

Document:-
A/CN.4/SR.1569

Compte rendu analytique de la 1569e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1979, vol. I

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

des installations pour des arbitrages *ad hoc* et des procédures arbitrales engagées sous les auspices d'autres institutions, et à prêter leur concours pour l'exécution des sentences arbitrales. En outre, ils contribueront au développement d'institutions nationales d'arbitrage et favoriseront la coopération entre ces institutions dans la région. Le secrétariat du Comité a invité les gouvernements d'Afrique et d'Asie ainsi que d'autres régions à recommander des juristes de renom pouvant faire fonction d'arbitres ; un registre international d'arbitres sera prochainement communiqué aux parties intéressées. En février 1979, le centre de Kuala Lumpur et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements de la Banque mondiale ont conclu un accord de coopération mutuelle pour le règlement des différends découlant des investissements étrangers et pour la conduite d'autres activités touchant le commerce international. Un accord analogue devrait être conclu prochainement avec le centre du Caire.

59. En décembre 1978, une réunion d'un groupe d'experts pour les questions d'environnement a été convoquée à New Delhi. Des délégations de 24 gouvernements ainsi que des observateurs de la CDI et du PNUE ont participé à cette réunion, qui a décidé de porter de toute urgence son attention sur les problèmes communs posés par les établissements humains, l'utilisation des terres, l'écologie des régions de montagne, l'industrialisation et la pollution marine.

60. En ce qui concerne la coopération économique régionale, il a été reconnu, à la vingtième session, que le Comité pouvait grandement contribuer au développement industriel des Etats et à la coopération internationale, en élaborant des clauses types pour les coentreprises afin de faciliter et d'accélérer la mise en valeur des ressources de la région. A l'avenir, le Comité s'efforcera, en outre, de mettre au point des modalités de coopération économique régionale et sous-régionale.

61. Enfin, le Secrétaire général du Comité a participé à la cinquième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Manille, afin de souligner l'importance d'une approche pratique de la question du nouvel ordre économique international.

62. Le Comité a besoin de l'appui et du concours de la CDI pour jouer un rôle constructif en Asie et en Afrique et, conformément à sa tradition, il ne manquera pas d'inviter la Commission à déléguer un observateur à sa session suivante.

63. Le PRÉSIDENT, parlant au nom de la Commission, félicite l'observateur de son remarquable exposé et souligne combien il est utile, pour la CDI, de se tenir au courant des activités d'organismes régionaux qui, comme le Comité juridique consultatif africano-asiatique, œuvrent dans le domaine de la codification du droit international et de son développement. Année après année, le Comité passe en revue les problèmes juridiques qu'étudie la Commission et s'efforce de leur trouver des solutions.

64. Se référant à d'autres sujets examinés par le Comité, le Président dit qu'il se réjouit de l'ouverture

de deux centres régionaux d'arbitrage commercial, situés respectivement à Kuala Lumpur et au Caire, ainsi que de leur collaboration avec la Banque mondiale, par l'intermédiaire du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements. Il y a également lieu de souligner les résultats positifs obtenus par la réunion d'experts de l'environnement qui s'est tenue à New Delhi.

65. Le Président exprime l'espoir que la coopération entre le Comité et la Commission se développera davantage encore au cours des années à venir.

66. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il a eu le privilège d'être l'observateur de la Commission à la réunion du groupe d'experts pour les questions d'environnement qui s'est tenue à New Delhi. Il a été très sensible à l'accueil que le secrétariat du Comité lui a réservé et, à son départ de New Delhi, il avait pris bien davantage conscience de l'importance que le soutien actif des organismes régionaux revêt pour la Commission, dans tous les efforts qu'elle déploie.

67. M. TABIBI indique qu'il a eu l'honneur de représenter la Commission à la vingtième session du Comité, à Séoul. Il a été très impressionné par la qualité des travaux du Comité et par l'organisation de son secrétariat. A son avis, l'une des principales raisons du succès des travaux de la CDI est le concours dont elle bénéficie de la part de semblables organismes régionaux. En fait, le règlement du Comité juridique consultatif africano-asiatique prévoit que le Comité examine les questions inscrites à l'ordre du jour de la Commission. Le Comité a réussi à créer deux importants centres d'arbitrage commercial qui seront extrêmement utiles pour les pays de la région et, par son étude du droit de la mer, il apportera une importante contribution aux négociations internationales lors de la reprise prochaine de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

68. M. Tabibi dit qu'il a été très touché par le chaleureux accueil du secrétariat du Comité et par la généreuse hospitalité du Gouvernement de la République de Corée.

La séance est levée à 13 heures.

1569^e SÉANCE

Lundi 16 juillet 1979, à 15 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Barboza, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Egalement présent : M. Ago.

Responsabilité des Etats (suite*)
[A/CN.4/318 et Add.1 à 4]
 [Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR M. AGO (suite**)

ARTICLE 31 (Force majeure) *et*

ARTICLE 32 (Cas fortuit)

1. Le PRÉSIDENT invite M. Ago à présenter la section 4 (Force majeure et cas fortuit) du chapitre V (Circonstances excluant l'illicéité) de son huitième rapport sur la responsabilité des Etats, et plus particulièrement les articles 31 et 32 (A/CN.4/318 et Add.1 à 4, par. 153), qui sont ainsi libellés :

Article 31. — Force majeure

1. L'illicéité internationale d'un fait de l'Etat non conforme à ce qu'une obligation internationale requiert de lui est exclue si l'auteur du comportement attribuable à l'Etat se trouve dans l'impossibilité absolue d'agir autrement.

2. L'illicéité internationale d'un fait de l'Etat non conforme à ce qu'une obligation internationale requiert de lui est également exclue si l'auteur du comportement attribuable à l'Etat n'a pas d'autre voie pour se soustraire ou pour soustraire ceux qui l'accompagnent à une situation de détresse. Cette exclusion vaut pour autant que le comportement en question n'engendre pas pour autrui une situation de péril comparable ou supérieure.

3. Les paragraphes qui précèdent ne s'appliquent pas si la situation d'impossibilité de se conformer à l'obligation ou la situation de détresse sont dues à l'Etat auquel le comportement non conforme à l'obligation est attribuable.

Article 32. — Cas fortuit

L'illicéité internationale d'un fait de l'Etat non conforme à ce qu'une obligation internationale requiert de lui est exclue si l'auteur du comportement attribuable à l'Etat est mis par la survenance d'un facteur extérieur et imprévisible dans l'impossibilité de se rendre compte de la non-conformité de son comportement avec l'obligation internationale.

2. M. AGO dit que la force majeure et le cas fortuit sont des circonstances fréquemment invoquées comme causes d'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat. Toutefois, les expressions « force majeure » et « cas fortuit » ne sont pas toujours employées dans le même sens par les auteurs, et moins encore par les gouvernements, les juges ou les arbitres. Parfois, par exemple, l'expression « état de nécessité » est employée comme synonyme de « force majeure ». Il convient de préciser qu'aucune de ces notions n'a un sens « naturel » : ce n'est que par convention qu'elles sont utilisées pour désigner certaines situations et pour les distinguer par rapport à d'autres. Il importe donc de les préciser d'emblée afin d'éviter tout malentendu.

3. Tout d'abord, la force majeure et le cas fortuit se distinguent des autres circonstances excluant l'illicéité, visées à l'article 29 (Consentement)¹ et à l'article 30 (Contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite)². En cas de force majeure ou de cas fortuit, le comportement préalable de l'Etat qui subit le fait non

conforme à une obligation internationale n'est pas en cause, contrairement à ce qui se passe dans les cas visés aux articles 29 et 30 : il n'a ni donné son consentement à la commission de ce fait ni préalablement adopté un comportement constituant une infraction internationale.

4. La distinction est moins facile entre les notions de force majeure et d'état de nécessité, mais la pratique aussi bien que la doctrine montrent que ces notions, bien que proches, présentent des différences marquées. Toutes deux se caractérisent, il est vrai, par la non-pertinence du comportement préalable de l'Etat à l'encontre duquel a été commis le fait qu'il s'agit de justifier. Il est également vrai qu'il y a dans l'un et l'autre cas un facteur qui pousse l'Etat à agir, en quelque sorte *malgré lui*, d'une manière non conforme à ce qui serait requis de lui par une obligation internationale. Mais, en approfondissant ces notions, on constate que l'on parle plutôt d'état de nécessité quand l'Etat invoque comme justification de ses agissements non conformes à une obligation internationale une prétendue nécessité de sauver l'existence même de l'Etat d'un danger grave et imminent, danger qui, bien entendu, n'émane pas de cet Etat et qui ne saurait être évité autrement. Parfois, le but auquel l'on se réfère n'est pas celui de sauver l'existence même de l'Etat, mais celui de sauvegarder certains de ses intérêts vitaux, par exemple d'assurer la survie d'une partie de la population atteinte par un fléau naturel en réquisitionnant des moyens de transport ou de ravitaillement étrangers, ou d'éviter la banqueroute de l'Etat, en différant le paiement d'une dette de cet Etat. La notion d'état de nécessité comporte en tout cas deux éléments : d'abord, l'impossibilité de préserver autrement l'Etat ou ses intérêts vitaux d'un péril grave et imminent, ensuite, le caractère indéniablement intentionnel du comportement non conforme à une obligation internationale adopté à cette fin.

5. En revanche, on invoque généralement la force majeure pour justifier des comportements *non intentionnels*. On se réfère alors à un facteur extérieur qui met l'Etat dans l'*impossibilité matérielle* d'agir autrement qu'il ne le fait. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'un avion est obligé, en raison d'une tempête ou d'une avarie, de violer consciemment mais involontairement l'espace aérien d'un autre Etat. De même, des causes naturelles incontrôlables ou des causes dues à des agissements humains hors du contrôle de l'Etat peuvent détruire des biens qu'un Etat était tenu de remettre à un autre Etat et l'empêcher par conséquent de s'acquitter de son obligation.

6. Parmi les cas d'impossibilité d'agir d'une manière conforme à une obligation internationale, on peut distinguer les cas d'impossibilité « absolue » des cas d'impossibilité « relative ». Il y a des cas où il est sans aucun doute « matériellement » impossible pour un Etat d'agir conformément à son obligation. Mais il se peut que cette impossibilité soit moins nette. C'est ainsi qu'un navire peut violer l'espace maritime d'un autre Etat sans être vraiment dans l'impossibilité matérielle d'éviter une telle violation, mais en sachant que, s'il agissait conformément à son obligation internationale, il courrait le danger de couler. En présence de telle

* Reprise des débats de la 1567^e séance.

** Reprise des débats de la 1545^e séance.

¹ Voir 1567^e séance, par. 1.

² *Idem*.

situation, où l'impossibilité matérielle n'est que relative, on ne saurait cependant considérer que celui qui agit pour l'Etat jouit d'une véritable liberté de choix, l'une des deux possibilités qui s'ouvrent à lui étant quelque chose qu'on ne peut pas raisonnablement exiger de lui. C'est pourquoi ces cas sont assimilés aux cas d'impossibilité matérielle absolue. Il est bien de souligner que les cas en question doivent être distingués des cas d'« état de nécessité ». Quand il y a état de nécessité, le comportement non conforme à ce qui était requis d'une obligation internationale est adopté en vue de préserver d'un danger l'existence de l'Etat ou un intérêt fondamental de cet Etat. En revanche, lorsqu'il y a une force majeure due à l'impossibilité relative d'agir conformément à une obligation internationale, le danger grave et imminent qui détermine l'action est un danger menaçant la personne des organes de l'Etat ou les individus placés sous sa responsabilité.

7. C'est en se fondant sur l'opinion dominante que M. Ago a limité la notion de force majeure aux cas où l'organe agissant se trouve dans l'impossibilité matérielle et absolue d'agir autrement et aux cas où il ne peut agir autrement qu'en encourant un très grave danger pour son existence ou en faisant courir un très grave danger aux personnes placées sous sa responsabilité.

8. Bien qu'apparentée à la notion de force majeure, la notion de cas fortuit s'en distingue, d'après l'opinion qui prévaut, par un aspect important. Dans l'un et l'autre cas intervient un facteur extérieur, mais tandis qu'en cas de force majeure l'organe étatique est conscient d'agir d'une manière non conforme à une obligation internationale, il n'en est pas conscient lorsqu'il y a un cas fortuit. Pour donner des exemples du premier cas, M. Ago imagine que le pilote d'un avion pris dans une tempête est entraîné par un courant irrésistible dans l'espace aérien d'un autre Etat, malgré les efforts qu'il déploie pour l'éviter (impossibilité absolue), ou que le même pilote décide, plutôt que d'aller au-devant de la mort, de pénétrer dans l'espace aérien étranger (impossibilité relative). Comme exemple du second cas, il imagine que les appareils de bord cessent de fonctionner et que le pilote d'un avion, pris dans le brouillard, pénètre sans s'en apercevoir dans un espace aérien où il n'est pas autorisé à naviguer, ou qu'une patrouille de frontière, dans des conditions semblables, se retrouve sans s'en rendre compte en territoire étranger. La force majeure agit sur la volonté de l'organe agissant, le cas fortuit sur sa connaissance.

9. Quittant le domaine de la sémantique, M. Ago passe à l'analyse juridique des notions de force majeure et de cas fortuit, en commençant par la force majeure. En cas d'impossibilité absolue d'agir autrement, le facteur extérieur qui intervient peut être un événement naturel ou une action humaine. Il se peut, par exemple, que l'Etat qui s'était engagé à remettre un certain bien à un autre Etat ne puisse pas exécuter son obligation, soit parce que ce bien a été détruit par un cataclysme, soit parce qu'il se trouve sur un territoire qui, à un moment donné, a cessé d'être soumis à sa souveraineté ou à son contrôle. L'impossibilité d'agir conformément à une certaine obligation internationale peut être définitive ou

temporaire, et il va de soi que, dans ce dernier cas, le fait considéré comme internationalement licite devient illicite une fois que la situation temporaire a pris fin. 10. Bien que les travaux préparatoires de la Conférence pour la codification du droit international (La Haye, 1930) n'aient pas porté expressément sur la force majeure et le cas fortuit, on trouve des renseignements intéressants sur ces deux points dans les réponses données par certains gouvernements à la question relative à la responsabilité de l'Etat pour les actes du pouvoir exécutif. C'est ainsi que le Gouvernement suisse a apporté deux réserves, celle du cas fortuit et celle de la force majeure, à la responsabilité de l'Etat pour les actes du pouvoir exécutif³. Il convient de relever que cette conférence s'intéressait spécialement à la responsabilité de l'Etat pour les préjudices causés à la personne ou aux biens des étrangers, et que, par conséquent, elle avait surtout en vue des manquements à des obligations de prévention. C'est pourquoi il a été affirmé plus d'une fois qu'un Etat devait être tenu responsable des comportements consistant en un défaut de prévention, à moins que des raisons de force majeure l'aient absolument empêché de prendre les mesures de prévention requises.

11. En 1966 déjà, la Commission a vu dans la force majeure, entendue comme une réelle impossibilité d'exécuter une obligation, une circonstance excluant la responsabilité de l'Etat. En effet, dans son commentaire de l'article 58 du projet d'articles sur le droit des traités, elle a souligné que la disparition ou la destruction d'un objet indispensable à l'exécution d'un traité pouvait être invoquée, si elle rendait définitivement ou temporairement impossible cette exécution, comme cause d'extinction ou de suspension du traité⁴.

12. Comme cas pratiques d'impossibilité absolue d'agir conformément à une obligation internationale, M. Ago mentionne d'abord le cas, cité dans son rapport, du différend qui a opposé les Etats-Unis d'Amérique à la Yougoslavie à la suite du survol de la Yougoslavie par des avions américains⁵. Il ressort d'un échange de correspondance entre ces deux Etats que les cas d'impossibilité matérielle de respecter une obligation internationale seraient considérés comme circonstance excluant l'illicéité. Quant à l'article 14 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, il proclame le droit de passage inoffensif des navires de tous les Etats dans la mer territoriale d'un Etat étranger, mais précise que ce passage ne comprend le droit de stoppage et de mouillage que dans la mesure où l'arrêt ou le mouillage constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent au navire en état de relâche forcée ou de détresse⁶. Par « relâche forcée » il faut entendre une impossibilité matérielle absolue, et par « détresse » une impossibilité relative. Le paragraphe 2 de l'article 18 du « Texte de négociation composite officieux/Révision 1 », établi en avril 1979 pour la huitième session de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, contient une disposition semblable, mais dans laquelle

³ Voir A/CN.4/318 et Add.1 à 4, par. 108.

⁴ *Ibid.*, par. 109.

⁵ *Ibid.*, par. 112.

⁶ *Ibid.*, par. 113.

l'expression « relâche forcée » a été remplacée par « force majeure »⁷.

13. Outre les obligations d'abstention, l'impossibilité absolue d'exécuter une obligation internationale peut concerner des obligations de faire, d'adopter un certain comportement positif. C'est ainsi qu'à la suite du Traité de Versailles l'Allemagne s'est engagée à livrer à la France une certaine quantité annuelle de charbon. Or, en 1920, la quantité de charbon fournie par l'Allemagne était de beaucoup inférieure à la quantité prévue. L'Allemagne a prétendu que les besoins de sa consommation intérieure l'avaient mise dans l'impossibilité matérielle d'honorer son engagement. La France a nié l'existence d'une impossibilité absolue dans le cas d'espèce, mais cela en reconnaissant implicitement qu'en cas d'impossibilité absolue le comportement non conforme à l'obligation internationale en question n'aurait pas été illicite, puisqu'il y aurait eu force majeure⁸. Dans le cas du différend gréco-bulgare mentionné par M. Ago dans son rapport⁹, l'existence d'une force majeure a finalement été reconnue.

14. Le rôle de la force majeure comme circonstance excluant l'illicéité d'un comportement non conforme à une obligation internationale a aussi été pris en considération à propos du défaut de paiement d'une dette d'Etat. Dans son rapport, M. Ago cite trois affaires portées devant la CPIJ : l'affaire des *Emprunts serbes*, celle des *Emprunts brésiliens* et celle de la *Société commerciale de Belgique*¹⁰. Dans chacune de ces affaires, les parties n'ont pas contesté le principe selon lequel une véritable situation de force majeure, ou du moins une situation d'impossibilité absolue de remplir une obligation internationale, constituait une circonstance excluant l'illicéité du défaut d'exécution.

15. La force majeure, en tant que circonstance excluant l'illicéité, a aussi été invoquée à propos d'une catégorie spéciale d'obligations de faire : les obligations dites de prévention. A ce sujet, M. Ago renvoie les membres de la Commission aux observations qu'il a formulées dans son rapport sur l'affaire du *Détroit de Corfou* et l'affaire *Prats*¹¹.

16. D'une manière générale, les auteurs sont unanimes à reconnaître qu'il y a exclusion de l'illicéité du comportement de l'Etat si celui-ci se trouve dans l'impossibilité absolue, matérielle, d'adopter un comportement différent de celui qui a été le sien dans un cas concret et qui n'a pas été conforme à une obligation internationale existant à sa charge.

17. Pour ce qui est des projets de codification, il y a lieu de mentionner le projet établi pour la CDI par García Amador et le projet élaboré par Graefrath et Steiniger. Selon une disposition du premier projet,

L'acte ou l'omission n'est pas imputable à l'Etat lorsqu'il est dû à un cas de force majeure, qui empêche l'Etat de remplir l'obligation internationale en cause et ne résulte pas d'un acte ou d'une omission des organes ou fonctionnaires dudit Etat¹².

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, par. 114.

⁹ *Ibid.*, par. 115.

¹⁰ *Ibid.*, par. 117 à 120.

¹¹ *Ibid.*, par. 121 et 122.

¹² *Ibid.*, par. 124.

Le second projet prévoit que l'obligation de réparer cesse d'exister s'il y a force majeure ou état de nécessité¹³.

18. Il convient de préciser que la situation d'impossibilité absolue de remplir une certaine obligation internationale doit exister au moment même où l'Etat adopte son comportement non conforme à cette obligation. De même que l'obligation doit exister au moment où la violation se produit, la circonstance qui exclut l'illicéité du comportement doit exister à ce moment-là. Cette condition présente une importance particulière en cas de fait non instantané. Lorsqu'un comportement présente un caractère de continuité, la force majeure exclut l'illicéité de ce comportement tant qu'elle existe, mais le comportement en question devient illicite dès qu'elle prend fin.

19. La situation d'impossibilité relative est parfois dénommée « détresse » ; elle implique, comme M. Ago l'a indiqué, un péril grave pour la vie même de l'organe auquel il incomberait d'assurer le respect d'une obligation internationale de son Etat. Les incidents qui se sont produits entre la Yougoslavie et les Etats-Unis d'Amérique en 1946 et qui sont relatés au paragraphe 130 du rapport de M. Ago constituent une illustration d'un cas d'impossibilité relative. Les deux gouvernements en présence ont estimé que les franchissements de frontières aériennes étaient justifiés quand ils répondaient à une nécessité absolue ou quand ils visaient à *sauver l'avion et ses occupants*. Les mêmes principes ont été affirmés dans des cas de violation d'une frontière maritime, ainsi qu'il ressort du différend qui a opposé en 1975 le Gouvernement britannique au Gouvernement islandais et qui est exposé au paragraphe 131 du rapport. Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 18 du texte de négociation déjà cité relatif au droit de la mer¹⁴ prévoit, dans le cadre du passage inoffensif, le cas où un navire s'arrête pour porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse. Dans cette disposition, comme dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë ou les conventions internationales pour la prévention de la pollution de la mer, la détresse est considérée comme une circonstance excluant l'illicéité d'un comportement contraire à une obligation internationale.

20. Il faut encore souligner que l'illicéité d'une action ou d'une omission non conforme à une obligation internationale ne saurait être exclue que s'il existe un certain rapport de valeur entre l'intérêt sauvegardé par cette action ou omission et l'intérêt que l'obligation était censée sauvegarder. On ne saurait justifier un comportement qui, pour sauver la vie d'une personne ou d'un petit groupe de personnes, mettrait en péril l'existence d'un nombre bien plus élevé d'êtres humains. Tel serait le cas d'un avion militaire chargé d'explosifs qui prendrait le risque de provoquer une catastrophe en accomplissant un atterrissage de fortune.

21. Quant à la notion de cas fortuit, M. Ago précise, en résumé, qu'elle vise une situation dans laquelle l'organe étatique qui agit est mis par des facteurs

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, par. 113.

extérieurs et imprévus dans l'impossibilité de se rendre compte que son comportement n'est pas conforme à ce que requiert de lui une obligation internationale à la charge de l'Etat. Plusieurs exemples de cas fortuits sont donnés par M. Ago dans son rapport¹⁵.

22. Le projet d'article 31, relatif à la force majeure, est divisé en trois paragraphes. Le premier concerne l'impossibilité matérielle et absolue d'agir conformément à une obligation internationale ; le deuxième a trait à l'impossibilité relative, et met l'accent sur la nécessité d'une proportion entre le danger auquel l'auteur du comportement est soumis et le danger qu'il engendre ; le troisième réserve le cas où l'impossibilité de se conformer à l'obligation ou la situation de détresse sont dues à l'Etat auquel le comportement ne conforme à l'obligation est attribuable. Le projet d'article 32, relatif au cas fortuit, se compose d'un seul alinéa.

23. Le PRÉSIDENT félicite M. Ago de sa présentation détaillée et abondamment documentée des nouveaux articles qu'il propose.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/322 et Corr.1 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.299/Rev.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)
ARTICLES 1 à 23 (suite)

ARTICLE 16 (Dette d'Etat)¹⁶ [fin]

24. M. NJENGA dit que, si l'on excepte l'alinéa *b*, le texte de l'article 16 proposé par le Comité de rédaction est nettement préférable à la version qui lui avait été renvoyée, car l'alinéa *a* porte exclusivement sur les obligations financières internationales. En revanche, les termes de l'alinéa *b*, qui vise expressément « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat », sont source d'incertitude quant à la portée précise de l'ensemble de la disposition. C'est ainsi que les traitements dus par l'Etat à ses fonctionnaires constituent une obligation financière à la charge dudit Etat. Sans vouloir prétendre que l'Etat successeur ne doit pas s'acquitter des obligations financières envers les nationaux ou les étrangers, M. Njenga doute qu'il faille inclure dans un texte codifiant le droit international une disposition si large qu'elle englobe des obligations financières à caractère interne qui sont régies par d'autres règles de droit. Le maintien de l'alinéa *b* aurait le même effet que la suppression de l'adjectif « internationale », placé entre crochets dans l'ancien article 18. Certaines explications sont nécessaires au sujet de l'alinéa *b*, et, dans la mesure où elles seront convaincantes, il conviendra de les incorporer au commentaire.

25. M. OUCHAKOV dit qu'en principe les dettes d'Etat ne comprennent pas seulement les obligations financières d'un Etat à l'égard d'un autre sujet du droit international ; elles s'étendent aux autres obligations financières à la charge d'un Etat — par exemple les

dettes contractées par un Etat à l'égard de ses propres ressortissants ou à l'égard de personnes physiques ou morales étrangères. Lorsqu'il y a succession d'Etats, la question de ces autres dettes d'Etat se pose, mais elle est réglée sur le plan du droit interne, et non pas sur le plan du droit international, car les règles du droit international ne sont applicables qu'aux relations entre sujets de droit international. Les projets d'articles en cours d'élaboration s'appliquent donc seulement aux dettes d'Etat entendues comme « toute obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international », à l'exclusion des autres obligations financières à la charge d'un Etat, qui relèvent du droit interne.

26. M. Ouchakov fait observer, d'autre part, que la violation des règles concernant le passage des dettes d'Etat est source de responsabilité internationale. Or, il ne peut y avoir responsabilité internationale à l'égard de personnes qui ne sont pas sujets de droit international. Les articles relatifs au passage des dettes d'Etat doivent donc viser uniquement les obligations financières d'un Etat à l'égard d'autres sujets de droit international.

27. M. Ouchakov accepte volontiers la disposition générale figurant au paragraphe 1 de l'article 18 (ancien art. 20)¹⁷, qui préserve les droits de tous les créanciers, mais, en dehors de cette disposition générale, il ne voit pas la nécessité de s'occuper d'obligations autres que celles qui ont été contractées par l'Etat à l'égard de sujets du droit international. Il serait donc partisan de la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16.

28. M. RIPHAGEN (Président du Comité de rédaction) dit que, pour tenter de répondre aux observations de M. Njenga, il sera peut-être contraint de s'exprimer autrement qu'en sa qualité de Président du Comité de rédaction.

29. Certains membres de la Commission estiment qu'il existe un lien évident entre le passage des biens d'Etat en tant qu'actif de l'Etat et le passage des dettes d'Etat en tant que passif de l'Etat. Ce lien est établi, par exemple, au paragraphe 2 de l'article 19¹⁸, qui stipule que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, et qui fait mention à cet égard des « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat. Le paragraphe 1 de l'article 20¹⁹ et le paragraphe 1 de l'article 22²⁰ contiennent des dispositions analogues. En outre, sauf lorsque l'Etat prédécesseur disparaît, les projets d'articles prévoient que le passage des dettes d'Etat à l'Etat successeur n'est pas automatique, mais fait l'objet d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Il faut aussi tenir compte du fait que le passage des dettes d'Etat ne modifie pas, et ne peut modifier, le régime applicable à ces dettes. Lorsque se produit une succession d'Etats, les dettes qui constituaient des dettes en vertu d'un système de droit interne demeurent des dettes en vertu d'un système de droit interne. Les projets d'articles

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

¹⁵ *Ibid.*, par. 138 à 149.

¹⁶ Pour texte, voir 1568^e séance, par. 3.

relatifs aux dettes d'Etat portent sur le passage des dettes, et non sur le régime régissant ces dettes ; ils ne touchent aucunement à la question hautement controversée des limites que le droit international imposerait aux Etats dans leur attitude à l'égard des dettes envers les étrangers.

30. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 20 prévoit que, dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant, l'accord éventuellement conclu avec l'Etat prédécesseur ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, et que son exécution ne doit pas mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant, disposition singulièrement importante si l'accord en question englobe toutes les dettes d'Etat.

31. M. NJENGA remercie le Président du Comité de rédaction de ses explications. Il estime néanmoins que l'alinéa *b*, qui tente apparemment de régler selon le droit international des matières qui relèvent du droit interne, risque de soulever des difficultés pratiques. Peut-être le Comité de rédaction voudra-t-il examiner, à un stade ultérieur, la possibilité de remplacer cet alinéa par une clause de sauvegarde qui stipulerait que les dispositions de la première partie de l'article s'entendent « sans préjudice d'aucune autre obligation financière à la charge d'un Etat ».

32. Le PRÉSIDENT propose qu'il soit indiqué dans le commentaire que l'alinéa *b* du projet d'article 16 n'a pas recueilli l'approbation de tous les membres de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

L'article 16 est adopté.

ARTICLE 17 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent)²¹

L'article 17 est adopté.

ARTICLE 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)²²

33. M. TSURUOKA s'interroge sur le rapport qui existe entre le paragraphe 1 de l'article et l'alinéa *a* du paragraphe 2, dont la raison d'être lui échappe. Il s'interroge, notamment, sur le sens des expressions « conséquences de cet accord » et « autres règles applicables », employées dans cet alinéa, qui lui paraissent extrêmement ambiguës. Il se demande pourquoi l'on parle de « conséquences » au lieu de parler d'effets juridiques. S'agit-il de conséquences économiques, sociales ou politiques ? M. Tsuruoka se demande également quelles sont les « autres règles applicables » dont il est question dans cet alinéa. Ces règles comprennent-elles la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 18 ? Dans ce cas, si les conséquences de l'accord ne sont pas conformes à la règle énoncée au paragraphe 1 — autrement dit, si elles portent atteinte aux droits et obligations des créanciers —, l'accord peut-il être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers ou une organisation internationale faisant valoir une créance ?

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

34. Sir Francis VALLAT suggère de remplacer, au début du paragraphe 1, les mots « the succession » par « a succession », sur le modèle des articles 9 et 17.

35. Au sujet du paragraphe 2, sir Francis dit qu'il éprouve, dans une certaine mesure, les mêmes difficultés que M. Tsuruoka, mais qu'à son avis il est possible de justifier la position choisie. Alors que le paragraphe 1 de l'article porte sur une succession d'Etats en tant que telle, le paragraphe 2 s'applique, lui, à un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Dès lors, l'alinéa *a* du paragraphe 2 se réfère, non pas aux conséquences d'une succession d'Etats en tant que telle, mais aux conséquences de l'accord ; il s'ensuit donc que l'expression « aux autres règles applicables des articles de la présente partie » ne renvoie pas au paragraphe 1, mais aux dispositions du projet qui sont applicables au contenu d'un accord pertinent. Sir Francis souhaite savoir si le Président du Comité de rédaction partage ce point de vue.

36. M. OUCHAKOV pense, lui aussi, qu'il vaudrait mieux employer l'article indéfini devant les mots « succession d'Etats », au paragraphe 1 de l'article 18, car on trouve l'expression « une succession d'Etats » dans les articles 11 et 12 de la Convention de Vienne de 1978²³.

37. Il propose de remplacer, à l'alinéa *a* du paragraphe 2, les mots « aux autres règles applicables des articles » par « aux dispositions des autres articles ».

38. Au sujet de la question soulevée par M. Tsuruoka, M. RIPHAGEN (Président du Comité de rédaction) dit que, selon lui, le paragraphe 2 de l'article 18 ne s'applique pas à la situation des créanciers, qui est régie par le paragraphe 1, mais à la possibilité d'invoquer un accord sur le passage des dettes d'Etat dans les relations avec un Etat tiers ou une organisation internationale. Toutefois, cette possibilité n'existera que si l'une des deux conditions posées aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 est réalisée. Dans le cas de l'alinéa *a*, les conséquences de l'accord doivent être appréciées par rapport aux principes énoncés dans les articles qui font suite à l'article 18, y compris, par exemple, le principe de la proportion équitable (par. 2 de l'article 19 et par. 1 de l'article 22) et les principes selon lesquels on ne doit pas porter atteinte à la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles ni mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant (par. 2 de l'article 20). Pour M. Riphagen, ce sont ces principes que vise la formule « autres règles applicables », qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 2.

39. Quant au libellé de l'article, M. Riphagen estime que l'amendement au paragraphe 1 proposé par sir Francis Vallat constituerait une amélioration. Il pourrait accepter de même l'amendement à l'alinéa *a* du paragraphe 2 proposé par M. Ouchakov.

40. M. TSURUOKA remercie le Président du Comité de rédaction de ses explications. Il exprime néanmoins l'espoir que le libellé de l'article 18 sera amélioré en deuxième lecture. Ses doutes seraient en partie dissipés si, à l'alinéa *a* du paragraphe 2, les mots « aux autres

²³ Voir 1568^e séance, note 3.

règles » étaient remplacés par « à toutes les règles » ou « à toutes les dispositions ».

41. M. REUTER n'a pas d'objection à ce que l'on remplace l'article défini par l'article indéfini devant les mots « succession d'Etats » au paragraphe 1, mais il fait observer qu'il faudrait revenir sur cette question lors de l'adoption définitive du projet, afin d'harmoniser les articles 6, 9 et 17, où l'on trouve tantôt « la succession d'Etats », tantôt « une succession d'Etats ».

42. M. OUCHAKOV fait observer que les dispositions des articles 19, 22 et 23²⁴ ne sont pas applicables en ce qui concerne les conséquences de l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet du passage des dettes d'Etat, car, selon ces dispositions, n'importe quel accord est possible. La seule disposition qui limite la portée de l'accord est celle qui figure au paragraphe 1 de l'article 20.

43. M. VEROSTA ne comprend pas la raison d'être du mot « autres », à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 18.

44. M. QUENTIN-BAXTER considère que la formule « autres règles applicables » vise des règles autres que celle en vertu de laquelle l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peuvent conclure les accords qu'ils jugent appropriés. Il convient d'exclure cette dernière règle en utilisant le mot « autres », attendu que, si le fait que l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur ont conclu un accord réalise la condition, il n'existe, en réalité, aucune condition. Peut-être s'ensuit-il que la disposition devrait être réexaminée.

45. Le PRÉSIDENT propose qu'il soit indiqué dans le commentaire que certains membres de la Commission ont critiqué le projet d'article 18.

Il en est ainsi décidé.

L'article 18 est adopté.

La séance est levée à 18 h 5.

²⁴ Pour texte, voir 1568^e séance, par. 3.

1570^e SÉANCE

Mardi 17 juillet 1979, à 10 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Barboza, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Egalement présent : M. Ago.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (*fin*) [A/CN.4/322 et Corr.1 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.299/Rev.1 et Rev.1/Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (*fin*) ARTICLES 1 À 23 (*fin*)

SECTION 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats)

Le titre de la section 2 est adopté.

ARTICLE 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)¹

L'article 19 est adopté.

ARTICLE 20 (Etat nouvellement indépendant)²

1. M. REUTER tient à faire une réserve au sujet de l'article 20. Il comprend que cet article implique l'obligation de conclure un accord sur la base des principes qui y sont mentionnés, mais il estime que le libellé de l'article n'exprime pas cette idée de façon suffisamment claire.

2. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le projet d'article 20, compte tenu de la réserve formulée par M. Reuter.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 21 (Unification d'Etats),

ARTICLE 22 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat),
et

ARTICLE 23 (Dissolution d'un Etat)³

Les articles 21, 22 et 23 sont adoptés.

ARTICLES A ET C

3. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les projets d'articles A et C, relatifs aux archives d'Etat, adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.299/Rev.1/Add.1). Le texte de ces articles est le suivant :

Article A. — Archives d'Etat

Aux fins des présents articles, les « archives d'Etat » s'entendent d'un ensemble de documents de toute nature qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat.

Article C. — Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant,

a) Les archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat nouvellement indépendant ;

b) La partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire passe à l'Etat nouvellement indépendant.

2. Le passage ou la reproduction appropriée des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles visées au paragraphe 1 et intéressant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et

¹ Pour texte, voir 1568^e séance, par. 3.

² *Idem.*

³ *Idem.*