a dérogé aux règles traditionnelles du droit international, qui prévoient le critère de la reconnaissance par d'autres États. Lorsqu'il existe un gouvernement constitutionnel, la situation juridique dépendra de la question de savoir quels sont les États qui reconnaissent à une rébellion le caractère d'une insurrection et d'un état de belligérance et quels sont ceux qui ne le lui reconnaissent pas. Les règles régissant la succession d'États entrent aussi en ligne de compte : lorsqu'il existait un gouvernement de fait, le gouvernement

du nouvel État succède au gouvernement qui a agi en tant que gouvernement de fait.

37. M. OUCHAKOV estime que le paragraphe 1 de l'article 12 est superflu dans la mesure où il traite du comportement d'un organe de l'État, car cette question a déjà été traitée dans les articles précédents. Il est inutile, en effet, d'affirmer au paragraphe 1 de l'article 12 qu'on ne peut pas attribuer à un État le comportement d'un organe d'un autre État puisqu'on a déjà affirmé, à l'article 5 (A/9610/Rev.1, chapitre III, section B), que le comportement de tout organe d'un État ayant ce statut d'après le droit interne de cet État et ayant agi en cette qualité est considéré comme un fait de cet État. En énonçant ce principe, l'article 5 ne précise pas si l'organe de l'État a agi ou non sur le territoire de cet État. La seule exception à l'article 5 est énoncée à l'article 9, qui traite du comportement d'un organe prêté par un État à un autre État. Le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 12 ne constitue pas une exception au principe énoncé à l'article 5 : il est donc inutile de le mentionner. On peut, d'ailleurs, se demander ce que signifie au juste l'expression « sur le territoire de l'État en question ». S'agit-il d'un territoire occupé par un autre État?

La séance est levée à 18 heures.

1313^e SÉANCE

Mercredi 21 mai 1975, à 11 h 25

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

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. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Organisation des travaux

1. Le PRÉSIDENT fait savoir qu'à la réunion qu'il a tenue le matin même le Bureau élargi a décidé d'adresser à la Commission deux recommandations. Premièrement, il recommande de confier l'étude des nouvelles améliorations à apporter aux méthodes de travail de la Commission à un groupe officieux de cinq membres : M. Elias, M. Sette Câmara, M. Tsuruoka, M. Ouchakov et M. Kearney, qui serait président. Deuxièmement, le Bureau élargi recommande à la Commission, lorsqu'elle aura terminé l'examen des articles déjà rédigés sur la responsabilité des États, de passer à la question de la succession d'États dans les matières autres que les traités.

⁹ C.I.J. Recueil 1949, p. 174.