

Document:-
A/CN.4/SR.1476

Compte rendu analytique de la 1476e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1978, vol. I

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

Coopération avec d'autres organismes

[Point 11 de l'ordre du jour]

10. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a aussi examiné une autre question : celle de la coopération avec d'autres organismes. A ce propos, le Secrétaire général de l'ONU a reçu du Secrétaire général de la Ligue des Etats arabes une lettre, datée du 26 octobre 1977, transmettant un message de l'observateur permanent de la Ligue auprès de l'ONU au sujet de la Commission arabe du droit international récemment créée. Ce message est ainsi conçu :

J'ai l'honneur de vous informer que le Conseil des ministres de la Ligue des Etats arabes a décidé, dans sa résolution 3655, du 8 septembre 1977, de créer une commission du droit international au niveau arabe. Le Conseil a également approuvé les statuts de cette commission.

Dans cette même résolution, le Conseil a décidé qu'il conviendrait que la Ligue des Etats arabes fût représentée aux réunions de la Commission du droit international de l'ONU, au même titre que les organisations régionales telles que l'Organisation des Etats américains et le Conseil de l'Europe, afin de coordonner l'œuvre de développement et d'unification des règles du droit international au niveau arabe et au niveau international.

Nous vous serions très obligés de bien vouloir prendre les mesures nécessaires et de bien vouloir également vous mettre en rapport avec le Président de la Commission du droit international pour faire en sorte que la Ligue des Etats arabes soit représentée en permanence à titre d'observateur aux réunions de la Commission du droit international, à partir de la trentième session de cette dernière, qui doit s'ouvrir à Genève le 8 mai 1978.

11. Le Bureau élargi a examiné cette demande et il a décidé de recommander à la Commission d'accepter, conformément à l'article 26 de son statut, d'établir des relations de coopération avec la Commission arabe du droit international et d'accueillir un observateur de cette commission.

12. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide de donner suite à la recommandation du Bureau élargi.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 10.

1476^e SÉANCE

Mercredi 10 mai 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yankov.

Hommage à la mémoire de M. Aldo Moro

Sur l'invitation du Président, les membres de la Commission observent une minute de silence en hommage à la mémoire de M. Aldo Moro.

1. M. AGO remercie les membres de la Commission de leur témoignage de sympathie, dont il fera part au Gouvernement italien.

Responsabilité des Etats (A/CN.4/307 et Add.1)

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 23 (Violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné)

2. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la partie de son septième rapport sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/307 et Add.1) qui est consacrée à la violation d'une obligation de prévention d'un événement, et plus particulièrement l'article 23, ainsi libellé :

Article 23. — Violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné

Il n'y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant de prévenir un événement donné que si, à la suite d'un défaut de prévention de la part de l'Etat, l'événement en question se produit.

3. M. AGO (Rapporteur spécial) propose qu'au cours des deux premières semaines qu'elle doit consacrer à l'étude de la question de la responsabilité des Etats la Commission complète le chapitre III du projet d'articles sur la responsabilité des Etats¹ en adoptant les articles 23 et 24 présentés par le Rapporteur spécial dans son septième rapport (A/CN.4/307 et Add.1).

4. Il rappelle qu'après avoir établi quelques règles générales au chapitre I^{er} et avoir traité à fond, au chapitre II, de l'élément subjectif du fait internationallement illicite la Commission s'est consacrée au chapitre III — qui est peut-être le plus délicat de tout le projet — à l'examen de l'élément objectif du fait internationallement illicite, à savoir la détermination de l'existence d'une violation d'une obligation internationale existant à la charge de l'Etat.

5. Ainsi, après avoir établi, à l'article 16, le principe général concernant l'existence d'une violation d'une obligation internationale, la Commission a essayé de résoudre, à l'article 17, la question de savoir si l'origine de l'obligation pouvait avoir une incidence sur l'existence d'une violation de cette obligation — donc, d'un fait internationallement illicite —, et elle est arrivée sur ce point à une conclusion négative. Elle a énoncé, à l'article 18, une condition fondamentale, selon laquelle le fait de l'Etat ne constitue une

¹ Pour les articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 10 et suiv., doc. A/32/10, chap II, sect. B, sous-sect. 1.

violation d'une obligation internationale que si ce fait a été commis à un moment où l'obligation était en vigueur à l'égard de cet Etat. Dans cet article, elle a également envisagé l'hypothèse dans laquelle l'obligation n'est en vigueur que pendant une partie seulement de la durée de perpétration de l'infraction, lorsque cette durée s'étend dans le temps.

6. La Commission s'est ensuite demandé s'il ne fallait pas faire une distinction, quant à l'existence d'une violation de l'obligation, selon le contenu de cette obligation ou selon son mode d'être. En ce qui concerne le contenu de l'obligation, elle s'est demandé, à l'article 19, s'il n'y avait pas lieu de distinguer entre les obligations normales se situant dans le cadre traditionnel du droit international et les obligations d'importance exceptionnelle qui sont destinées à sauvegarder certains intérêts fondamentaux de la communauté internationale, et c'est sur cette base qu'elle a établi, avec beaucoup de prudence, une distinction entre deux catégories de faits internationalement illicites : les crimes internationaux et les délits internationaux.

7. Enfin, la Commission s'est demandé s'il n'y avait pas lieu de faire une distinction entre les conditions de l'existence d'une infraction internationale, en se basant sur le mode d'être des obligations enfreintes. Elle a ainsi distingué les conditions de la réalisation d'une violation des obligations qui imposent à l'Etat d'adopter un comportement spécifiquement déterminé (art. 20) de celles d'une violation des obligations qui imposent à l'Etat d'assurer un résultat déterminé en lui laissant le choix des moyens à utiliser pour y parvenir (art. 21). Elle a également traité, dans ce dernier article, la question de savoir à quelles conditions on peut conclure à la violation d'une obligation de résultat lorsque l'obligation en question permet que la situation non conforme au résultat requis par l'obligation internationale, créée par un premier comportement de l'Etat, soit corrigée par un comportement ultérieur. A l'article 22, elle a examiné les aspects particuliers de cette hypothèse dans le cas d'une obligation internationale concernant le traitement à réserver à des particuliers étrangers. Elle s'est alors demandé si une condition supplémentaire ne devait pas être remplie pour pouvoir établir l'existence de la violation d'une obligation internationale, et elle a conclu qu'il n'y avait violation de l'obligation que si les particuliers intéressés avaient épuisé sans succès les recours internes dont ils disposaient.

8. Il reste maintenant à la Commission à prendre en considération une dernière espèce d'obligations : celles qui requièrent de l'Etat de prévenir un certain événement. C'est à cette espèce d'obligations que le Rapporteur spécial a consacré le début de son septième rapport.

9. Pour qu'il y ait violation d'une obligation de cette catégorie, il faut que, du fait d'une négligence de l'Etat, l'événement qu'il fallait éviter se produise. Il peut exister dans certains cas un lien de causalité direct entre l'événement et le fait de l'Etat, mais dans la plupart des cas ce lien de causalité n'est

qu'indirect. Il se peut, en effet, que l'événement soit directement provoqué par les activités de certains organes étatiques. Cependant, normalement, l'événement n'est pas le résultat direct d'une action des organes étatiques, mais le résultat indirect de leur inaction, comme dans le cas où une ambassade insuffisamment protégée est attaquée par des particuliers, ou sa paix est troublée, ou dans le cas où le défaut de mesures de précaution fait qu'une inondation se produit, etc. Dans ces cas, le comportement de l'Etat n'est pas la cause directe de l'événement, mais il a créé les conditions dans lesquelles l'événement a pu se produire. Il faut donc le concours de deux conditions pour qu'il y ait violation de l'obligation : il faut, d'une part, que l'événement qu'il fallait prévenir se soit produit et, d'autre part, qu'il se soit produit du fait d'un défaut de prévention de l'Etat. Aucune de ces conditions ne peut, à elle seule, déterminer l'existence d'une violation. Il ne suffit pas qu'il y ait eu négligence de l'Etat ou que l'événement se soit produit : il faut que les deux conditions se trouvent réunies.

10. Le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a déjà abordé ce problème lorsqu'elle a défini, à l'article 3, les éléments constitutifs du fait internationalement illicite. Après avoir établi que l'existence d'un comportement attribuable à l'Etat d'après le droit international et la violation, par ce comportement, d'une obligation internationale à la charge de cet Etat sont les deux éléments constitutifs indispensables d'un fait internationalement illicite, elle s'est demandé si un troisième élément constitutif distinct ne devait pas parfois venir s'ajouter aux deux autres — à savoir l'existence d'un dommage ou d'un préjudice. La réponse a alors été négative, car il existe évidemment des cas où il peut y avoir violation d'une obligation sans qu'il y ait nécessairement dommage ou préjudice. Ce qui est vrai, c'est que, dans bien des cas, le comportement de l'Etat ne suffit pas pour qu'il y ait violation de l'obligation internationale : il faut également que se produise un événement extérieur, et cet événement entraîne souvent un préjudice. La Commission a ainsi souligné que, dans les cas où l'obligation internationale a précisément pour but d'éviter que certains événements préjudiciables ne se produisent, « le comportement éventuellement négligent des organes de l'Etat ne devient une véritable violation de l'obligation internationale que si au comportement en soi vient s'ajouter un élément supplémentaire : un événement extérieur — un de ces événements que l'Etat devait précisément s'efforcer de prévenir² ». Toutefois, la Commission a tenu à dissiper toute équivoque quant à la valeur de cet événement par rapport aux éléments constitutifs du fait internationalement illicite en soulignant que, s'il n'y a pas de fait internationalement illicite tant qu'un événement extérieur ne s'est pas produit, cela signifie que « la survenance d'un événement extérieur est une condition de la violation d'une obligation inter-

² *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 185, doc. A/19010/Rev.1, chap. II, sect. B, art. 3, par. 11 du commentaire.

nationale, et non pas un nouvel élément qui devrait venir s'ajouter à cette violation pour qu'il y ait fait illicite³».

11. La Commission est revenue sur cette question à l'article 11, lorsqu'elle s'est demandé si le comportement de particuliers pouvait être attribué à l'Etat. Elle a répondu négativement à cette question aussi, mais en précisant que cela ne signifiait pas que le comportement de particuliers ne puisse pas être l'occasion pour l'Etat de commettre une violation d'une obligation internationale : en effet, si le comportement de particuliers ne constitue pas, en soi, une violation par l'Etat d'une obligation internationale, il peut être l'occasion d'une violation si l'Etat n'a pas pris les précautions nécessaires pour le prévenir.

12. C'est le point de vue qu'a adopté aussi le Comité préparatoire de la Conférence pour la codification du droit international (La Haye, 1930) en donnant pour acquis, dans la formulation de la demande d'informations adressée aux Etats, que l'événement représenté par l'action commise par des particuliers au préjudice d'étrangers devait effectivement avoir lieu pour que la responsabilité de l'Etat pour défaut de prévention de la part de ses organes puisse se trouver engagée. La réponse des Etats au questionnaire a confirmé ce point de vue, selon lequel le défaut éventuel de prévention de la part des organes étatiques ne peut être pris en considération comme source de responsabilité internationale qu'à l'occasion d'un acte d'un particulier commis au préjudice d'un étranger. Le Gouvernement autrichien a précisé que, même dans le cas des personnes jouissant d'une protection particulière — personnel diplomatique, chefs d'Etat étrangers, etc. —, le défaut de protection ne suffisait pas à engager la responsabilité de l'Etat : il fallait qu'à cause de ce défaut un agissement préjudiciable émanant de particuliers se soit effectivement produit pour que le comportement de l'Etat constitue une violation de l'obligation internationale.

13. La jurisprudence internationale et la pratique diplomatique confirment d'ailleurs cette conclusion : les Etats ne portent plainte devant des instances judiciaires ou arbitrales internationales ou n'interviennent sur le plan diplomatique que lorsqu'un événement préjudiciable est survenu, ainsi que le montrent les exemples cités dans le septième rapport (A/CN.4/307 et Add.1, note 18).

14. Le Rapporteur spécial tient à préciser qu'à côté des obligations susmentionnées, dont l'objet direct est de prévenir un certain événement, il existe bien sûr d'autres obligations — des obligations de comportement et non pas de résultat —, dont l'objet direct est l'accomplissement d'une certaine action étatique et dont, par conséquent, la violation se réalise du seul fait d'un défaut d'action, indépendamment de son effet indirect, qui est de contribuer à éviter que certains événements ne se produisent. C'est le cas de l'obligation qui impose à l'Etat de ne pas tolérer sur

son territoire l'existence d'organisations terroristes dont les activités sont dirigées contre un Etat étranger. Il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait violation de cette obligation, que les organisations en question aient commis des attentats sur le territoire d'un autre Etat : il suffit que l'Etat ait toléré ces organisations sur son territoire.

15. M. CALLE Y CALLE dit que c'est un véritable enchantement que de retrouver dans le rapport à l'examen le grand talent du Rapporteur spécial. Après l'adoption, à la session précédente, des articles 20 à 22, dont le texte a été accueilli favorablement par de nombreux membres de la Sixième Commission, la Commission aborde maintenant, dans le projet d'article 23, ce qu'on pourrait appeler la catégorie des obligations préventives. En d'autres termes, le fait attribuable à l'Etat n'est pas l'acte dommageable en lui-même, mais le fait que, par suite d'un défaut de prévention ou de vigilance de la part de l'Etat, l'acte en question s'est produit. Il est indispensable de distinguer la responsabilité directe de l'Etat, c'est-à-dire les cas où le préjudice est le fait d'organes étatiques, et la responsabilité indirecte de l'Etat, c'est-à-dire les cas où l'Etat n'a pas pris en temps utile les mesures de prévention ou de protection qui s'imposaient et a créé de ce fait les conditions dans lesquelles un acte préjudiciable a pu se produire. Dans la situation actuellement envisagée, l'acte n'est pas commis par des organes étatiques ou des entités ou des personnes agissant en fait pour le compte de l'Etat : il est commis par des particuliers agissant en tant que tels. Par conséquent, ces particuliers peuvent être des ressortissants de l'Etat ou des étrangers, mais l'acte doit être accompli sur un territoire où il était possible à l'Etat de prendre les mesures préventives voulues.

16. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial avait proposé un projet d'article 11, relatif au comportement de simples particuliers, stipulant que le comportement d'un simple particulier ou d'un groupe de particuliers, agissant en tant que tels, ne pouvait pas être considéré comme un fait de l'Etat sur le plan du droit international⁴. Il est évident que l'Etat n'est pas responsable en principe du comportement d'un simple particulier ou de simples particuliers agissant en tant que tels. Cependant, l'article précisait que cette règle était sans préjudice de l'attribution à l'Etat de l'omission éventuelle de ses organes au cas où ceux-ci auraient dû agir pour prévenir ou pour réprimer le comportement du particulier ou du groupe de particuliers et ne l'avaient pas fait. Il y avait à l'appui de l'article 11, sous sa forme initiale, une étude exhaustive et brillante de la jurisprudence.

17. Cependant, après avoir examiné l'article proposé, la Commission a adopté un texte qui ne parle plus d'une omission de la part des organes de l'Etat, ni de répression du comportement de particuliers agissant en tant que tels. L'article 11 dispose simplement que n'est pas considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'une

³ *Ibid.*

⁴ *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 137 et 138, doc. A/CN.4/264 et Add.1, par. 146.

personne ou d'un groupe de personnes n'agissant pas pour le compte de l'Etat, mais que cette règle est sans préjudice de l'attribution à l'Etat de tout autre comportement qui est en rapport avec celui des personnes ou groupes de personnes en question et qui doit être considéré comme un fait de l'Etat en vertu des articles 5 à 10. Parmi les comportements visés par ces articles figure celui de personnes ou groupes de personnes agissant en fait pour le compte de l'Etat. Il est bien évident que, s'il y a une certaine mesure de complicité entre le particulier et l'Etat, la responsabilité de l'Etat est engagée.

18. Les actes de particuliers, qui ont souvent donné lieu dans le passé à des réclamations excessives, constituent un domaine extrêmement délicat. Même lorsque les Etats avaient fait preuve de suffisamment de diligence pour protéger les particuliers, le moindre dommage causé à des ressortissants étrangers prenait l'ampleur d'une catastrophe, et la réparation demandée dépassait réellement la mesure. Il fut un temps, par exemple, où les Etats d'Amérique latine étaient les victimes d'une véritable industrie des « actions en dommages-intérêts ». Des pays faibles ont été contraints de céder et de verser des indemnités pour des préjudices pratiquement inévitables.

19. Il convient donc de préciser, dans le projet d'article 23, que les mesures préventives doivent être raisonnables; sinon, l'obligation faite à l'Etat de prévoir l'avenir pourrait se révéler exorbitante et l'article ouvrirait la porte aux abus que l'article 11 prenait soin d'éviter. Dès 1930, le Comité préparatoire de la Conférence de codification de La Haye avait parlé de protection « raisonnable »⁵. De même, dans son septième rapport, le Rapporteur spécial précise que l'obligation à laquelle l'article 23 se réfère consiste à empêcher que « dans les limites du possible » l'événement en question ne se produise (A/CN.4/307 et Add.1, par. 15), et fait état de mesures « normalement susceptibles d'empêcher » les particuliers de commettre des actes préjudiciables (*ibid.*, par. 16). En effet, les mesures prises dans chaque cas doivent être en rapport avec ce que l'on protège ou avec ce que l'on veut prévenir. Tout Etat doit être doté de l'organisation juridique et judiciaire et des forces de police nécessaires pour pouvoir s'acquitter du devoir qui lui incombe de protéger ses ressortissants et les ressortissants étrangers et, *a fortiori*, les intérêts ou les droits d'autres Etats sur son territoire.

20. Il faut néanmoins être réaliste, et le réalisme exige que la responsabilité de l'Etat ne soit engagée que lorsqu'il est manifeste qu'il n'a pas pris, dans le cas considéré, les mesures préventives voulues. Or, le monde est actuellement le théâtre d'actes horribles perpétrés par des délinquants internationaux, lesquels disposent de moyens qui les mettent hors de la portée de nombreux Etats avancés, pourtant dotés de systèmes judiciaires et de forces de police très orga-

nisés. M. Calle y Calle formule donc l'espoir qu'au cours de la discussion il apparaîtra possible d'introduire dans l'article la notion de défaut manifeste de prévention ou d'adoption par l'Etat de mesures raisonnables visant à empêcher la survenance d'un événement particulier.

21. M. REUTER constate que, en faisant de l'événement l'une des deux conditions essentielles de l'existence d'une violation d'une obligation internationale, l'article 23 introduit la notion de dommage, dont le Rapporteur spécial a pourtant montré qu'elle n'était pas un des éléments constitutifs de la responsabilité. M. Reuter reconnaît que cet article se fonde sur une étude très poussée de la jurisprudence internationale, de la pratique des Etats et des auteurs, mais il se demande s'il faut vraiment qu'un événement préjudiciable se produise pour qu'il y ait violation de l'obligation. Par exemple, si un ambassadeur réussit à échapper par ses propres moyens à un attentat dirigé contre lui à la suite d'un manque de protection, faut-il en conclure que l'Etat n'est pas responsable parce qu'il n'y a pas eu de dommage? M. Reuter pense, pour sa part, qu'il ne faut pas limiter la responsabilité aux cas où il y a dommage. Dans le domaine de la pollution, par exemple, faut-il attendre qu'une catastrophe se soit produite pour que soit engagée la responsabilité de l'Etat qui n'a pas pris les précautions voulues pour la prévenir?

22. Il est vrai que le Rapporteur spécial a précisé que, dans certains cas, il n'était pas nécessaire qu'un dommage se produise pour qu'il y ait violation d'une obligation internationale (A/CN.4/307 et Add.1, par. 15). Mais on peut se demander, dans ce cas, comment comprendre l'article 23. On peut penser qu'il énonce une règle générale qui ne vaut qu'en l'absence de règle contraire. Cependant, M. Reuter n'est pas sûr que ce soit là l'intention du Rapporteur spécial, ni qu'il soit raisonnable d'adopter cette interprétation, car, même dans les cas traditionnels, la règle énoncée pourrait ne pas être exacte.

23. Il préférerait, pour sa part, une autre interprétation, fondée sur l'idée que, lorsque le risque ne peut pas être évalué à l'avance, on ne peut le mesurer que par sa réalisation, en fonction du dommage matériel causé. Dans ce cas, le risque n'était pas apparent avant le dommage matériel et, par conséquent, l'obligation de prévenir ce risque n'était pas apparente non plus. Par contre, lorsque le risque peut être déterminé à l'avance de façon précise, l'Etat doit prendre des mesures de prévention proportionnelles au risque. Dans ce cas, tout manquement à cette obligation constitue en soi une infraction.

24. M. OUCHAKOV, après avoir félicité le Rapporteur spécial de sa brillante présentation de l'article à l'examen, dit qu'il serait souhaitable que des éclaircissements soient apportés sur certains points.

25. Jusqu'à présent, la Commission a considéré qu'il n'existait que deux catégories d'obligations internationales incombant aux Etats: les obligations de moyens et les obligations de résultat. Au vu du nouvel article proposé, on peut se demander s'il n'en

⁵ SDN, Conférence pour la codification du droit international, *Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence*, t. III: *Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers* (C.75.M.69.1929.V), p. 93, point VII, a.

existe pas une troisième : celle des obligations internationales de prévention d'un événement. Dans l'affirmative, il serait souvent très difficile de distinguer la deuxième catégorie de la troisième. Se référant à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques⁶, et plus particulièrement à son article 22, par. 2, M. Ouchakov se demande s'il faut considérer comme obligation de résultat ou obligation de prévention l'obligation spéciale incombant à l'Etat accréditaire de « prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie ». On peut y voir une obligation de résultat, l'Etat accréditaire étant libre de prendre n'importe quelles mesures, pourvu qu'elles permettent d'atteindre le résultat désiré, ou une obligation de prévention d'un événement, au sens de l'article à l'étude.

26. Plutôt que d'un « événement », il vaudrait peut-être mieux parler d'un « fait juridique », mais non pas au sens que revêt le terme « fait » à l'article 1^{er} du projet d'articles. Selon la théorie générale du droit, l'expression « fait juridique » s'entend d'un événement entraînant la mise en jeu d'une norme de droit. C'est ainsi que la naissance d'un enfant, qui constitue assurément un événement, est considérée comme un fait juridique dans la mesure où elle peut entraîner une augmentation du salaire du père ou une diminution de ses impôts. Parler d'un événement alors qu'il s'agit en réalité d'un fait juridique pourrait susciter une certaine confusion.

27. Il est à noter d'autre part que le Rapporteur spécial ne s'est référé qu'à des événements se produisant dans la juridiction d'un Etat, comme l'attaque d'une ambassade ou d'un consulat. M. Ouchakov se demande si l'article à l'examen ne devrait pas s'étendre aux relations internationales en général.

28. Enfin, le projet d'article 23 ne vise que les obligations de prévention d'un événement, bien qu'on puisse concevoir des obligations requérant de provoquer un événement. C'est ainsi qu'un Etat peut s'engager à faire vendre par ses établissements commerciaux certains produits à des établissements étrangers. Rien ne paraît justifier l'omission des obligations de ce genre.

29. Sir Francis VALLAT dit que M. Ouchakov a soulevé certaines des questions qu'il se proposait de poser lui-même au Rapporteur spécial. En fait, la question du rapport entre les articles 20 et 21 et le projet d'article 23 l'intéresse particulièrement. Il s'interroge aussi sur le rapport entre l'article 22 et le projet d'article 23 étant donné que, si l'article 23 fait suite à l'article 22, il pourrait être permis de se demander si ce dernier est applicable aux cas relevant de l'article 23.

30. M. NJENGA dit que lui non plus ne voit pas très clairement le rapport entre les articles 20 et 21 et le projet d'article 23. Il a toutefois l'impression que les questions que se sont posés certains des membres

de la Commission viennent peut-être de ce que le libellé de l'article 23 est légèrement ambigu. En effet, il ne ressort pas clairement du texte si l'obligation considérée est une obligation d'assurer une protection ou une obligation d'empêcher qu'un événement se produise. Pour M. Njenga, c'est d'une obligation d'assurer une protection qu'il s'agit, et l'Etat viole cette obligation lorsqu'il n'assure pas cette protection.

31. La pratique des Etats est particulièrement pertinente à cet égard. Par exemple, lorsque, pour une raison ou pour une autre, une ambassade est exposée aux attaques de dissidents locaux ou autres simples particuliers, dans la pratique l'Etat hôte prend généralement d'avance des mesures de précaution puisqu'il est tenu d'assurer la protection de cette ambassade. Toutefois, comme le Rapporteur spécial le dit dans son rapport (A/CN.4/307 et Add.1, par. 13 et note 17), il se peut que l'ambassade en cause sache qu'elle va être attaquée ou faire l'objet d'une démonstration hostile et que l'Etat hôte n'ait pas pris les mesures voulues pour y parer. En pareil cas, on peut dire qu'il y a eu violation de l'obligation qui est faite à l'Etat d'assurer la protection de l'ambassade.

32. M. Njenga est donc d'avis qu'il faudrait, pour qu'il soit bien clair que l'Etat a l'obligation absolue d'assurer une protection raisonnable, donner au projet d'article 23 un tour positif en le libellant à peu près de la façon suivante :

« Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant de prévenir un événement donné s'il y a un défaut de prévention de la part de l'Etat et si l'événement en question se produit. »

33. M. QUENTIN-BAXTER dit que le septième rapport du Rapporteur spécial donne encore une fois à la Commission l'occasion de réfléchir aux nombreuses distinctions fondamentales qui ont été faites au cours de la formulation des projets d'articles sur la responsabilité des Etats et à nombre des importantes décisions qui ont été prises à ce propos. Il pense en particulier à la décision de la Commission de ne pas considérer la question du dommage comme un élément de la responsabilité. Il craint que cette décision, qui a déterminé l'économie du projet d'articles, n'ait été perdue de vue, et qu'il ne soit donc pas possible d'écarter la question du dommage aussi absolument que le Rapporteur spécial l'aurait voulu. M. Quentin-Baxter craint aussi que la Commission ne puisse s'en tenir strictement à sa décision de traiter en même temps les actions et les omissions dans toutes les parties du projet d'articles. Il lui a toujours semblé que l'une des qualités du projet d'articles, et non des moindres, était qu'il permettait de parler des actions et des omissions dans tout contexte en des termes qui étaient appropriés aux deux notions et, par la concision même du vocabulaire, de souligner le fait que les omissions pouvaient être tout aussi graves que les actions.

34. Le projet d'article 23 est-il de ceux qui vont empêcher la Commission de traiter des actions et des omissions en même temps, et va-t-il par conséquent

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

l'obliger à ne traiter que des omissions, ou même d'une sous-catégorie d'omissions? Le mot «prévention» introduit-il un nouveau critère, qu'il sera difficile d'appliquer? Par exemple, dans l'*Affaire du détroit de Corfou*⁷, le grief retenu consistait non pas en un défaut de prévention d'un accident ayant causé des pertes de vies humaines et de biens, mais bien en un défaut d'avertissement du danger. Il n'est pas facile de classer ce type d'omission dans la catégorie des obligations de prévenir un événement. Elle a bien les caractéristiques de toutes les omissions, mais il faut aussi qu'elle soit suivie d'effets pour que les critères juridiques soient satisfaits.

35. L'obligation envisagée à l'article 23 serait-elle une sous-catégorie des obligations de résultats? Dans l'affirmative, les craintes exprimées par M. Calle y Calle seraient tout à fait justifiées. Ou bien constituerait-elle un type d'obligation à part, comme le considère, semble-t-il, M. Ouchakov? Dans l'affirmative, l'économie du projet d'articles risque d'être sérieusement compromise.

36. Compte tenu des considérations qui précèdent, M. Quentin-Baxter appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 1 de l'article 21, et se permet de faire observer que l'idée simple que cherche à exprimer le projet d'article 23 est en fait fort bien traduite par le libellé de ce paragraphe, qui se lit comme suit :

Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant d'assurer, par un moyen de son choix, un résultat déterminé si, par le comportement adopté, l'Etat n'assure pas le résultat requis de lui par cette obligation.

Il ressort de ce libellé que la non-réalisation du résultat requis de l'Etat est essentiel, et il ne lui est pourtant pas donné une importance qui affaiblisse l'élément objectif de l'obligation. M. Quentin-Baxter est donc d'avis qu'il suffirait de renforcer le commentaire relatif au paragraphe 1 de l'article 21 pour résoudre les problèmes que soulève l'article 23.

37. M. FRANCIS dit que l'idée fondamentale du projet d'article 23 est qu'il n'y a violation de l'obligation qu'a l'Etat de prévenir un événement que si, en fait, les mesures préventives que l'Etat est tenu de prendre n'ont pas empêché l'événement de se produire, et à ce moment-là seulement. A cet égard, il note que M. Calle y Calle a fort justement fait une distinction entre un fait illicite commis par un organe de l'Etat et un fait illicite commis par un simple particulier à la suite d'un défaut de prévention de la part de l'Etat. Sur le plan politique, la distinction est importante, parce que lorsqu'un organe de l'Etat commet un fait illicite l'Etat est encore plus directement responsable que lorsque le fait illicite a été commis par un particulier. Sur le plan juridique, la distinction est importante aussi, étant donné que, si un organe de l'Etat contribue à la violation d'une obligation, le fondement de la responsabilité n'est pas l'absence de mesures préventives. C'est une question analogue qu'a soulevée M. Reuter lorsqu'il a dit que,

si le risque n'était pas apparent avant le dommage, l'obligation de prévenir ce risque n'était pas apparente non plus et pouvait difficilement être invoquée.

38. M. Francis est d'avis que les difficultés évoquées par M. Calle y Calle et par M. Reuter découlent peut-être directement d'une formulation défectueuse du projet d'article, qui subordonne la violation d'une obligation de prévention d'un événement incombant à un Etat à la survenance de cet événement à la suite d'un défaut de prévention de sa part. De plus, le libellé du projet ne tient pas compte d'un élément essentiel dont le Rapporteur spécial fait mention dans l'avant-dernière phrase du paragraphe 14 de son septième rapport, à savoir «le lien nécessaire entre la conduite concrètement suivie par l'Etat et l'événement». A cet égard, les observations de M. Njenga sont particulièrement pertinentes. Ce que le projet d'article 23 doit en fait exprimer, c'est que l'événement en question doit avoir été causé par un défaut de prévention de la part de l'Etat. M. Francis espère que le Rapporteur spécial trouvera un moyen de faire ressortir plus clairement cette idée. Faute de quoi, les observations faites par M. Quentin-Baxter au sujet du rapport entre le projet d'article 23 et le paragraphe 1 de l'article 21 devront être étudiées plus en détail.

39. M. YANKOV demande au Rapporteur spécial s'il a songé à la possibilité de donner un tour positif au libellé du projet d'article 23.

40. Par ailleurs, il souhaiterait que le Rapporteur spécial précise sa position en ce qui concerne le rapport entre l'article 23 et l'article 21.

La séance est levée à 12 h 50.

1477^e SÉANCE

Jeudi 11 mai 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/307 et Add.1] [Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 23 (Violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné)¹ [suite]

⁷ Arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 4.

¹ Pour texte, voir 1476^e séance, par. 2.