

Document:-
A/CN.4/SR.1455

Compte rendu analytique de la 1455e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1977, vol. I

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

32. L'hypothèse visée à l'article 20 — celle de la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé — est évidemment la plus simple des deux hypothèses envisagées. Les difficultés réelles apparaîtront à l'article 21, qui porte sur la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat, car dans cette deuxième hypothèse la situation n'est pas aussi nette et précise que dans la première.

La séance est levée à 12 h 55.

1455^e SÉANCE

Jeudi 7 juillet 1977, à 10 h 5

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (*suite*) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 20 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé)¹ [*suite*]

1. M. TABIBI dit que l'admirable rapport du Rapporteur spécial et la remarquable présentation orale qu'il en a faite constituent une introduction extrêmement claire à l'article 20. La règle consacrée par cet article énonce l'obligation qui est imposée à un Etat en vertu du droit international et vise, en premier lieu, les relations entre les Etats et, en deuxième lieu, des questions intéressant l'ensemble de la communauté internationale. Le deuxième de ces éléments revêt la plus haute importance, car les relations entre les Etats sont régies par nombre de règles du droit international. Cependant, au sens de l'article, les intérêts de la communauté internationale sont considérés comme supérieurs, puisqu'un Etat est requis d'agir ou de ne pas agir d'une certaine manière spécifiquement déterminée.

2. L'importance primordiale de ce principe et, partant, de l'article lui-même tient au fait qu'il coordonne les relations entre les Etats, dont dépend la paix mondiale, et sauvegarde les intérêts de la communauté mondiale en exigeant qu'un Etat prenne des mesures législatives, administratives ou judiciaires aux fins de s'acquitter d'une obligation précise, ou s'abstienne d'adopter tel ou tel comportement déterminé. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer, le droit international envahit, dans un

sens, le domaine de l'Etat en exigeant de tel ou tel élément de l'appareil de l'Etat qu'il adopte un comportement déterminé. Surtout, l'article établit clairement la suprématie du droit international sur le droit interne.

3. D'ailleurs, l'article 20 laisse à l'Etat le choix des moyens — mesures administratives, législatives, judiciaires, voire extraordinaires — qui lui permettront de s'acquitter de l'obligation précise que lui font les relations internationales en vertu d'un traité ou de règles du droit international général d'accomplir un acte ou de s'en abstenir. Le comportement négatif ou positif — en d'autres termes, le fait d'exécuter un acte ou de s'en abstenir — est important non parce que l'Etat est tenu de satisfaire à une condition expresse, mais parce qu'il lui faut, dans l'intérêt de la communauté internationale, s'acquitter de ses obligations.

4. Le rapport cite à titre d'exemple un certain nombre d'instruments, tels que la Convention de La Haye du 1^{er} juillet 1964 portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels, certaines conventions internationales du travail et la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale², qui montrent clairement comment un Etat est tenu d'accomplir certaines actions ou de s'en abstenir.

5. Il ressort aussi à l'évidence des ouvrages d'auteurs comme Triepel et Anzilotti que le droit international l'emporte sur le droit interne et que, dans les cas où le droit conventionnel impose certaines restrictions au droit national, la non-adoption ou l'abrogation de ces prescriptions constitue la violation d'une obligation. Toutefois, une obligation peut fort bien avoir été imposée à un Etat en temps de guerre, et elle ne peut alors être assimilée à une obligation en vertu du droit international.

6. M. Tabibi souligne que l'importance de l'article tient à ce qu'il protège les intérêts de la communauté internationale et garantit que le droit international l'emporte sur le droit national. Il est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir rédigé un commentaire si érudit et formulé en termes simples la règle de l'article 20, qu'il appuie chaleureusement.

7. M. REUTER après avoir adressé ses vives félicitations au Rapporteur spécial, dit qu'il n'a aucune objection de fond à formuler au sujet de l'article 20. A la lecture de cette disposition, il a d'abord pensé qu'elle énonçait une évidence, mais, à la réflexion, il s'est rendu compte que le Rapporteur spécial avait sans doute raison de consacrer des articles aux effets du mode d'être des obligations sur les mécanismes de la responsabilité; en effet, ces articles ne sont pas aussi simples qu'il y paraît. L'article à l'examen pourrait donc être renvoyé au Comité de rédaction.

8. Quelques questions de terminologie risquent de compliquer la tâche du Comité de rédaction. A ce propos, M. Reuter tient à préciser que sa proposition d'appliquer certaines notions de droit civil au droit international, à laquelle le Rapporteur spécial s'est référé à la note 27 de son sixième rapport, manquait probablement de rigueur terminologique; en conséquence, M. Reuter se

¹ Pour texte, voir 1454^e séance, par. 11.

² Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 5.

rallie aux vues du Rapporteur spécial. Le texte proposé par le Rapporteur spécial soulève néanmoins une question de fond et une question de vocabulaire. Parmi les articles qui seront consacrés au mode d'être des obligations internationales, l'article 20 est celui qui est consacré aux obligations les plus précises. Les obligations dont il est question dans cette disposition appellent des actes de la part des Etats — soit des actes juridiques soit des actes matériels. A un degré moindre de précision se trouvent les obligations spécifiant le résultat final, et à un troisième degré celles qui n'imposent à l'Etat ni actes spécifiques ni résultats déterminés, mais une simple attitude tendant à un résultat qui n'est pas obligatoire. Comme exemple d'obligation de cette troisième catégorie, M. Reuter indique l'obligation générale de vigilance que le droit international impose aux Etats, à défaut d'une véritable obligation de résultat, pour assurer la protection des agents diplomatiques résidant sur leur territoire.

9. C'est à la lecture de la version anglaise de l'article à l'examen que M. Reuter a été amené à faire ces distinctions. Le terme « comportement » a été ingénieusement traduit en anglais par « course of conduct ». On aurait pu s'attendre au mot « behaviour », mais ce terme aurait précisément visé un acte de la troisième catégorie, c'est-à-dire une attitude. L'expression « course of conduct » semble correspondre assez exactement à l'idée que le Rapporteur spécial entend exprimer. C'est pourquoi M. Reuter préférerait qu'une expression telle que « actes spécifiquement déterminés » soit substituée, dans la version française de l'article 20, au terme un peu vague de « comportement ». Si tous les exemples d'actes matériels donnés par le Rapporteur spécial sont simples et précis, les exemples d'actes juridiques sont plus complexes. En définitive, ces derniers exemples ont tous trait à la protection générale des droits de l'homme. A cet égard, M. Reuter est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial : il n'existe pas de domaine exclusivement réservé au droit interne ni de domaine exclusivement réservé au droit international. Le droit international moderne a pénétré dans le droit interne, et il est de fait qu'il oblige parfois les Etats à certains actes juridiques dans le cadre de leur ordre interne. En ce qui concerne la législation du travail, il est incontestable qu'il existe une obligation de promulguer des lois. Pour ce qui est des droits de l'homme, et abstraction faite de la Déclaration universelle des droits de l'homme, on peut se demander si des conventions régionales peuvent obliger un Etat à soumettre certaines questions à un juge. Cette question, sur laquelle il existe déjà une jurisprudence, est très controversée. C'est pourquoi, si la Commission veut aborder de tels problèmes, il faut qu'elle rédige les textes anglais et français de l'article 20 avec beaucoup de précision. En français, le terme « comportement » n'est pas assez précis, et il se pourrait même que, dans l'expression anglaise « course of conduct », le terme « conduct » ait une connotation béhavioriste.

10. Le PRÉSIDENT signale que, dès le début, le sujet à l'examen a posé de nombreux problèmes de traduction. A l'article 5 du projet³, le terme « comportement » a été

traduit en anglais par « conduct ». De même, l'expression « fait de l'Etat » a été rendue en anglais par l'expression « act of the State », qui a toutefois un sens particulier.

11. M. FRANCIS dit que l'esprit pénétrant dont le Rapporteur spécial a fait preuve dans son admirable rapport sera très précieux pour la Commission et le Comité de rédaction. L'article 20, qui précise clairement dans quel cas il y a violation d'une obligation internationale, met en pleine lumière le principe fondamental *pacta sunt servanda*. Le fait qu'il y ait eu omission suffit pour que l'obligation soit considérée comme ayant été violée. M. Tabibi a affirmé avec raison que l'article revêt une grande importance pour les obligations intéressant l'ensemble de la communauté internationale. Le même principe doit être bien entendu observé de bonne foi dans les relations bilatérales, mais le dommage est bien trop grand pour être pris à la légère lorsqu'il s'agit d'une violation d'une obligation internationale envers ladite communauté.

12. Le Rapporteur spécial a exprimé l'essence de la règle qui est énoncée dans l'article en faisant observer que cette constatation « ne saurait être influencée par le fait que la non-conformité du comportement qui a été adopté à celui qui aurait dû l'être ait ou non engendré des conséquences concrètement préjudiciables » (A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 7). En d'autres termes, il suffit de ne pas accomplir un acte prescrit ou d'accomplir un acte interdit par traité pour commettre une violation.

13. De l'avis de M. Francis, l'incidence de la règle énoncée dans l'article se fera sentir plus directement au niveau des conséquences de la violation. Si un Etat est tenu de s'abstenir d'un acte déterminé — par exemple d'empêcher ses forces de police de pénétrer dans les locaux d'une mission diplomatique — et qu'il ne le fait pas, il est évident que la violation est suffisamment établie pour entraîner une sanction. On peut imaginer deux cas : celui où le fait de ne pas accomplir un acte n'a probablement pas un effet préjudiciable autre que celui qu'on pourrait appeler l'effet psychologique du non-accomplissement dudit acte, et celui où l'accomplissement d'un acte interdit cause un préjudice en soi. Il y aura sanction dans les deux cas, mais aussi deux domaines distincts de responsabilité au sens le plus strict.

14. M. Francis se demande si, d'un point de vue rédactionnel, le libellé de l'article ne pourrait pas englober l'élément positif et l'élément négatif d'une obligation, à savoir l'obligation d'accomplir un acte déterminé et celle de s'en abstenir. Pour plus de précision, on pourrait peut-être employer une expression plus appropriée que « comportement spécifiquement déterminé ». L'emploi des mots « il y a », qui impliquent une situation permanente, pose aussi un problème de rédaction. Il se pourrait bien qu'une violation ait eu lieu et ait été réparée, auquel cas la question de la situation permanente ne se posera pas. Peut-être le Comité de rédaction pourrait-il envisager de remplacer la tournure « il y a violation » par la tournure « il se produit une violation ». Enfin, se référant à l'observation faite par M. Reuter, M. Francis estime que le mot « behaviour » ne serait pas approprié en anglais.

15. M. ŠAHOVIĆ s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial, qui a eu raison de proposer un article consacré aux obligations internationales requérant l'adoption d'un comportement spécifiquement déter-

³ Voir 1454^e séance, note 2.

miné. Après avoir douté de la nécessité de cet article, étant donné que les notions de fait internationalement illicite et de violation d'une obligation internationale ont déjà été soigneusement définies, M. Šahović est parvenu à la conclusion que cet article se justifiait, compte tenu des buts du projet. D'ailleurs, la pratique milite aussi en faveur d'une telle disposition. Les distinctions faites par le Rapporteur spécial ne sont pas nouvelles et méritent d'être prises en considération dans le projet d'articles, compte tenu des besoins de raffermir la légalité internationale et de développer les règles de la responsabilité.

16. Cependant, M. Šahović se demande quelle importance il convient d'accorder à la distinction entre le résultat auquel vise une obligation internationale et les moyens employés pour atteindre ce résultat. L'article 20 est axé sur des moyens déterminés. Or, d'un point de vue général, il ne faut pas oublier que c'est le résultat qui compte. Certes, l'article 21 est expressément consacré aux obligations requérant de l'Etat d'assurer *in concreto* un certain résultat, ce qui laisse à l'Etat le choix des moyens, mais il semble que, même à l'article 20, le résultat devrait primer. Il est vrai que l'article se fonde sur la pratique, et que certaines raisons militent en faveur de cette disposition. D'autre part, l'article 20 pourrait jouer un rôle non négligeable dans le développement du droit relatif aux obligations internationales et à la responsabilité des Etats, et contribuer ainsi au renforcement du rôle du droit international dans un monde où le droit interne et le droit international se développent de manière interdépendante.

17. Pour ce qui est du libellé de l'article à l'examen, M. Šahović est d'avis, comme M. Reuter, que le Comité de rédaction devrait accorder toute son attention au texte proposé, afin qu'il reflète mieux les idées du Rapporteur spécial. Il se pourrait, en particulier, que les expressions « spécifiquement » et « comportement déterminé » ne soient pas propres à faire bien comprendre la substance de la règle énoncée à l'article 20.

18. M. SETTE CÂMARA félicite le Rapporteur spécial d'avoir présenté si brillamment l'article 20, dont on peut dire, pour employer des termes que le Rapporteur spécial a écartés parce qu'ils évoquent des notions de droit interne, qu'il traite des obligations de comportement par opposition aux obligations de résultat. Dans le cas de l'article 20, l'Etat prend l'engagement de s'acquitter d'une obligation d'une façon déterminée tandis que lorsqu'il s'agit d'obligations de résultat il est libre de choisir les moyens d'y satisfaire.

19. Le type d'obligation envisagé pourrait consister en un acte ou une omission et se rapporter au comportement des organes exécutifs, législatifs ou judiciaires de l'Etat. Il ne faut pas oublier que l'équilibre entre ces organes est extrêmement délicat. L'exécutif, qui a normalement compétence pour engager des négociations conventionnelles, doit faire preuve d'une grande circonspection en assumant une obligation du type visé à l'article 20, car le comportement futur des organes législatifs et judiciaires ne sera plus de son ressort. Bien entendu, la responsabilité de l'Etat sera néanmoins engagée en vertu des dispositions des articles 5 et 6 du projet, mais l'exécutif doit agir avec prudence lorsque des obligations de comportement sont en cause.

20. Le Rapporteur spécial a cité de nombreux exemples concrets pour illustrer les diverses situations, et a conclu de l'examen approfondi d'une pratique abondante que, dans le cas des obligations de comportement, le simple fait de ne pas adopter le comportement prescrit et convenu constitue une violation d'une obligation internationale — qu'il existe ou non un fait effectivement délictueux. Le Rapporteur spécial a préféré par ailleurs employer les expressions « fait internationalement illicite de comportement » et « fait internationalement illicite de résultat » (A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 12) plutôt que de recourir à la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat issue du droit romain.

21. Le texte proposé pour l'article ne présente pas de difficulté, à part l'emploi du mot « différent ». Un comportement peut simplement coïncider avec celui que prescrit l'obligation sans être exactement le même. Il se peut que les mesures qu'adopteront les autorités législatives ou judiciaires s'écartent légèrement du comportement requis et soient néanmoins pleinement satisfaisantes du point de vue du résultat atteint. La meilleure solution consisterait peut-être à employer les mots « non conforme à », que le Rapporteur spécial lui-même a en fait utilisés dans son exposé oral. La Commission devrait, comme M. Šahović l'a suggéré, examiner le rapport entre la manière de s'acquitter d'une obligation et le résultat effectif. Un Etat pourrait, par exemple, être tenu en vertu d'une obligation internationale de démanteler complètement certaines fortifications. A supposer qu'il affecte certaines parties de ces fortifications au stockage de céréales et que ces parties ne puissent plus être utilisées à des fins militaires, l'obligation internationale sera-t-elle considérée comme ayant été violée? Un tel comportement est sans doute différent de celui que prescrit l'obligation, mais il produit néanmoins le résultat voulu. M. Sette Câmara est convaincu que le Rapporteur spécial donnera des éclaircissements sur ce point, et il pense, comme ceux qui ont pris la parole avant lui, que l'article peut être renvoyé au Comité de rédaction.

22. M. OUCHAKOV souscrit aux opinions exprimées par le Rapporteur spécial dans son excellent commentaire et dans sa brillante présentation de l'article 20. Il éprouve néanmoins quelques doutes quant à la formulation de cette disposition. L'article à l'examen porte sur les obligations internationales requérant une certaine action ou omission dans le domaine de la compétence interne des Etats. Comme il ressort du commentaire, il peut s'agir aussi bien de mesures législatives que de l'action d'un organe exécutif ou d'un organe judiciaire. Mais le Rapporteur spécial va plus loin, et il se réfère même à l'obligation faite par le droit international général aux forces de police, et à plus forte raison aux forces armées, de tous les pays de ne pas pénétrer dans le territoire d'un autre pays sans le consentement de ce dernier. Pareille obligation ne relève plus du domaine interne, mais des relations internationales. Il est sans doute juste et utile de rédiger une disposition sur les actions ou omissions qu'une obligation internationale impose à un Etat sur le plan interne, mais il serait très délicat d'aller plus loin.

23. Pour ce qui est de la forme, M. Ouchakov fait d'abord observer que l'expression « comportement déterminé » n'est guère satisfaisante, car tout comportement exigé par une obligation internationale est un comporte-

ment déterminé, même s'il s'agit d'un comportement général comme le non-recours à l'emploi de la force. Une obligation internationale qui n'imposerait pas un comportement précis à un Etat ne serait plus une obligation internationale. De même, le mot « spécifiquement » n'est pas indispensable, puisque tout ce qui est requis par une obligation internationale l'est spécifiquement. Dans l'expression « du simple fait », le mot « simple » ne paraît pas non plus indispensable.

24. Quant aux mots « un comportement différent », ils posent la question de savoir ce que recouvre la notion de différence. En quoi ce comportement doit-il être différent, et dans quelle mesure doit-il l'être ? A l'article 16, la Commission a déjà indiqué qu'« il y a violation d'une obligation internationale par un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation ». Si le Rapporteur spécial entend maintenant apporter une précision à l'article 16 en ce qui concerne les actes ou omissions qu'une obligation internationale impose à un Etat dans le domaine de sa compétence interne, cette précision doit être donnée en des termes analogues à ceux de l'article 16. Or, le libellé de l'article 20 n'est pas aussi précis que celui de l'article 16. Il n'y est plus question d'un fait qui n'est « pas conforme », mais d'un comportement différent.

25. Dans le commentaire de l'article 16, la Commission a précisé ce qu'il fallait entendre par un fait qui n'est pas conforme à ce qui est requis d'un Etat par une obligation ; elle a précisé qu'il peut s'agir, par exemple, d'une omission complète ou partielle. Dans le cas de l'article 20, on peut imaginer qu'une obligation internationale requière d'un Etat l'adoption d'une loi et que la loi adoptée par cet Etat ne satisfasse que partiellement à cette obligation. Dans ce cas, il faudrait se demander dans quelle mesure le comportement de l'Etat est différent du comportement qui était spécifiquement requis. C'est pourquoi M. Ouchakov estime que le libellé de l'article à l'examen devrait être aussi précis que celui de l'article 16. Il se peut aussi qu'une obligation internationale requière d'un Etat l'adoption d'une loi et que celui-ci, au lieu de promulguer une loi, parvienne au résultat voulu au moyen d'un décret, d'une modification de sa constitution ou d'un acte administratif. En définitive, il semble bien que ce soit le résultat qui compte. Or, ce résultat est déterminé par l'organisation interne de l'Etat. Il en résulte que même l'obligation internationale la plus précise ne peut prescrire des moyens tout à fait précis.

26. En conséquence, il convient de faire preuve de la plus grande prudence en rédigeant une disposition qui met en cause la compétence nationale des Etats, au sens que revêt cette expression au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Il est manifeste que la responsabilité d'un Etat est engagée s'il n'honore pas ses obligations internationales, mais la question des moyens permettant de s'acquitter de ces obligations relève en fin de compte de sa compétence interne. Les obligations internationales ne doivent jamais requérir des Etats une action ou une omission telle qu'elle constituerait une ingérence dans leurs affaires intérieures.

27. Malgré les difficultés rédactionnelles qu'il a signalées, M. Ouchakov ne doute pas qu'un texte satisfaisant pourra

être mis au point, et il se déclare en conséquence pour le renvoi de l'article 20 au Comité de rédaction.

28. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il a utilisé le mot « comportement » à l'article 20 parce qu'il s'agit d'un mot neutre, qui désigne aussi bien une action qu'une omission, ou encore un ensemble d'actions ou d'omissions. Il se demande si le mot « actes », suggéré par M. Reuter, recouvre ce double aspect, actif et passif, de la conduite spécifiquement requise par les obligations internationales visées à l'article 20. Peut-être pourrait-on, à la place d'une expression unique — « comportement » —, employer une double expression — « action ou omission » —, comme l'a proposé M. Francis, pour distinguer entre les cas où l'obligation internationale requiert de l'Etat une action et ceux où elle requiert de lui une omission. Mais n'y a-t-il pas aussi des cas où ce que l'on a en vue est une série d'actions ou d'omissions ?

29. L'hypothèse visée à l'article 20 est plus fréquente dans certains domaines, dans les cas, notamment, où l'obligation touche directement aux relations interétatiques. Dans d'autres cas, et surtout lorsque des obligations touchent à la sphère intérieure de l'Etat, ces obligations se limitent plus souvent à exiger de l'Etat un certain résultat sans lui imposer un comportement spécifiquement déterminé. Etablir l'existence de la violation d'une obligation est une tâche évidemment plus aisée lorsque l'obligation est une obligation « de comportement » ou « de moyens », car, pour qu'il y ait violation, il suffit alors que l'Etat adopte un comportement différent de celui qui était spécifiquement requis.

30. L'hypothèse visée à l'article 21 — dans laquelle le droit international impose à l'Etat l'obtention d'un certain résultat en lui laissant le choix des moyens à utiliser pour y parvenir — est plus complexe du point de vue de la détermination de l'existence d'une violation, car dans cette deuxième hypothèse la liberté que l'obligation internationale octroie quant à son exécution peut avoir des degrés très divers.

31. On verra en effet que, dans certains cas, l'Etat est laissé libre, au départ, de choisir le moyen qu'il préfère pour atteindre le résultat requis. Mais, toujours dans ces cas, une fois qu'il a agi, il ne dispose plus d'aucune autre possibilité d'exécution : s'il n'a pas réussi à atteindre le résultat demandé par le moyen qu'il a choisi, la violation est consommée.

32. Dans d'autres cas, au contraire, l'Etat a non seulement une liberté initiale de choix des moyens, mais aussi une liberté ultérieure. S'il n'a pas atteint le résultat requis par le moyen qu'il a choisi au départ, il a encore la possibilité d'atteindre ce même résultat par une voie ultérieure, et s'il y réussit il n'y a pas violation de l'obligation.

33. Dans d'autres cas encore, si la première action de l'Etat n'a pas abouti au résultat demandé et que ce résultat est devenu en fait irréalisable par suite du comportement initialement adopté, il est encore permis à l'Etat de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe en assurant un résultat de rechange à la place du résultat initialement requis — un résultat qui, par exemple, représente l'équivalent du premier du point de vue économique. On verra ensuite, à l'article 22, que lorsque les bénéficiaires de l'obligation internationale sont des particuliers — personnes

physiques ou morales —, la collaboration de ces particuliers est logiquement requise pour assurer l'exécution de l'obligation. C'est donc à ces particuliers de prendre l'initiative pour promouvoir l'action ultérieure de l'Etat devant remédier aux effets d'une action étatique initiale allant à l'encontre du résultat internationalement visé.

34. Il existe encore un quatrième cas, envisagé par M. Reuter dans son intervention : c'est celui qui concerne la catégorie spéciale des obligations qui exigent de l'Etat qu'il prenne des mesures de vigilance en vue de protéger des Etats ou des particuliers étrangers contre des événements extérieurs déterminés. Dans ce cas, la violation se produit-elle avant l'événement ou au moment de l'événement qui, par son existence, révèle la négligence de l'Etat et fonctionne comme élément catalyseur de celle-ci ? Par exemple, si un Etat néglige pendant longtemps de prendre les mesures utiles pour protéger les ambassades situées sur son territoire et qu'une de ces ambassades vienne à être envahie faute de service de sécurité, est-ce au moment de l'invasion effective de l'ambassade que l'on peut reconnaître la violation de l'obligation, ou bien la violation existait-elle déjà avant l'événement ayant révélé la négligence de l'Etat ? Cette question trouvera sa réponse plus tard, à l'article 23.

35. Il est enfin évident, comme l'a fait observer M. Šahović, que chaque obligation vise un but déterminé, mais elle le vise de manière différente. Parfois, comme on l'a vu, elle fixe le moyen par lequel l'Etat doit atteindre le but ; parfois elle fait confiance à l'Etat en ce qui concerne le choix des moyens et se limite à indiquer à l'Etat le résultat à assurer.

36. Le Rapporteur spécial n'a pas voulu faire de distinction selon que l'obligation a des effets dans le domaine de l'ordre juridique interne ou dans celui des relations inter-étatiques. Il a seulement voulu distinguer ce qui est important pour apprécier la manière dont se produit la violation.

37. En ce qui concerne le rapport existant entre l'article 20 et l'article 16, dont a parlé M. Ouchakov, le Rapporteur spécial fait observer que l'article 16 énonce un principe général, alors que l'article 20 vise une hypothèse particulière. Ce n'est donc pas par hasard que l'article 16 parle du « fait de l'Etat », car il s'agit là d'une expression très large, qui comprend le fait de ne pas avoir assuré un certain résultat. L'article 20, au contraire, se réfère à une action ou omission très précise et très concrète.

38. M. VEROSTA voudrait savoir quelle place exacte les articles 20 et 21 occupent dans l'ensemble du projet. Faut-il les considérer comme une application du principe général énoncé à l'article 16, bien qu'ils en soient séparés par trois autres articles ? Faut-il voir dans les articles 16 à 19 un ensemble de dispositions générales, qui seraient suivies de règles plus spécifiques découlant de l'article 16 ?

39. M. AGO (Rapporteur spécial) dit que l'article 16 énonce un critère de base en définissant en général la notion de violation d'une obligation internationale. Les articles suivants répondent par contre à un certain nombre de questions précises.

40. L'article 17 répond par la négative à la question de savoir si l'origine de l'obligation internationale a ou n'a pas une incidence sur la détermination de sa violation.

41. A l'article 18, la Commission a répondu par l'affirmative à la question de savoir si, pour qu'un fait de l'Etat

constitue la violation d'une obligation internationale, il fallait que le fait se soit produit à un moment où l'obligation était en vigueur à l'égard de l'Etat. Elle a toutefois envisagé les aspects particuliers de l'hypothèse où le fait, illicite au moment où il a été commis, est devenu par la suite un fait obligatoire en vertu d'une norme impérative du droit international. La Commission a surtout examiné comment le principe énoncé au paragraphe 1 s'articule dans les cas spécifiques de faits continus, composés ou complexes.

42. Après s'être demandé si le contenu de l'obligation avait de l'importance du point de vue de la détermination de la violation, et aussi si la violation d'une même obligation pouvait être plus ou moins grave, la Commission a distingué, à l'article 19, deux catégories de violation selon le contenu de l'obligation violée et selon la gravité de la violation elle-même. Elle a ainsi distingué les crimes et les délits internationaux.

43. En considérant non plus le contenu de l'obligation internationale, mais son mode d'être, le Rapporteur spécial propose maintenant de distinguer entre les aspects de la violation selon que cette violation concerne une obligation exigeant de l'Etat un comportement spécifiquement déterminé (art. 20) et une obligation exigeant de l'Etat l'obtention d'un certain résultat (art. 21).

44. M. DADZIE félicite le Rapporteur spécial de son sixième rapport et de la façon très instructive dont il a présenté l'article 20 à la séance précédente. Comme l'a dit M. Verosta, les nouveaux membres de la Commission ont le désavantage d'entrer dans la discussion du sujet alors que la Commission l'examine depuis un certain temps déjà, mais les observations liminaires du Rapporteur spécial ont pleinement remédié à cet inconvénient.

45. En dehors des modifications mineures du libellé de l'article 20 que divers membres de la Commission ont suggérées et dont il reconnaît le bien-fondé, M. Dadzie ne voit pas quelles autres améliorations pourraient être apportées, quant au fond, à cet article, qui concerne la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé. Il est donc lui aussi d'avis que l'article 20 peut être renvoyé au Comité de rédaction.

46. M. Dadzie se félicite aussi de la réponse du Rapporteur spécial à la question posée par M. Verosta. Les éclaircissements donnés par le Rapporteur spécial au sujet du rapport existant entre l'article 16 et l'article 20 ont nettement démontré l'importance de l'ensemble du sujet de la responsabilité des Etats.

47. M. CALLE Y CALLE s'associe aux éloges adressés au Rapporteur spécial pour la clarté et la précision avec lesquelles il a analysé la règle relative à la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé. Il relève, à ce propos, que la règle énoncée à l'article 20 fait partie du chapitre III du projet de la Commission, dont les articles 16 à 19 ont été longuement examinés à la trente et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Au cours de cet examen, il a été généralement reconnu que ces articles, et en particulier l'article 19, marquent un tournant important dans le développement du droit international et de son application future, et constituent une précieuse contribution à ce développement.

48. A la séance précédente de la Commission, le Rapporteur spécial a exposé l'historique de la question de la violation d'une obligation internationale; à la séance en cours, il a fort utilement esquissé la structure générale des projets d'articles relatifs à cette question. Ainsi, l'article 16 sert d'introduction au chapitre III et énonce une règle générale, à savoir « il y a violation d'une obligation internationale par un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation », tandis que l'article 20 prévoit qu'une obligation internationale peut faire intervenir plus qu'une action ou une omission, puisqu'il requiert de l'Etat l'adoption d'un comportement déterminé, qui peut s'étendre sur un certain laps de temps. A l'article 20, le but de l'obligation internationale est donc de spécifier les moyens (ou, autrement dit, le comportement) par lesquels un Etat peut parvenir à un certain résultat. Si, toutefois, l'Etat adopte un comportement différent de celui qui est spécifiquement requis, on peut dire qu'il a violé l'obligation internationale en question.

49. Comme il l'a indiqué au paragraphe 8 de son rapport, le Rapporteur spécial a fait, aux articles 20 et 21, une distinction entre le mode d'être de l'obligation internationale qui requiert de l'Etat une activité spécifiquement déterminée et celui de l'obligation qui n'exige de l'Etat que d'atteindre un certain résultat, en lui laissant le choix des moyens pour parvenir audit résultat. Ces deux articles développent donc la règle extrêmement concise énoncée à l'article 16.

50. Quant au libellé de l'article 20, qui n'appelle que peu de modifications, il ne devrait pas poser de difficultés au Comité de rédaction. De l'avis de M. Calle y Calle, les expressions « un comportement déterminé » et « un comportement différent de celui qui était spécifiquement requis » sont on ne peut plus claires et précises. Il est donc lui aussi d'avis que l'article 20 devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

La séance est levée à 13 heures.

1456^e SÉANCE

Vendredi 8 juillet 1977, à 10 h 10

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsu-ruoka, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 20 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé)¹ [fin]

1. M. QUENTIN-BAXTER félicite le Rapporteur spécial de son sixième rapport sur la responsabilité des Etats, où il a trouvé, comme dans les rapports antérieurs, matière à réflexion et des explications qui ont éclairé quelques points obscurs de ses connaissances juridiques — un rapport qui l'a aussi quelque peu surpris, car il avait l'impression que l'article 19^a était le dernier de la série des projets d'articles relatifs à la violation d'une obligation internationale.

2. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial, une des principales difficultés du sujet à l'examen est que, de par sa nature même, il exige une étude soignée des situations les plus élémentaires. Ainsi, même une règle qui semblerait énoncer une vérité d'évidence, comme celle qui fait l'objet de l'article 20, a incontestablement sa place dans le projet d'articles. Le fait est qu'en traitant la responsabilité des Etats la Commission doit parfois jouer le rôle d'un philosophe et expliquer jusqu'à des principes et des règles que chacun connaît. Il n'y a donc rien à redire à la règle énoncée à l'article 20.

3. M. Quentin-Baxter reconnaît aussi la justesse de la distinction fondamentale que le Rapporteur spécial a faite entre les obligations de comportement, visées à l'article 20, et les obligations de résultat, visées à l'article 21. Mais le caractère apparemment absolu de cette distinction le préoccupe quelque peu, car il n'est pas certain que chaque obligation internationale puisse être rangée sans réserve dans l'une ou l'autre de ces catégories. A ce sujet, il appelle l'attention sur la note 27 du rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3), qui montre que la distinction entre une obligation de comportement et une obligation de résultat n'est pas toujours aussi nette qu'on pourrait le croire.

4. Un autre exemple dans lequel la distinction entre les deux types d'obligation n'est pas évidente est le cas où un Etat côtier est tenu d'accorder le droit de passage inoffensif dans sa mer territoriale. Selon M. Quentin-Baxter, si la marine de l'Etat côtier barre le passage inoffensif à des navires étrangers, il y aura violation d'une obligation de comportement, tandis que si cet Etat a négligé, par exemple, d'empêcher son industrie pétrolière d'installer des derricks qui obstruent complètement un détroit international, il y aura violation d'une obligation de résultat, car l'Etat en question avait le choix des moyens à employer pour assurer le droit de passage dans le détroit. Dans les deux cas, l'obligation est la même, mais elle peut être envisagée sous deux angles différents.

5. Si l'on met en regard un des exemples donnés par le Rapporteur spécial au paragraphe 5 de son rapport, à savoir celui du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la Convention portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels (La Haye, 1964), qui impose aux Etats contractants l'obligation d'introduire dans leur législation la loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels, et l'exemple de la disposition liminaire de la section des quatre Conventions de Genève de 1949^a

¹ Voir 1454^e séance, note 2.

^a Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes de la guerre.

¹ Pour texte, voir 1454^e séance, par. 11.