

Document:-
A/CN.4/SR.1456

Compte rendu analytique de la 1456e 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>)*

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.

relative à la répression des infractions aux conventions, aux termes de laquelle

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves à la présente Convention définies à l'article suivant⁴,

on peut constater que, dans les deux cas, un comportement déterminé a été imposé aux Etats en question. Dans le cas de la Convention de La Haye, le comportement requis est très nettement défini, tandis que dans celui des Conventions de Genève les Etats intéressés sont libres de décider ce qui doit être fait pour rendre leur droit interne conforme aux prescriptions de la convention. Ces deux cas entrent donc dans le champ d'application de l'article 20, mais dans le second les Etats intéressés n'auront pas à édicter des dispositions législatives déterminées pour parvenir au résultat requis. On peut donc dire que l'obligation que comporte l'article a aussi quelques-unes des caractéristiques d'une obligation de résultat.

6. Le contraste entre ces deux exemples est encore plus net si on les analyse en se référant non seulement au principe énoncé à l'article 20 mais aussi à celui que formule l'article 21. Du point de vue de l'article 20, on peut dire que dans le premier cas les Etats intéressés sont tenus d'édicter des dispositions législatives conformes aux dispositions de la loi uniforme, tandis que dans le second ils doivent déterminer quelles sont les obligations énoncées dans les Conventions de Genève et faire en sorte que ces obligations soient remplies en prenant des mesures législatives internes. Du point de vue de l'article 21, on peut donc dire que, dans les deux cas, un résultat a été requis.

7. M. Quentin-Baxter a cité ces exemples pour indiquer que les règles énoncées aux articles 20 et 21 sont certes importantes et méritent de figurer dans un futur instrument de codification, mais qu'il n'est pas sûr que la distinction faite par le Rapporteur spécial entre une obligation de comportement et une obligation de résultat sera d'une grande utilité pour ceux qui attendent d'une future convention qu'elle leur indique la voie à suivre. Dans ces conditions, peut-être la Commission devrait-elle, pour mieux tenir compte des complexités du droit et de la vie internationale, considérer qu'entre les deux types d'obligations il existe une différence de degré plutôt que d'espèce. Une façon de résoudre le problème du caractère absolu de cette distinction serait peut-être de dire simplement que les dispositions de l'article 20 s'appliquent lorsqu'une obligation internationale requiert spécifiquement d'un Etat l'adoption d'un comportement déterminé, et que celles de l'article 21 s'appliquent lorsqu'une obligation internationale requiert d'un Etat l'obtention d'un certain résultat.

8. M. SUCHARITKUL a beaucoup apprécié la clarté et la précision de l'exposé du Rapporteur spécial, dont il ne peut que partager la position. Il est persuadé, comme lui, que la notion juridique de responsabilité des Etats dans les relations internationales devrait être étendue à tous les domaines des activités étatiques et ne devrait plus

être limitée à des domaines traditionnels comme le traitement des étrangers.

9. Il approuve l'article 20 quant au fond et à la forme et pense, comme le Rapporteur spécial, que, dans l'hypothèse visée à cet article, le critère essentiel de la violation de l'obligation est l'adoption par l'Etat d'un comportement différent de celui qui était spécifiquement requis. Il fait observer, toutefois, que si le comportement différent adopté par l'Etat est supérieur au comportement requis, il n'y a pas violation de l'obligation incombant à l'Etat. Il n'y a violation de cette obligation que si le comportement de l'Etat est inférieur au comportement requis. Il serait donc peut-être préférable de remplacer le mot « différent » par l'expression « non conforme », comme l'a suggéré M. Sette Câmara⁵.

10. M. Sucharitkul est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir introduit à l'article 20 une nouvelle dimension — celle du temps. L'élément temporel lui paraît, en effet, essentiel pour déterminer s'il y a eu violation de l'obligation, car il faut tenir compte de la durée du comportement requis ainsi que du moment où le comportement différent a été adopté.

11. M. Sucharitkul partage l'avis qu'a exprimé M. Francis à la précédente séance quant à la distinction à établir entre le comportement positif ou actif et le comportement négatif ou passif. La nature du comportement dépend de la nature de l'obligation, qui demande à l'Etat d'assurer un résultat positif ou d'éviter un résultat négatif. Pour assurer un résultat positif, l'Etat peut adopter un seul acte ou toute une série d'actes : son comportement a donc une durée plus ou moins limitée. Au contraire, l'obligation passive a une durée quasiment illimitée, car pour éviter un résultat nuisible déterminé l'Etat ne doit pas cesser de s'abstenir de certaines activités.

12. En conclusion, M. Sucharitkul pense que l'article 20 peut être renvoyé au Comité de rédaction.

13. M. EL-ERIAN se joint aux autres membres de la Commission pour féliciter le Rapporteur spécial de la clarté et de la précision de son sixième rapport, et des éclaircissements qu'il a donnés au sujet de l'article 20.

14. Les articles 20 et 21, conséquences logiques des articles 16 à 19, traitent des aspects de fond des obligations internationales du point de vue du mode d'être de l'obligation en question. Bien que l'article 20 énonce une règle tellement évidente que plusieurs membres de la Commission se sont demandé s'il était vraiment nécessaire de l'inclure dans le projet, M. El-Erian estime qu'il est indispensable de le faire, et qu'il est bon que la Commission formule des articles de caractère descriptif pour que le projet devienne aussi complet et aussi clair que possible. De tels articles figurent d'ailleurs dans la Convention de Vienne sur le droit des traités⁶ et dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités⁷.

⁴ 1445^e séance, par. 21.

⁵ Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. Ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

⁷ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 63, 117, 237 et 387.

15. Le libellé de l'article 20 est acceptable, et l'expression « un comportement déterminé » tient pleinement compte des notions de comportement actif et omissif. En ce qui concerne l'importante distinction entre les obligations de comportement et les obligations de résultat, qui fait l'objet des articles 20 et 21, M. El-Erian relève que, dans la note 27 de son rapport, le Rapporteur spécial a reconnu que la distinction entre ces deux types d'obligations n'est pas toujours claire, surtout lorsque des notions propres au droit civil sont appliquées au droit international. Il n'est donc pas certain que le Rapporteur spécial ait eu raison d'affirmer qu'en droit international positif l'obligation d'un Etat de protéger les étrangers doit être qualifiée d'obligation internationale de résultat. Toutefois, la raison pour laquelle cette obligation peut aussi être qualifiée d'obligation de comportement peut être examinée à propos de l'article 21.

16. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite le Rapporteur spécial de son sixième rapport, qui, à travers de nombreux exemples empruntés à la jurisprudence et à la doctrine, guide, comme à l'ordinaire, la Commission jusqu'à une conclusion à laquelle il est difficile de ne pas souscrire. Aussi est-il entièrement convaincu que les articles 20 et 21 sont nécessaires et que la distinction entre les obligations internationales de comportement et les obligations internationales de résultat est importante, car l'expérience a souvent montré que lorsqu'une obligation est violée la première chose qui s'impose est de déterminer exactement de quel type d'obligation il s'agit.

17. Pour mettre en évidence l'importance de cette distinction, sir Francis Vallat cite l'exemple du débat public engagé depuis plusieurs années au Royaume-Uni au sujet du mode d'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁸, dite aussi Convention européenne des droits de l'homme. Selon certains milieux, les Etats seraient tenus, par la convention, d'édicter des dispositions législatives pour donner effet aux obligations qu'elle énonce. L'opinion du Royaume-Uni est que la convention exige simplement des Etats qu'ils garantissent à chacun les droits et les libertés prévus dans les articles de fond de la convention. Du point de vue du respect de la convention, il importe au plus haut point de décider laquelle de ces thèses est la bonne. Peut-être le Royaume-Uni aurait-il été plus avisé d'adopter le point de vue selon lequel la Convention européenne des droits de l'homme énonce une obligation de comportement et non une obligation de résultat, car en soutenant que les Etats parties ne sont tenus que d'une obligation de résultat, il s'expose dangereusement au risque de violer involontairement les obligations énoncées dans la convention.

18. Autre exemple de la distinction qui fait l'objet des articles 20 et 21 : celui dans lequel un Etat adopte une législation pour donner effet aux dispositions d'une convention douanière, et un autre Etat partie à cette convention édicte des dispositions législatives donnant à ses organes exécutifs le pouvoir de faire varier ses droits de douane de manière incompatible avec les obligations énoncées dans la convention en question. Dans un cas impliquant

le paiement, par le premier Etat, de droits de douane pour un important chargement de blé, il sera capital de savoir si le deuxième Etat aura commis une violation d'une obligation de comportement ou une violation d'une obligation de résultat si, par exemple, il modifie ses droits de douane alors que le bateau transportant le blé a déjà pris la mer.

19. Tout en estimant que la distinction entre ces deux types d'obligation est essentielle, sir Francis Vallat craint, comme M. Reuter et M. Quentin-Baxter, qu'elle pourrait avoir pour effet, si elle était trop stricte, de créer un vide entre les obligations visées à l'article 16 et celles dont traitent les articles 20 et 21. Le libellé de ces derniers articles et les commentaires y relatifs devraient donc bien préciser que la Commission n'a pas eu l'intention de laisser un vide de ce genre dans le projet d'articles.

20. En ce qui concerne le libellé de l'article 20, sir Francis Vallat relève que la traduction en anglais de l'expression « comportement déterminé » pose un problème. A son avis, l'expression « specific conduct » serait plus proche du sens de l'expression française que l'expression « a particular course of conduct », qui figure actuellement à l'article 20. Peut-être le texte pourrait-il donc se lire à peu près comme suit :

« A breach by a State of an international obligation requiring specific conduct on the part of that State occurs when the conduct of the State is not in conformity with the conduct specifically required. »

21. M. VEROSTA partage les craintes de sir Francis Vallat quant aux lacunes que pourrait entraîner la dichotomie établie par les articles 20 et 21. Il pense que le Comité de rédaction ne pourra pas trouver de solution définitive aux problèmes posés par l'article 20 sans avoir pris connaissance, au préalable, des problèmes posés par l'article 21. Il tient donc à réserver sa position sur l'article 20 jusqu'à ce que l'article 21 ait été examiné.

22. M. AGO (Rapporteur spécial) pense que les craintes exprimées par M. Quentin-Baxter, sir Francis Vallat et M. Verosta quant aux lacunes que pourrait laisser subsister la dichotomie des articles 20 et 21 sont quelque peu exagérées. Il fait observer qu'en tout cas la Commission n'en est encore qu'à la première lecture du projet, et que les observations des gouvernements lui seront certainement utiles pour savoir si des lacunes existent ou non.

23. En ce qui concerne l'ordre des articles, M. Ago pense que, lors de l'examen du projet en deuxième lecture, les articles 20, 21 et 22 pourraient être placés après les articles 16, 17 et 18, dont ils sont la suite logique, et précéder en tout cas l'article 19, qui traite d'un problème d'une nature différente.

24. M. Quentin-Baxter s'est demandé si la distinction qui a été établie entre l'obligation de comportement et l'obligation de résultat était vraiment nécessaire. Sir Francis Vallat a bien montré que cette distinction était essentielle pour déterminer dans chaque cas concret s'il y a violation d'une obligation internationale et quand cette violation a lieu. En effet, si un Etat est simplement tenu d'assurer que les enfants ne travaillent pas de nuit — obligation de résultat —, il n'y aura violation de l'obligation que si l'on constate, dans cet Etat, l'existence réelle de cas où des enfants sont employés à un travail de nuit. Par contre, si un Etat est tenu d'adopter une législation interdisant

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, p. 221.

le travail de nuit des enfants — obligation de comportement ou de moyen —, il y aura déjà violation de l'obligation du seul fait que cette législation n'est pas adoptée.

25. Les travaux de la Commission en matière de responsabilité devraient aussi être utiles aux Etats qui adopteront des conventions internationales, car, lorsqu'ils se rendront compte que l'établissement d'une violation peut différer selon le mode d'être de l'obligation — c'est-à-dire selon que l'obligation impose à l'Etat d'adopter un comportement spécifiquement déterminé ou se limite à lui demander d'assurer concrètement et par le moyen qu'il préfère un certain résultat —, ils choisiront peut-être des solutions différentes de celles qu'ils auraient autrement suivies.

26. Sir Francis Vallat a dit à ce sujet qu'il était souvent préférable d'imposer une obligation de moyens dans une convention internationale. C'est sans doute vrai, mais il faut aussi tenir compte de la souveraineté des Etats, qui veut que l'on respecte pour autant que possible leur liberté de choix sur le plan interne et qu'on se limite donc, à moins que cela ne représente un inconvénient grave, à leur demander d'assurer un certain résultat. Ce n'est pas à la Commission, mais aux Etats, de dire s'il vaut mieux prévoir, dans une convention, une obligation de moyens ou une obligation de résultat. Les Etats n'ont d'ailleurs pas toujours fait preuve de logique à cet égard, comme le montrent les conventions de l'OIT, qui, dans des matières similaires, prévoient tantôt des obligations de moyens tantôt des obligations de résultat. Quant à la Commission, elle doit seulement constater qu'il existe, sous l'aspect indiqué, deux types d'obligations et se borner à déterminer comment se produit la violation dans l'un et l'autre cas.

27. M. Quentin-Baxter a introduit une nouvelle dichotomie à l'intérieur de la dichotomie déjà établie en relevant qu'une convention internationale comme la Convention de La Haye de 1964 portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels relève aussi bien de l'article 21 que de l'article 20, car elle prévoit à la fois une obligation de moyens — l'adoption d'une loi — et une obligation de résultat — la réalisation de l'uniformité des lois internes relatives à la vente des marchandises. Toutefois, il ne faut pas confondre le but que poursuivent les Etats chaque fois qu'ils adoptent une convention — but qui, dans le cas cité, est précisément l'uniformisation du droit privé — et le fait que ce but soit poursuivi en imposant à cette fin à l'Etat une obligation de résultat, lui laissant une liberté de choix quant aux moyens d'exécution. Dans le cas d'une convention internationale portant loi uniforme, l'exécution de l'obligation est si rigide et prévue qu'il y a violation de cette obligation lorsque l'Etat adopte une loi qui n'est pas parfaitement conforme au modèle proposé. L'obligation imposée par ce genre de convention est donc l'exemple le plus typique d'une obligation de comportement, et non pas d'une obligation de résultat.

28. L'autre convention citée par M. Quentin-Baxter impose également à l'Etat une obligation de comportement d'ordre législatif, puisqu'elle lui demande d'adopter la législation nécessaire pour prévoir des sanctions pénales adéquates, même si elle lui laisse plus de liberté que la première, car elle ne lui impose pas de reproduire textuellement un modèle de loi. Cela n'empêche toutefois que, dans ce cas aussi, il y a violation de l'obligation si la

législation demandée n'est pas adoptée : on est donc en présence d'une obligation de comportement.

29. Quand une convention impose à l'Etat une obligation de résultat, elle peut laisser à l'Etat une liberté totale quant au choix des moyens à utiliser pour atteindre ce résultat ou elle peut exprimer une certaine préférence à ce sujet, mais uniquement une préférence qui, en définitive, ne lie pas l'Etat. Pour déterminer s'il y a violation d'une obligation, il faut comparer, dans le cas d'une obligation de comportement, l'action ou l'omission spécifiquement requise avec l'action ou l'omission effectivement adoptée, et, dans le cas d'une obligation de résultat, le résultat requis avec le résultat effectivement atteint. Le Rapporteur spécial pense, pour sa part, que la dichotomie entre l'obligation de résultat et l'obligation de comportement peut être très utile, et qu'il n'y a pas intérêt à la rendre trop floue pour tenir compte de tous les aspects possibles d'une réalité multiforme.

30. M. Sucharitkul a bien souligné que, dans tous les articles du chapitre III, le Rapporteur spécial a introduit la dimension du temps, qui est une dimension essentielle dans le domaine de la responsabilité.

31. Le Rapporteur spécial fait observer que, dans le domaine du traitement des étrangers aussi, il y a des obligations qui requièrent un comportement spécifiquement déterminé et des obligations qui exigent simplement de l'Etat d'assurer un certain résultat. C'est que deux éléments différents interviennent dans ce domaine : d'une part la coutume, qui est extrêmement prudente en tout ce qui concerne la sphère intérieure de l'Etat, et d'autre part les conventions, où parfois se fait jour la préoccupation croissante du droit international pour le sort des êtres humains. Quoi qu'il en soit, il est hors de doute que, dans le domaine indiqué, les obligations de résultat sont absolument prédominantes.

32. Du point de vue rédactionnel, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a déjà proposé que, lors de l'examen du projet en deuxième lecture, on place les articles 20, 21 et 22 avant l'article 19 afin de les rapprocher de l'article 16. Il pense aussi, comme M. Verosta, que le Comité de rédaction devrait examiner les articles 20 et 21 en même temps, car ces deux articles sont étroitement liés. Il remercie M. Ouchakov et sir Francis Vallat des textes qu'ils ont proposés pour l'article 20 et qui permettront certainement au Comité de rédaction de parvenir plus rapidement à une solution satisfaisante.

33. M. OUCHAKOV se déclare très satisfait des explications données par le Rapporteur spécial. Il tient toutefois à faire observer que, dans certains cas, une obligation peut être à la fois une obligation de moyen et une obligation de résultat. Il estime, d'autre part, qu'il faut être très prudent en ce qui concerne les obligations de moyen, et qu'il faut bien préciser, dans le commentaire, que le comportement imposé par l'obligation n'est « déterminé » que dans certaines limites. En effet, si une convention requiert de l'Etat l'adoption d'une législation, cette législation peut prendre des formes très différentes : il peut s'agir d'une loi proprement dite, mais aussi d'un décret ou d'un acte administratif.

34. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il y a, en effet, des cas où l'on peut se demander si l'obligation est une

obligation de comportement ou de résultat, car, comme il l'a souligné, la réalité est multiforme. Mais il n'en faut pas moins formuler une règle, en laissant à la pratique des Etats et aux tribunaux internationaux le soin de déterminer, en cas de litige, si telle ou telle obligation relève de l'article 20 ou plutôt de l'article 21.

35. Le Rapporteur spécial partage le point de vue de M. Ouchakov quant à la prudence à observer en ce qui concerne les obligations exigeant une activité d'ordre législatif, et il appelle, à cet égard, son attention sur le paragraphe 14 de son rapport, où il est dit qu'une obligation législative « requiert que les organes législatifs, ou en tout cas des organes ayant une fonction normative, édictent ou abrogent certaines règles déterminées ». La forme de la législation importe peu : ce qui importe, c'est qu'il y ait création de règles de droit interne.

36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 20 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁹.

ARTICLE 21 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat)

37. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 21, qui est ainsi libellé :

Article 21. — Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat

1. Il y a violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat d'assurer *in concreto* un certain résultat, tout en le laissant libre de choisir au départ le moyen d'y parvenir, si, par le comportement adopté dans le cadre de cette liberté de choix, l'Etat n'a pas abouti concrètement à la réalisation du résultat internationalement requis.

2. Dans les cas où l'obligation internationale permet à l'Etat dont un premier comportement a abouti à une situation incompatible avec le résultat visé de remédier à cette situation, soit en réalisant par un nouveau comportement le résultat originellement requis, soit en assurant à la place de celui-ci un résultat équivalent, il y a violation de l'obligation si en plus l'Etat a manqué à utiliser cette possibilité ultérieure et a par là complété le début de violation représenté par son premier comportement.

38. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle que l'article 20 était consacré aux cas où une obligation internationale requiert d'un Etat qu'il exerce une activité spécifiquement déterminée ou s'en abtienne. Dans ce cas, l'Etat n'a pas le choix des moyens; ils sont indiqués par l'obligation internationale elle-même, ce qui permet de déterminer assez facilement quand il y a violation de l'obligation. A cet effet, il suffit de comparer le comportement adopté par l'Etat avec le comportement qui lui est imposé. C'est la différence éventuelle entre ces deux comportements qui constitue l'essence de la violation de l'obligation internationale, telle que la violation est définie à l'article 16. M. Ago a déjà donné plusieurs exemples d'obligations internationales requérant d'un Etat la promulgation ou l'abolition d'une loi, ou exigeant de ses organes exécutifs ou judiciaires qu'ils exercent une certaine activité ou s'en abstiennent. Dans tous ces cas, il y a donc violation de l'obligation si l'activité requise n'a pas été exercée.

39. L'article 21 concerne des cas plus subtils, où le droit international s'arrête en quelque sorte aux frontières de l'Etat : il laisse l'Etat libre de choisir dans sa souveraineté les moyens par lesquels il s'acquittera de son obligation, pourvu que par les moyens choisis l'Etat parvienne au résultat voulu. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. Il se peut que le droit international laisse parfois à l'Etat le libre choix des moyens, mais, une fois ce choix fait au départ, on pourra immédiatement et définitivement établir si le résultat est atteint ou non et, donc, s'il y a ou non violation. Il se peut aussi, et c'est un cas fréquent, que le droit international adopte une attitude plus permissive, consistant non seulement à laisser l'Etat libre de choisir au départ le moyen par lequel exécuter son obligation, mais à lui permettre aussi, s'il n'obtient pas par ce premier moyen le résultat requis, de recourir ultérieurement à un autre moyen. Il arrive même que l'obligation soit si libérale que l'Etat puisse encore se considérer comme quitte en assurant un résultat de rechange, par exemple en offrant l'équivalent économique du résultat définitivement compromis par son premier comportement.

40. Pour illustrer par des exemples ce qu'il entend par « liberté initiale du choix des moyens » laissée à l'Etat pour l'exécution de son obligation internationale, le Rapporteur spécial mentionne l'article 14 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui indique expressément que les parties ont « le choix des moyens propres à atteindre » les buts qui leur sont assignés, et le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, aux termes duquel « les Etats parties condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale »¹⁰. Dans ce cas, le droit international respecte au maximum la liberté des Etats; il ne fait même pas, comme dans d'autres, de suggestion quant aux moyens estimés les plus appropriés. Il en est de même des articles 22 (par. 2) et 29 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, et des articles 31 (par. 3) et 40 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires¹¹. Dans d'autres cas, la liberté de l'Etat ressort implicitement du fait que seul le résultat est indiqué, sans mention de moyen. Il en va ainsi de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)¹². Les Etats parties à cette convention sont laissés libres de choisir les moyens propres à garantir les droits et libertés qui y sont définis. A part les obligations internationales d'origine conventionnelle dont le Rapporteur spécial a donné des exemples, on pourrait citer de nombreuses obligations internationales d'origine coutumière. Surtout lorsqu'elle poursuit un résultat qui doit se réaliser dans le domaine intérieur de l'Etat, la coutume internationale respecte généralement la liberté de l'Etat quant aux moyens à adopter pour assurer ce résultat.

41. Parfois, des obligations internationales sont formulées de manière à donner des suggestions quant aux moyens

⁹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1462^e séance, par. 18 à 24, et 1469^e séance, par. 1 à 6.

¹⁰ Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 17.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

à adopter pour assurer le résultat requis, mais ces suggestions ne sont nullement obligatoires. M. Ago cite l'article 2, par. 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, selon lequel chaque Etat partie s'engage à agir « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives »¹³. Malgré l'allusion à l'adoption de mesures législatives, la formule employée ne restreint en rien la liberté de l'Etat. Ce dernier ne viole pas son obligation s'il obtient le résultat voulu par un moyen autre que l'adoption de mesures législatives. C'est uniquement à titre de conseil que la voie législative est mentionnée, mais en définitive seul le résultat compte. On peut en dire autant à propos du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui contient aussi, au paragraphe 2 de son article 2, une disposition prévoyant la possibilité de l'Etat de donner effet aux droits en question par l'adoption de « mesures d'ordre législatif ou autre »¹⁴. Le Rapporteur spécial rappelle aussi la réponse donnée en 1929 par le BIT au Gouvernement irlandais, qui demandait si l'adoption d'une loi était spécifiquement requise pour donner exécution à la Convention n° 14 (Convention concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels), étant donné qu'une période de repos de vingt-quatre heures était déjà accordée aux travailleurs industriels par la pratique irlandaise. Tout en faisant observer que la méthode la plus normale consisterait à adopter une législation rendant le repos hebdomadaire obligatoire, le BIT a relevé que la convention en question laissait aux gouvernements la liberté d'appliquer tout système rencontrant leur approbation et assurant une application effective de la convention. Il n'a pas caché qu'à son avis la méthode la plus appropriée était l'adoption d'une législation consacrant la pratique existante¹⁵, mais la conclusion qui se dégagait de la réponse était que selon lui le seul critère de l'exécution ou de la violation de l'obligation résidait dans le fait que le repos hebdomadaire soit ou non assuré concrètement.

42. Le Rapporteur spécial s'est ensuite attaché à illustrer les cas dans lesquels la liberté dont l'Etat dispose pour l'exécution de son obligation s'échelonne dans le temps. Parfois, l'Etat dispose déjà d'une liberté initiale de choix entre différents moyens de s'acquitter de son obligation. Parfois, il n'existe même pas de véritable liberté de choix au départ en vue d'assurer le résultat requis. Ainsi, l'Etat qui contracte une obligation internationale relative à l'administration de la justice ne peut agir normalement que par la voie de ses tribunaux. Ce qui caractérise ici la situation est que, dans un cas comme dans l'autre, la situation créée par le premier comportement adopté n'est pas considérée comme définitive aux fins de conclure à la violation de l'obligation. A supposer qu'un tribunal, en rendant une décision de première instance (ou en n'en rendant pas alors qu'il devrait le faire), crée une situation qui va à l'encontre du résultat requis, le droit international ne considère pas pour autant que le résultat n'est définitivement pas atteint.

¹³ *Ibid.*, par. 18.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

En effet, grâce à ses tribunaux de deuxième ou de troisième instance, l'Etat peut effacer les conséquences de la décision de première instance, si bien que l'obligation sera alors considérée comme remplie. En revanche, si les tribunaux de deuxième et troisième instance confirment la situation incompatible avec le résultat requis et que celui-ci ne peut plus être atteint, il y aura violation de l'obligation internationale — et ceci, bien entendu, à partir du moment où a été rendue la décision du tribunal de première instance. Il y a là l'un des cas mentionnés lors de la rédaction de l'article 18. Le fait internationalement illicite de l'Etat est constitué par l'ensemble des décisions des tribunaux : il est donc un fait « complexe ».

43. Au paragraphe 19 de son rapport, le Rapporteur spécial a fait observer que le recours à un comportement ultérieur devant remédier aux effets internationalement inacceptables d'un comportement initialement adopté appartenait à la « pathologie » plutôt qu'à la « physiologie » de l'exécution des obligations internationales. Il serait en effet inadmissible que les Etats qui sont tenus d'assurer un certain résultat prennent l'habitude de n'y parvenir normalement qu'en remédiant *ex post facto* à une première situation inacceptable.

44. Cette précision faite, il est hors de doute que, si l'obligation internationale le permet, lorsqu'un premier organe intervenu en l'espèce n'a pas atteint le résultat voulu, mais qu'il existe des remèdes, il est loisible à l'Etat d'exécuter l'obligation internationale par des moyens autres et moins normaux que ceux qui auraient dû être employés dès le début. Il se peut, par exemple, qu'il soit demandé aux Etats parties à un traité de mettre les étrangers sur le même pied que leurs ressortissants en ce qui concerne l'obtention de concessions d'exploitation minière. Le moyen normal de parvenir à ce résultat consiste à ce que l'autorité administrative compétente accorde de telles concessions aux étrangers qui en font la demande. Toutefois, si un étranger n'ayant pas obtenu de concession recourt à une instance supérieure et que celle-ci la lui accorde avec une éventuelle réparation pour le retard subi, le résultat est également atteint. L'obligation en question n'est donc pas violée, car elle n'exige pas que le résultat soit obtenu grâce à la décision d'un organe spécifiquement déterminé. C'est pourquoi il importe toujours de tenir compte, en plus des termes dans lesquels l'obligation internationale est énoncée dans l'instrument qui la prévoit, des autres clauses du même instrument qui peuvent l'éclairer, du but et de l'objet de cet instrument, voire aussi du droit coutumier. A cet égard, l'interprétation revêt une importance décisive.

45. Quand le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien » (art. 12, par. 2) ou que « chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique » (art. 16)¹⁶, il est évident que chaque Etat est libre de parvenir à ces résultats par les moyens de son choix. Il n'y aura violation de ces obligations que si la liberté de quitter un pays donné ou le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique ne se traduisent pas dans les faits. Compte tenu de l'esprit du Pacte, il est manifeste que les Etats contractants jouissent non seule-

¹⁶ *Ibid.*, par. 20.

ment d'une pleine liberté de choix des moyens pour assurer le résultat requis, mais aussi que, si le comportement de l'une de leurs autorités créait une situation incompatible avec ce résultat, ils pourraient corriger cette situation. En pareil cas, il n'y aurait pas violation de l'obligation internationale si le résultat final était ainsi atteint. Cette possibilité de remédier à une situation initiale est hors de doute lorsque le traité prévoyant une obligation déterminée contient une clause selon laquelle les particuliers intéressés à l'exécution de l'obligation doivent épuiser les voies de recours internes avant qu'un Etat puisse être considéré comme ayant violé ladite obligation. Toutefois, il ne faut nullement en conclure que la possibilité de remédier en question n'existerait qu'en vertu d'une telle clause, et notamment que lorsque l'obligation internationale de l'exécution de laquelle il s'agit concerne un traitement à réserver à des particuliers, car c'est alors qu'une clause de ce genre se rencontre. Comme on l'a déjà dit, la réponse à la question de savoir si l'Etat peut ou non s'acquitter de son obligation en remédiant le cas échéant à une situation incompatible avec le résultat internationalement requis crée par le comportement d'un de ses organes doit résulter, dans chaque cas, de l'examen du texte, du contexte, d'autres instruments internationaux éventuels, ou du droit international coutumier.

46. Conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article III de l'Accord général du GATT¹⁷, chaque partie contractante doit veiller à ce que les produits étrangers ne se trouvent pas désavantagés sur le marché interne parce que leur prix serait grevé d'une imposition fiscale plus sévère que les produits du pays. Il est hors de doute qu'au cas où un acte de perception indue aurait lieu le résultat visé par ces obligations serait atteint si l'Etat s'employait à annuler l'imposition discriminatoire, et ceci en dépit du fait qu'aucune clause explicite de l'accord ne le prévoit.

47. En résumé, le Rapporteur spécial rappelle que certaines obligations ne vont pas jusqu'à requérir de l'Etat un comportement spécifiquement déterminé, mais se bornent à exiger de lui la réalisation d'un résultat déterminé. Ces obligations se caractérisent par un degré variable de permissivité, selon qu'elles laissent simplement à l'Etat une liberté du choix du moyen au départ, auquel cas l'obligation est considérée comme violée si le résultat n'est pas atteint par ce moyen, ou qu'elles lui permettent d'obtenir la réalisation tardive du résultat, en remédiant par une action ultérieure aux effets négatifs d'une première action.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁷ *Ibid.*, par. 21.

1457^e SÉANCE

Lundi 11 juillet 1977, à 15 h 30

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. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Déclaration du Président

1. Le PRÉSIDENT dit que l'une des raisons pour lesquelles la séance a commencé en retard est que deux membres au moins de la Commission n'ont pas été autorisés à entrer dans le garage et à utiliser les places de stationnement disponibles, bien qu'ils aient des vignettes officielles sur leurs voitures. Ce n'est malheureusement pas la première fois qu'un tel incident se produit. Toutes les facilités voulues devraient être accordées aux membres de la Commission, qui doivent assister à des séances importantes, et il y a lieu de protester énergiquement auprès des services compétents.

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 21 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat)¹ [*suite*]

2. M. AGO (Rapporteur spécial), abordant la question de la violation des obligations visées à l'article 21, relève l'importance d'établir dans quelles conditions se réalise une telle violation, car ce n'est que lorsque l'existence d'une véritable violation est établie que la responsabilité internationale d'un Etat peut être engagée. Dans le cas des obligations de moyen visées à l'article 20, qui requièrent un comportement spécifiquement déterminé, il suffit de comparer le comportement effectivement adopté au comportement requis pour établir s'il y a exécution ou violation. En revanche, pour les obligations de résultat dont il est question à l'article à l'examen, il faut comparer le résultat définitivement obtenu au résultat que l'Etat aurait dû assurer. Si ces deux résultats concordent, il y a exécution de l'obligation en question; s'ils ne concordent pas, il y a violation. Tout cela peut paraître simple, mais les choses sont plus compliquées en fait, car il existe une multitude d'éventualités dont il faut tenir compte.

3. Dans l'hypothèse la plus simple, celle d'une obligation internationale qui requiert d'un Etat la réalisation d'un certain résultat en lui laissant au départ le libre choix du moyen par lequel y parvenir, mais uniquement cette liberté initiale, l'Etat est lié par le choix qu'il fait. Dès lors, il peut obtenir le résultat requis en employant un moyen ou un autre — ou même en n'employant en fait aucun moyen si le résultat voulu doit s'obtenir par omission. La limitation de la liberté de choix de l'Etat à une liberté initiale peut découler explicitement ou implicitement de l'instrument où est consignée l'obligation internationale : aucun doute n'est alors possible. Si l'Etat adopte un comportement qui ne l'amène pas au résultat requis, celui-ci est définitivement manqué, et la violation de l'obligation est établie. La limitation en question peut aussi ne pas découler du texte établissant l'obligation, mais être plutôt la conséquence d'un obstacle que l'ordre juridique interne opposerait à

¹ Pour texte, voir 1456^e séance, par. 37.