

Document:-
A/CN.4/SR.1516

Compte rendu analytique de la 1516e séance

sujet:
<plusieurs 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>)*

ARTICLE 25⁸ (Dissolution d'un Etat)

64. Le PRÉSIDENT donne lecture du texte de l'article 25 que présente le Comité de rédaction :

Article 25. — Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et disparaît et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

65. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que le mot « prédécesseur », au début du texte de l'article, devrait être supprimé, car un Etat ne devient Etat prédécesseur qu'après sa dissolution et sa disparition. Comme au paragraphe 1 de l'article 24, l'expression « tous les facteurs pertinents » devrait être remplacée par « toutes les circonstances pertinentes ».

66. M. OUCHAKOV accepte volontiers l'article 25, mais se pose deux questions. Il constate d'abord que le membre de phrase « et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement », qui figure dans cet article, vise manifestement la totalité des Etats successeurs. A ce membre de phrase correspondant, au paragraphe 1 de l'article 24, les mots « et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement ». Or, dans ce dernier cas, il se peut qu'en fait plusieurs Etats successeurs soient en cause, au cas où plusieurs parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment plusieurs Etats et où ces Etats successeurs « en conviennent autrement » avec l'Etat prédécesseur.

67. Si donc, selon l'article à l'examen, tous les Etats successeurs peuvent se mettre d'accord sur une certaine répartition des dettes, certains ne peuvent-ils pas convenir ensuite d'une nouvelle répartition des dettes entre eux ? Pour M. Ouchakov, rien ne s'y oppose, de sorte que l'article 25 devrait être complété par un nouveau paragraphe rédigé sur le modèle suivant :

« Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de la redistribution par les Etats successeurs intéressés de leurs parties pertinentes de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur. »

68. Les deux questions soulevées par M. Ouchakov devraient être reflétées dans le commentaire de l'article 25 et débattues en deuxième lecture.

69. M. TABIBI dit qu'il n'a aucune difficulté à approuver l'article proposé par le Comité de rédaction, car cet article représente une grande amélioration par rapport au texte initialement présenté par le Rapporteur spécial. M. Tabibi est particulièrement satisfait de la référence à « tous les facteurs pertinents » (ou « toutes les circonstances pertinentes »). Il est toutefois très important que la Commission accompagne l'article 25 et les articles 23 et 24 d'un

commentaire soigneusement rédigé indiquant comment les dispositions en question pourront être appliquées en pratique. La discussion consacrée à l'article 23 a montré que de nombreux points appelaient des éclaircissements, et l'on peut juger des difficultés que risque de soulever l'expression « proportion équitable », employée aux articles 24 et 25 à propos de la dette d'Etat, si l'on se souvient des problèmes financiers qui ont suivi la partition de l'Inde et, plus tard, celle du Pakistan, problèmes dont certains ne sont toujours pas résolus.

70. M. REUTER souligne qu'il n'a accepté les articles 23 et 24 et qu'il n'accepte l'article 25 qu'à la condition que leurs dispositions soient interprétées en fonction de l'article 20. Les éventuels accords entre Etats prédécesseurs et Etats successeurs ne sont opposables aux créanciers que si les conditions énoncées à l'article 20 sont réunies.

71. Dans l'article à l'examen, il conviendrait de remplacer les mots « et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement » par « et à moins que des Etats successeurs n'en conviennent autrement », étant donné qu'un tel accord ne pourrait porter que sur la charge finale de la dette et non pas sur l'obligation proprement dite. En ce qui concerne l'obligation, la dette de l'Etat prédécesseur doit passer à chaque Etat successeur dans une proportion équitable. Certes, il peut y avoir des dissensions entre Etats successeurs. Si chaque Etat successeur reconnaît qu'il est tenu pour une certaine fraction de la dette, il définit lui-même unilatéralement cette part, et il ne faut guère s'attendre à ce que la somme de toutes les fractions ainsi définies corresponde à l'unité. En général, les Etats n'ont pas une conception très généreuse de l'équité, et ils s'empressent de faire valoir toutes sortes de circonstances pertinentes. Mais les créanciers se contentent généralement de ce qu'ils peuvent obtenir sur la base du sens de l'équité des Etats successeurs. Si la Commission ne posait pas la règle de la répartition équitable, les créanciers risqueraient de ne rien recevoir du tout. Quant aux compensations que les Etats successeurs peuvent prévoir entre eux, elles peuvent avoir lieu en vertu de l'article 20, si les créanciers les acceptent, ou en vertu du principe de la répartition équitable, s'ils reconnaissent que les Etats successeurs ont procédé à une répartition équitable. Il conviendrait donc de préciser, sinon dans le corps de l'article 25, du moins dans le commentaire de cette disposition, que l'article 20 est préservé.

La séance est levée à 13 h 10.

1516^e SÉANCE

Mercredi 12 juillet 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian,

⁸ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1503^e et 1504^e séances et 1505^e séance, par. 1 à 12.

M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

**Succession d'Etats dans les matières
autres que les traités (fin)** [A/CN.4/301 et Add.1¹,
A/CN.4/313, A/CN.4/L.272]
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (fin)

ARTICLES 23, 24 ET 25 (fin)

ARTICLE 25 (Dissolution d'un Etat)² [fin]

1. Sir Francis VALLAT tient à faire savoir qu'il souscrit aux observations que MM. Tabibi et Reuter ont faites au sujet de cet article à la séance précédente.

2. M. FRANCIS dit qu'il est convaincu que les textes des articles 24³ et 25 dont la Commission est saisie représentent le degré maximal de consensus qui pouvait être atteint au Comité de rédaction, et c'est pourquoi il est disposé à les accepter tels quels. Cependant, tout comme M. Sucharitkul, il aurait préféré que ces deux articles se réfèrent non seulement à des considérations d'équité, mais aussi, comme l'article 21⁴, aux « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur. Il aurait aussi préféré que l'article 25 mentionne la « capacité contributive » de chaque Etat successeur ou, à défaut, sa « capacité d'assurer le service de la dette ».

3. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide d'approuver l'article 25 proposé par le Comité de rédaction et modifié par M. Díaz González⁵, à condition qu'il soit rendu compte dans le commentaire des débats de la Commission sur cet article.

Il en est ainsi décidé.

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

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

ARTICLE 25 (Complicité d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat)

4. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le chapitre IV de son projet d'articles, inti-

tulé « Implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat », et plus particulièrement son projet d'article 25, qui figure dans le septième rapport sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/307 et Add.1 et 2 et Add.2/Corr.2, par. 77) et qui est ainsi libellé :

Article 25. — Complicité d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat

Le fait pour un Etat de prêter par son comportement aide ou assistance à un autre Etat afin de lui permettre ou de lui faciliter la perpétration d'une infraction internationale à l'encontre d'un Etat tiers constitue un fait internationalement illicite de l'Etat qui se rend ainsi complice de cette perpétration et engage à ce titre sa responsabilité internationale, même si, par ailleurs, le comportement en question ne serait pas internationalement illicite.

5. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle que les chapitres II et III du projet d'articles sur la responsabilité des Etats traitent respectivement de l'élément objectif et de l'élément subjectif du fait internationalement illicite. Il reste à examiner, au chapitre IV, les problèmes soulevés par l'implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat. La Sixième Commission de l'Assemblée générale a souligné à plusieurs reprises qu'il était nécessaire d'étudier ces problèmes, et la CDI s'est engagée à le faire.

6. Les cas d'implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat peuvent se répartir en deux catégories. D'une part, il se peut que le fait internationalement illicite d'un Etat, qui reste à la charge de celui-ci et engage sa responsabilité internationale, ait été perpétré avec la participation d'un autre Etat, sous forme d'aide ou assistance à ladite perpétration. D'autre part, il peut exister entre deux Etats un rapport dont l'existence conduit à appeler l'un d'eux à répondre d'un fait internationalement illicite commis par l'autre. Il y a, en d'autres termes, une dissociation entre l'Etat auteur du fait illicite et l'Etat qui en répond. C'est l'hypothèse dite de la responsabilité du fait d'autrui ou responsabilité indirecte (« vicarious responsibility »). Les deux sections du chapitre IV envisagent successivement ces deux hypothèses.

7. La première hypothèse ne vise donc pas n'importe quelle forme d'implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat, mais sa participation à ce fait internationalement illicite, sous forme d'aide ou assistance prêtée à sa perpétration par ledit autre Etat. Les cas de ce genre sont fréquents et ils présentent souvent un intérêt éminemment politique. Pour bien comprendre l'hypothèse qui est prise en considération, il convient d'en écarter un certain nombre d'autres. A propos de l'attribution à un Etat de certains faits, la Commission a envisagé à l'article 9 du projet⁶ le cas où un organe d'un Etat est mis à la disposition d'un autre Etat. Si un organe d'un Etat n'est pas véritablement mis à la disposition d'un autre Etat, mais agit dans l'exercice des prérogatives de la puissance publique

* Reprise des débats de la 1513^e séance.

** Reprise des débats de la 1482^e séance.

¹ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 49.

² Pour texte, voir 1515^e séance, par. 64.

³ *Ibid.*, par. 55.

⁴ Voir 1514^e séance, note 2.

⁵ Voir 1515^e séance, par. 65.

⁶ Pour le texte des 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.

de son Etat d'appartenance, l'éventuelle violation par cet organe d'une obligation internationale constitue un fait internationalement illicite de l'Etat d'appartenance. En revanche, si un organe d'un Etat est mis à la disposition d'un autre Etat de manière qu'il exerce son activité sous le contrôle et dans l'exercice des prérogatives de la puissance publique de ce dernier Etat, le fait internationalement illicite qu'il peut commettre constitue un fait de l'Etat à la disposition duquel il se trouve. En pareil cas, il n'y a évidemment pas participation d'un Etat au fait internationalement illicite d'un autre Etat. Si l'Etat A met un de ses organes à la disposition de l'Etat B, tout fait de cet organe est un fait de l'Etat B, sans aucune participation de l'Etat A. La situation peut apparemment se compliquer si l'Etat B commet un fait internationalement illicite par une action d'un de ses organes et qu'un organe mis à sa disposition par l'Etat A y participe, mais en réalité il y a alors collaboration de deux organes qui agissent tous deux dans l'exercice des prérogatives de la puissance publique de l'Etat B, et il n'y a pas non plus participation de l'Etat A.

8. Une autre hypothèse qu'il convient d'écarter est celle des comportements adoptés sur le territoire d'un Etat par un organe d'une autre Etat agissant en cette qualité et qui sont préjudiciables à un Etat étranger ou à ses ressortissants. En effet, comme l'article 12 l'indique, ces comportements ne sont pas des faits de l'Etat « territorial » et ne constituent pas des faits internationalement illicites de ce dernier. Néanmoins — c'est toujours l'article 12 qui le souligne —, les comportements en question peuvent occasionner la violation par l'Etat « territorial » d'une obligation internationale si, par exemple, cet Etat n'a pas pris les mesures de prévention ou de répression requises. Cependant, l'omission du recours aux dites mesures est un fait illicite à part et ne constitue nullement une participation de l'Etat « territorial » au fait internationalement illicite de l'Etat d'appartenance de l'organe. Ce manquement n'est donc pas une forme de complicité.

9. Il faut aussi écarter l'hypothèse dans laquelle un fait internationalement illicite est commis par un organe commun à deux ou plusieurs Etats. Si, par exemple, le commandant unique de forces armées alliées commet un fait internationalement illicite, son action se décompose en réalité en plusieurs faits internationalement illicites, attribuables parallèlement à chacun des Etats ayant cet organe en commun. Mais il n'y a pas dans ce cas participation d'un Etat au fait internationalement illicite d'un autre Etat.

10. La dernière hypothèse qui doit être écartée est celle où des Etats agissent de concert et, ce faisant, commettent des infractions parallèles. Lorsque deux Etats commettent ensemble un acte d'agression, il n'y a pas participation de l'un d'eux au fait internationalement illicite de l'autre, mais deux faits illicites simultanément commis.

11. Il s'ensuit qu'il n'y a participation d'un Etat au fait internationalement illicite d'un autre Etat que si le second (et le second seul) commet un fait internationalement illicite et que le premier ne fait que

participer, sous une forme ou sous une autre, à la perpétration de ce fait. Cette notion de participation à la perpétration d'un fait internationalement illicite recouvre un certain nombre d'hypothèses. Il faut se garder d'établir des analogies faciles avec le droit interne, et surtout avec le droit pénal, car la situation est tout autre sur le plan des rapports interétatiques.

12. On pourrait d'abord imaginer qu'il existe, en droit international, une notion semblable à celle d'« instigation » à un délit, puisqu'il n'est pas rare qu'un Etat conseille ou incite un autre Etat à commettre un fait internationalement illicite. Personnellement, le Rapporteur spécial reste convaincu que la simple incitation ou instigation à un fait internationalement illicite ne constitue pas en tant que telle la violation d'une obligation internationale et n'engendre pas à ce titre une responsabilité internationale. L'histoire des relations internationales peut être riche en exemples de protestations à la suite de tels actes d'instigation, mais aucun Etat n'a jamais mis en cause la responsabilité internationale d'un Etat du seul fait d'avoir incité un autre Etat à commettre un fait internationalement illicite. Les relations interétatiques dans le cadre desquelles on envisage l'hypothèse d'une incitation au fait illicite sont celles d'Etats souverains, qui sont libres de déterminer leurs actions. Certes, un Etat peut être conseillé, incité, par un autre, mais lorsqu'il se décide à agir c'est en toute liberté et en tant qu'Etat souverain qu'il le fait.

13. Il ne faut d'ailleurs pas croire que l'« incitation » à la perpétration d'un fait internationalement illicite changerait de nature si elle s'adressait non pas à un Etat souverain mais à un Etat « fantôme ». Pour illustrer son propos, le Rapporteur spécial se réfère aux décisions de la commission américaine instituée pour répartir la somme allouée par la France, en exécution de la Convention du 4 juillet 1831 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France, à titre de réparation pour les mesures de confiscation prises par certains Etats soumis à l'influence de la France napoléonienne. C'est ainsi que le Danemark, qui était un Etat souverain, avait confisqué des navires américains transportant des marchandises à destination de ce pays. La commission décida que cette action était exclusivement un fait du Danemark, bien qu'il eût agi pour complaire à l'Empereur des Français, et que la responsabilité internationale de la France n'était pas engagée. Quant à la Hollande, elle avait été placée sous le sceptre d'un frère de Napoléon, Louis Bonaparte, et elle fut un Etat si dépendant de la France que celle-ci finit graduellement par l'annexer. La commission décida qu'avant son annexion la Hollande était placée sous un régime de totale dépendance et que ses décisions n'étaient pas librement prises, si bien que la responsabilité en incombait à la France. En conséquence, les plaignants américains qui avaient subi un préjudice de la part de la Hollande furent admis à participer au partage de la somme allouée par la France⁷.

⁷ Voir A/CN.4/307 et Add.1 et 2 et Add.2/Corr.2, par. 62 et 64.

14. L'histoire de la seconde guerre mondiale fournit d'autres exemples d'Etats « fantoches », qui ont été à l'origine de différends internationaux engendrés par la violation d'une obligation internationale de leur part. Dans de telles hypothèses, toutefois, ce qui est décisif n'est certes pas l'instigation ou incitation adressée par un Etat à l'Etat fantoche pour qu'il commette un fait internationalement illicite déterminé : ce qui compte est le rapport qui s'est instauré entre l'Etat fantoche et l'Etat qui l'a créé. En effet, l'Etat fantoche n'agit pas en tant qu'Etat souverain, puisqu'il se trouve dans une relation de dépendance par rapport à l'autre Etat. Cet autre Etat ne portera donc pas une responsabilité internationale distincte du fait de l'incitation adressée à l'Etat fantoche, mais portera la responsabilité entière du fait illicite commis par ce dernier. Ces hypothèses de responsabilité du fait d'autrui ou de responsabilité indirecte relèvent de la section 2 du chapitre IV.

15. On peut se demander ce qu'il en est lorsqu'un Etat ne se borne pas à en inciter un autre à agir en violation d'une obligation internationale, mais emploie la contrainte à cet effet. La contrainte, lorsqu'elle est exercée sur un Etat pour qu'il commette un fait internationalement illicite, présente une tout autre gravité qu'une simple incitation, et déploie nécessairement des effets juridiques. Si l'Etat A emploie la contrainte pour amener l'Etat B à commettre un fait internationalement illicite à l'égard de l'Etat C, il est fort probable que l'emploi de la contrainte constitue un fait internationalement illicite de l'Etat A envers l'Etat B, du moins dans l'état actuel du droit international : il pourrait alors comporter une responsabilité internationale de A à l'égard de B, voire, à la limite, envers l'ensemble des autres membres de la communauté internationale. Certes, si la contrainte implique l'emploi de la force armée, elle est illicite aussi bien d'après le droit international général que selon le système juridique spécial des Nations Unies. Son illicéité peut être plus discutable si elle prend la forme de simples pressions économiques. Mais ce qui compte ici n'est pas de savoir si, par la contrainte, l'Etat A commet ou non un fait internationalement illicite à l'égard de l'Etat B. Ce qu'il faut savoir c'est si, en exerçant une contrainte sur l'Etat B, l'Etat A participe au fait internationalement illicite commis, sous la contrainte, par l'Etat B contre l'Etat C. Pour le Rapporteur spécial, l'hypothèse envisagée se trouve à la fois en deçà et au-delà de l'hypothèse d'une telle « participation ». Elle se situe en deçà de cette hypothèse parce que l'Etat A a exercé une contrainte sur l'Etat B, mais qu'il n'a rien fait en ce qui concerne l'Etat C. Il n'a pris aucune part active à l'action commise par l'Etat B envers l'Etat C, il n'a fourni aucune aide ou assistance aux fins de la réalisation de cette action. Mais, en même temps, son implication dans l'affaire va bien au-delà de ce qui serait une « participation », car par son action il a privé l'Etat soumis à la contrainte de sa capacité souveraine de décision. S'il en est ainsi, on tombe une fois de plus dans la situation déjà évoquée à propos d'une incitation adressée à un Etat fantoche. Ce qui est décisif n'est alors pas

l'incitation, mais la situation de dépendance dans laquelle l'incitation s'inscrit. Et la responsabilité que l'Etat auteur de la contrainte doit éventuellement endosser à titre de responsabilité indirecte est la responsabilité du fait commis par l'Etat soumis à la contrainte, et non pas une responsabilité directe du fait propre.

16. Pour illustrer la situation par un exemple, le Rapporteur spécial rappelle qu'au début du xx^e siècle la Perse avait été divisée, conformément à un traité anglo-russe, en trois zones, dont une zone neutre, une zone septentrionale d'influence russe et une zone méridionale d'influence britannique. Le Gouvernement perse, qui était désespéré par l'état de ses finances, fit appel au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique pour qu'il lui envoie un expert. L'expert désigné, Shuster, travailla un certain temps à Téhéran, à l'entière satisfaction du Gouvernement perse. L'Empire tsariste, auquel cette situation déplaisait, envoya un ultimatum au Gouvernement perse pour qu'il renvoie cet expert. A la suite du refus de la Perse, une armée russe pénétra sur le territoire de ce pays. Le Gouvernement perse ne put alors que renvoyer l'expert en question, mais il l'indemnisait le mieux qu'il put. Le Gouvernement américain, ayant constaté que son ressortissant avait été dûment indemnisé, s'abstint de présenter une réclamation, mais déclara qu'en l'absence de réparation adéquate il se serait adressé à l'Empire tsariste pour qu'il répare le dommage causé à l'expert américain. Dans ce cas, évidemment, on était bien au-delà de l'hypothèse d'une participation d'un Etat au fait internationalement illicite d'un autre Etat. Le Gouvernement russe n'avait pas participé au renvoi de l'expert américain. Le Gouvernement perse admit d'ailleurs qu'il avait agi de sa propre volonté — encore qu'il n'aurait guère pu agir autrement. S'il avait prétendu avoir été placé dans une situation de dépendance envers la Russie, les Etats-Unis auraient alors demandé au Gouvernement russe, non pas la réparation d'une prétendue « participation » au fait internationalement illicite commis par la Perse, mais la réparation tout entière du fait internationalement illicite de l'Etat perse. Comme on le verra à la section 2 du chapitre IV, il y aurait donc eu responsabilité indirecte, c'est-à-dire dissociation entre l'auteur du fait internationalement illicite et celui qui en répond.

17. Il y a véritablement participation d'un Etat à la perpétration par un autre Etat d'un fait internationalement illicite lorsque le premier prête activement aide ou assistance au second aux fins d'une telle perpétration. C'est essentiellement cette hypothèse, celle de la « complicité », qu'ont eue en vue les membres de la CDI et ceux de la Sixième Commission lorsqu'ils ont souligné la nécessité d'examiner la question de la participation d'un Etat au fait internationalement illicite d'un autre Etat. L'exemple d'une participation sous forme de complicité qui a été le plus fréquemment évoqué est celui où un Etat met son territoire à la disposition d'un autre Etat pour lui faciliter la perpétration d'une infraction au préjudice d'un Etat tiers. Il se peut, par exemple, qu'un Etat

laisse passer sur son territoire les troupes d'un autre Etat pour leur permettre de commettre un acte d'agression. Selon l'article 3, al. f, de la Définition de l'agression adoptée en 1974⁸, peut être considéré comme un acte d'agression

Le fait pour un Etat d'admettre que son territoire, qu'il a mis à la disposition d'un autre Etat, soit utilisé par ce dernier pour perpétrer un acte d'agression contre un Etat tiers.

18. D'autres exemples de complicité peuvent être cités, comme le fait de fournir à un Etat les armes nécessaires pour attaquer un autre Etat, de lui fournir des moyens de transport devant faciliter un acte d'agression ou de mettre à sa disposition des organes militaires qui puissent le conseiller ou le guider. En outre, une complicité peut viser non pas à commettre un acte d'agression, mais à commettre un génocide, étayer un régime d'*apartheid*, ou maintenir par la force une domination coloniale. Il peut aussi y avoir complicité d'un Etat dans la perpétration d'infractions qui ne sont pas des crimes internationaux, comme la fourniture de moyens en vue de la fermeture d'une voie d'eau internationale, le fait de faciliter un enlèvement de personne sur sol étranger, ou l'aide fournie en vue de la destruction de biens d'un Etat tiers, etc.

19. Les hypothèses d'agissements commis à titre de complicité dans un fait internationalement illicite d'autrui appellent une distinction. Il se peut que l'action de l'Etat complice ne soit pas en elle-même illicite. C'est ainsi qu'il n'existe pas d'interdiction générale de fournir des armes à un autre Etat. En soi, le fait d'en fournir n'est pas illicite, mais il se teinte d'illicéité s'il vise à faciliter à autrui un acte d'agression. Il se peut aussi que l'Etat complice commette un acte qui, isolément pris, est lui aussi internationalement illicite, comme le fait de fournir actuellement des armes à l'Afrique du Sud en violation de la résolution 418 (1977) du Conseil de sécurité. Pareil fait internationalement illicite au regard de cette résolution se doublerait cependant d'une autre illicéité si les armes en question étaient destinées à la perpétration d'un acte illicite, comme un acte d'agression ou de génocide.

20. Cela mis à part, il est évident que, pour pouvoir parler de participation à un fait internationalement illicite, il faut non seulement une aide ou assistance matérielle, mais aussi l'intention de collaborer par là à la réalisation par autrui d'un fait internationalement illicite — il faut que l'Etat complice ait agi sciemment. Il n'y a pas complicité, par exemple, si un Etat envoie des moyens de transport à un autre Etat sans savoir aucunement qu'ils vont servir à la perpétration d'un fait internationalement illicite. Des exemples peuvent mieux illustrer la situation. En 1958, le Yémen, auquel certains pays avaient livré des armes, a attaqué la ville d'Aden, alors sous protectorat britannique. En réponse à une question posée à la Chambre des communes, le porte-parole du Gouvernement du Royaume-Uni a précisé qu'il considérait que les fournitures d'armes dont le Yémen avait

bénéficié n'étaient pas en elles-mêmes illicites et ne justifiaient pas des protestations. Ce gouvernement s'était donc borné à adresser des protestations au Yémen et à porter l'affaire de ce pays devant l'ONU. Dans son commentaire à cette réponse, E. Lauterpacht a souligné a) que des fournitures d'armes d'Etat à Etat, si elles ne tombaient pas sous le coup d'une interdiction spécifique, étaient en elles-mêmes tout à fait légitimes; b) que la responsabilité pour l'emploi illégitime desdites armes incombeait en premier lieu à l'Etat réceptionnaire; c) que ces constatations n'empêchaient pas de reconnaître que l'Etat qui sciemment fournirait des armes à un autre Etat dans le but d'aider ce dernier à agir d'une manière non conforme à ses obligations internationales ne pourrait pas se soustraire à une responsabilité pour complicité dans cette conduite illégale⁹.

21. En 1958, également, l'Union soviétique adressa une note au Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, qui avait permis à des avions militaires des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni d'utiliser ses propres aéroports en vue d'une action au Liban. L'Union soviétique accusait la République fédérale d'Allemagne d'avoir participé à un fait internationalement illicite des Etats-Unis et du Royaume-Uni. Sans nier que l'emploi de ses aéroports devait faciliter l'opération des Etats-Unis et du Royaume-Uni, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne opposa que cette opération n'avait rien d'internationalement illicite; ce n'était qu'une mesure de protection des ressortissants de ces pays, qui se trouvaient menacés par des troubles civils. L'action principale n'étant pas illicite, le fait de mettre des aéroports à la disposition des auteurs de cette action ne pouvait pas non plus être illicite. Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne semble donc avoir considéré que, si les forces armées étrangères avaient utilisé son territoire pour commettre des actes d'agression, il y aurait eu de sa part « participation » à un acte illicite d'autrui¹⁰.

22. Enfin, il convient de noter que l'action de l'Etat complice n'a pas nécessairement la même nature que l'action principale. On pourrait tirer un argument en sens contraire de la définition de l'agression, qui traite la participation à un acte d'agression comme un acte d'agression. Mais il ne faut pas interpréter ce langage d'une manière trop stricte. Le fait de fournir des armes à un Etat qui les utilise pour commettre un génocide ne se qualifie pas nécessairement d'acte de génocide. Dans chaque cas, il faut d'ailleurs veiller à la gravité de la participation. Il est manifeste que le fait pour un Etat de mettre son territoire à la disposition d'un autre Etat en vue de la perpétration d'une agression est plus grave que le fait de fournir à un autre Etat des moyens de transport. On peut donc en conclure : a) que, pour se traduire en une « complicité » dans la perpétration par autrui d'un fait internationalement illicite, le comportement étatique consistant à prêter aide ou assistance à un autre Etat

⁸ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, annexe.

⁹ Voir A/CN.4/307 et Add.1 et 2 et Add. 2/Corr. 2, par. 73.

¹⁰ *Ibid.*

qui commet ou s'apprête à commettre une infraction internationale doit avoir lieu avec l'intention de faciliter ainsi la réalisation de cette infraction; b) que le comportement par lequel un Etat participe ainsi à la perpétration par un autre Etat d'un fait internationalement illicite est illicite précisément au titre de participation à une infraction internationale commise par autrui, et cela même au cas où, isolément pris, ce comportement serait licite; c) que l'infraction commise à titre de complicité ou participation à l'infraction d'autrui ne doit pas se confondre avec cette dernière infraction, tout comme la responsabilité découlant de la participation ne doit pas se confondre avec la responsabilité découlant de l'infraction principale.

Coopération avec d'autres organismes (*suite**)

[Point 11 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE

23. Le PRÉSIDENT invite M. Furrer, observateur du Comité européen de coopération juridique, à prendre la parole.

24. M. FURRER (Observateur du Comité européen de coopération juridique) dit que, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹¹ [dite Convention européenne des droits de l'homme], le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 27 avril 1978, une déclaration sur les droits de l'homme. Le Conseil a souligné que, par son mécanisme de contrôle fondé sur des critères objectifs et confié à des organes indépendants, la Convention assurait la garantie collective d'un certain nombre de droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme¹². Il a estimé que la protection des droits de l'homme, tant sur le plan national qu'international, représente une œuvre continue, et que ces droits individuels conservent leur importance primordiale à travers les mutations et l'évolution de la société. Il a également estimé qu'il existe des liens étroits entre la protection et la promotion des droits de l'homme à l'intérieur des Etats et le renforcement de la justice et de la paix dans le monde.

25. Sur la base de ces prémisses, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont décidé d'accorder la priorité aux travaux entrepris au sein du Conseil en vue d'élargir la liste des droits individuels à protéger, notamment dans les domaines social, économique et culturel, et ils se sont engagés à participer activement à la sauvegarde de ces droits afin de contribuer au renforcement de la paix et de la sécurité mondiales.

26. En ce qui concerne la mise en œuvre du système de contrôle établi par la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits

de l'homme a rendu récemment deux arrêts susceptibles d'intéresser plus particulièrement la théorie et la pratique du droit international public — le premier en matière de responsabilité des Etats et le second en matière d'interprétation des traités.

27. Dans son arrêt du 18 janvier 1978 concernant l'affaire de l'Irlande du Nord, la Cour s'est prononcée sur la responsabilité d'un Etat du fait de ce qu'elle a appelé une « pratique » imputable à ses organes. M. Furrer souligne à ce propos que ni les faits incriminés ni leur qualification de traitements inhumains et dégradants n'étaient contestés devant la Cour, et qu'en fait le gouvernement défendeur avait déjà pris l'engagement d'y mettre fin.

28. Dans son arrêt, la Cour définit d'abord la pratique, qui consiste, selon elle, en une accumulation de manquements de caractère analogue, assez nombreux et suffisamment liés entre eux pour ne pas se ramener à des incidents isolés ou à des exceptions et pour former un ensemble systématique. Cette pratique ne constitue cependant pas en soi une infraction distincte de ces manquements. La Cour considère que les autorités étatiques n'ignorent pas ou, du moins, ne sont pas en droit d'ignorer l'existence de pareilles pratiques et qu'elles assument la responsabilité objective de la conduite de leurs subordonnés. Elles ont le devoir de leur imposer leur volonté et ne sauraient se retrancher derrière leur impuissance à la faire respecter. La Cour conclut en disant que la notion de pratique présente un intérêt particulier pour le jeu de la règle de l'épuisement des recours internes. Selon elle, cette règle vaut non seulement pour les recours individuels portés devant les instances de contrôle de la Cour, mais aussi pour les requêtes étatiques, où l'Etat demandeur se borne à dénoncer une ou plusieurs violations prétendument subies par des particuliers, auxquels il se substitue en quelque sorte. Mais cette règle ne s'applique pas, en principe, si l'Etat attaque une pratique, pour en empêcher la continuation ou le retour, sans inviter la Cour à statuer sur chacun des cas qu'il cite à titre de preuve ou d'exemple de cette pratique.

29. Dans l'arrêt du 28 juin 1978 rendu dans l'affaire König c. République fédérale d'Allemagne, la Cour était appelée à interpréter les termes « contestations sur les droits et obligations de caractère civil », figurant à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui, pour des contestations de ce genre, reconnaît à toute personne le droit d'obtenir une décision judiciaire dans un délai raisonnable. En l'occurrence, il s'agissait, conformément au droit interne de l'Etat défendeur, de décisions à prendre par les juridictions administratives. La Cour leur a néanmoins appliqué la norme prévue par l'article 6. Ce faisant, elle s'est fondée : premièrement, sur le caractère autonome du sens des termes de la Convention par rapport à leur sens en droit interne; deuxièmement, sur une analyse du contenu matériel des droits en cause, qui apparaissaient en l'espèce comme étant de caractère privé; troisièmement, sur l'objet et le but de la Convention, qui, à l'article 6, vise les contestations relatives à de tels droits, même

* Reprise des débats de la 1497^e séance.

¹¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, p. 221.

¹² Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

si, d'après le droit interne de l'Etat en cause, il incombe à des tribunaux administratifs de trancher.

30. Ce dernier chaînon de la jurisprudence des deux organes chargés de contrôler l'application de la Convention des droits de l'homme met en lumière la manière dont est affirmée et développée la norme de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales que le Conseil de l'Europe garantit sur le plan international. Cette norme a favorisé la coopération des Etats membres dans le domaine du droit pénal, en matière de prévention du crime et de traitement des délinquants. Plusieurs instruments multilatéraux ont déjà été conclus en ce qui concerne l'entraide judiciaire, l'extradition, la transmission internationale de poursuites pénales, la reconnaissance et l'exécution de jugements répressifs étrangers — au point qu'il est maintenant question, comme l'ont demandé les ministres de la Justice des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis les 21 et 22 juin 1978 à Copenhague, d'élaborer à partir de ces textes un code commun de coopération européenne dans le domaine pénal, afin de jeter les bases de ce que l'on pourrait appeler un « espace judiciaire européen », qui se juxtaposerait à l'espace européen des droits de l'homme déjà réalisé.

31. L'existence de garanties internationales dans le domaine des droits de l'homme était, du reste, la condition indispensable à la conclusion de la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme¹³. Selon cette convention, ne sauraient être considérés comme une infraction politique aux fins d'extradition les actes de terrorisme tels que les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile visés par la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 1970) et par la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 1971), les attaques contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, l'enlèvement, la prise d'otages et la séquestration arbitraire ainsi que l'utilisation de bombes, grenades, etc., dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes.

32. Le Comité européen de coopération juridique, organisme intergouvernemental institué en 1963 pour promouvoir les travaux juridiques du Conseil de l'Europe en dehors du domaine spécifique des droits de l'homme et du droit pénal, poursuit trois objectifs, qui sont : premièrement, la sauvegarde et le développement progressif des relations entre les Etats membres, conformément au droit international; deuxièmement, le rapprochement et l'harmonisation des législations et des politiques législatives de ces Etats; troisièmement, l'adaptation de leurs droits aux besoins d'une société démocratique en devenir.

33. Parmi les questions figurant au programme du Comité qui intéressent plus particulièrement le droit

international public, il convient de mentionner la question des privilèges et immunités des organisations internationales, actuellement étudiés sous l'angle spécifique des privilèges fiscaux des fonctionnaires internationaux, mais surtout la Convention européenne sur l'immunité de juridiction des Etats, qui a été ouverte à la signature en juin 1972 et qui est entrée en vigueur le 11 juin 1976, après avoir été ratifiée par l'Autriche, la Belgique et Chypre. Un récent échange de vues organisé par le Comité a révélé que le Royaume-Uni sera bientôt en mesure de ratifier cette convention. Par ailleurs, le Congrès des Etats-Unis d'Amérique a récemment adopté une nouvelle loi en la matière, qui est parfaitement compatible avec les solutions retenues dans la Convention de 1972. C'est dire l'intérêt que cet instrument ne manquera pas de susciter, non seulement sur le plan régional européen, mais aussi sur le plan universel, dans la perspective du développement du droit international applicable à l'importante et délicate question de l'immunité de juridiction des Etats étrangers.

34. Toujours sur le plan du droit international public, le Comité européen vient de décider, à la demande des représentants de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de procéder, lors de sa prochaine session, en novembre/décembre 1978, à un échange de vues avec les représentants parlementaires au sujet de la Convention européenne de 1957 pour le règlement pacifique des différends¹⁴, et plus particulièrement sur les moyens d'améliorer les mécanismes de règlement des différends qui pourraient naître entre les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire estime, en effet, que la convention n'est pas suffisante, car elle n'a servi jusqu'ici que dans deux cas — dans les affaires du plateau continental de la mer du Nord et dans les négociations relatives au problème du Tyrol du Sud (Alto Adige).

35. L'observateur du Comité européen de coopération juridique signale enfin deux récentes conventions européennes, signées en novembre 1977 et en mars 1978, qui visent à organiser l'entraide administrative des Etats membres du Conseil de l'Europe : la première concerne la notification à l'étranger des documents en matière administrative; la deuxième l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative. Elles tendent à combler une importante lacune dans la coopération entre Etats, car, contrairement à la coopération en matière civile, commerciale et pénale, l'entraide en matière administrative se fondait jusqu'à présent presque exclusivement sur des arrangements *ad hoc*, avec tous les inconvénients que cela présente pour la sécurité juridique. Ces deux conventions tiennent compte, bien entendu, de la diversité, non seulement des structures administratives des Etats membres, mais aussi des matières qui sont couvertes par le droit administratif. Elles doivent permettre à chaque

¹³ Conseil de l'Europe, *Convention européenne pour la répression du terrorisme*, Strasbourg, 1977, Série des traités européens, n° 90.

¹⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 320, p. 243.

Etat contractant de délimiter unilatéralement leur champ d'application à son égard, tout en l'encourageant à lever graduellement ces limitations.

36. Le Comité européen a également entrepris un vaste programme d'harmonisation du droit interne des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'intérêt fondamental de ce programme tient à l'optique spécifique dans laquelle il est conçu et réalisé. Il s'agit de renforcer et de protéger, en dépit de la coexistence de divers ordres juridiques nationaux, la position juridique et les droits des particuliers, nationaux aussi bien qu'étrangers, face aux pouvoirs publics et aux diverses pressions que la société exerce sur eux.

37. Parmi les questions figurant à ce programme, on peut citer : la protection de l'individu face aux actes de l'administration, y compris les modalités de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration et la responsabilité de l'Etat du fait de ses agents ; les mesures destinées à faciliter l'accès à la justice, c'est-à-dire l'assistance judiciaire et la consultation juridique, ainsi que la simplification des procédures judiciaires et la réduction de leur coût ; la protection de la vie privée à l'égard des banques de données électroniques, notamment en ce qui concerne la transmission des données personnelles au-delà des frontières nationales ; la protection des consommateurs ; la réforme du droit de la famille.

38. Le Comité européen de coopération juridique tiendra sa prochaine réunion du 27 novembre au 1^{er} décembre 1978 au siège du Conseil de l'Europe, à Strasbourg (France), et il sera heureux d'accueillir un représentant de la Commission du droit international.

39. Le PRÉSIDENT remercie l'observateur du Comité européen de coopération juridique de son intervention, qui a bien souligné les divers aspects de la coopération fructueuse qui existe entre la Commission et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international.

La séance est levée à 13 heures.

1517^e SÉANCE

Judi 13 juillet 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

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

Responsabilité des Etats (*suite*)

[A/CN.4/307 et Add.1 et 2 et Add.2/Corr.2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 25 (Complicité d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat)¹ [*suite*]

1. M. REUTER considère que la question dont traite l'article à l'examen est relativement simple. Elle découle de la constatation que, dans certains cas, l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite est totalement étranger à ce fait. C'est alors un autre Etat qui est reconnu comme étant le véritable auteur du fait en question. Dans d'autres cas, il arrive qu'un Etat, qui n'est pas lui-même auteur d'un fait internationalement illicite, se trouve dans un certain rapport avec ce fait. La nature de ce rapport est très variée. Dans l'article à l'examen, le Rapporteur spécial s'est efforcé de déterminer quels sont les éléments qui définissent une association suffisamment caractérisée à un fait internationalement illicite pour être qualifiée, en règle générale, de complicité. Peu importe qu'il existe pour des délits internationaux particuliers des règles particulières et que la participation à certains d'entre eux soit si grave que des textes l'érigent en un délit équivalent à l'action principale. C'est ainsi que le fait pour un Etat d'admettre que son territoire, s'il l'a mis à la disposition d'un autre Etat, soit utilisé par ce dernier pour perpétrer un acte d'agression contre un Etat tiers constitue lui-même un délit d'agression. Pour mettre au point une règle générale applicable à tous les cas, le Rapporteur spécial a procédé par élimination de certaines hypothèses. M. Reuter approuve entièrement les conclusions auxquelles le Rapporteur spécial est parvenu, mais souhaite appeler son attention, ainsi que celle des membres de la Commission, sur deux de leurs conséquences.

2. L'hypothèse visée à l'article 25 est assez caractérisée. Le Rapporteur spécial a écarté, avec raison, les cas d'instigation. Mais il a aussi renoncé à attacher des conséquences à la distinction faite par la Commission, à l'article 19², entre les crimes et les délits internationaux. Or, lorsque la Commission a fait cette distinction, elle a indiqué que les effets s'en feraient sentir dans des articles ultérieurs du projet. Lors de l'examen du texte qui est devenu l'article 19, M. Reuter a lui-même fait observer que si cette disposition était adoptée, la Commission s'engagerait à établir un régime différencié de responsabilité fondé sur cette distinction³. Il aurait été possible, dans le projet d'article à l'examen, de faire une distinction entre les délits et les crimes internationaux. Pour les premiers, la simple instigation aurait pu être jugée insuffisante tandis que pour les seconds l'instigation aurait pu être considérée comme justifiant une sanction. Personnellement, M. Reuter aurait déploré que de telles conséquences soient attachés à cette distinction. En revanche, il admettrait, par exemple, que seuls les délits internationaux soient soumis à prescription, à l'exclusion des crimes internationaux.

¹ Pour texte, voir 1516^e séance, par. 4.

² Voir 1516^e séance, note 6.

³ Voir *Annuaire... 1976*, vol. I, p. 248, 1402^e séance, par. 61.