Document:-
A/CN.4/SR.1669

Compte rendu analytique de la 1669e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1981, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

demandes tenant à ce qu'elles établissent des règles de droit, car il ne leur appartient jamais de déterminer les règles applicables aux faits qui leur sont soumis, mais seulement d'interpréter le contenu du droit et de définir les faits qui entrent dans le cadre des règles pertinentes. M. Ouchakov éprouve donc quelques réserves quant aux termes des paragraphes 41 et 42 du rapport. M. Ouchakov observe que, selon le Rapporteur spécial, le droit interne d'un Etat pourrait empêcher ce dernier de remplir ses obligations procédant des règles de responsabilité dans le cas où les tribunaux ne sont pas placés sous l'autorité de l'exécutif, mais sont indépendants. Un tel raisonnement pourrait conduire à conclure que, les tribunaux étant indépendants, leurs actes contraires au droit n'engageraient pas la responsabilité de l'Etat. En réalité, l'Etat est à la source de sa propre organisation interne, et c'est à lui qu'il appartiendrait donc de changer de système si celui qu'il a établi l'empêchait de respecter certaines de ses obligations.

31. Sur la question précise des trois sujets d'articles proposés par le Rapporteur spécial, M. Ouchakov considère que ces trois dispositions sont, en réalité, étrangères au projet de la Commission pour autant qu'elles n'établissent aucune véritable règle de responsabilité des Etats, et sont même individuellement indéfendables.

32. En effet, le chapitre Ier de la deuxième partie du projet d'articles concerne les principes généraux applicables au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité des Etats, dont il n'est aucunement question dans les articles 1, 2 et 3, qui renferment des principes non pertinents à ce sujet.

33. En outre, ces dispositions, prises séparément, ne résistent pas à la critique. Ainsi, l'article 1er prévoit, en cas de violation d'une obligation, la persistance de l'obligation violée. M. Ouchakov juge une telle approche peu satisfaisante, et souligne qu'en droit interne on ne saurait dire que si une personne est tuée l'obligation de ne pas tuer reste. Au contraire, il conviendrait de dire que cette obligation reste violée. De la même manière, en droit international, si un Etat est victime d'une agression, on ne saurait dire que l'obligation de ne pas perpétrer d'agression reste, puisqu'en réalité cette obligation reste violée, là encore. En fait, l'obligation qui est violée subit les effets du fait internationalement illicite contraire à la règle, et c'est même parce que l'obligation est ainsi touchée que naît le fait internationalement illicite, source de responsabilité internationale.

34. L'article 2 dispose, quant à lui, qu'une norme peut prévoir en elle-même les conséquences d'un fait internationalement illicite. Il s'agit cependant de savoir si ces conséquences doivent être énoncées dans la norme, ou dans un traité, ou d'autre manière. M. Ouchakov constate que, le droit international participant du droit en général, chaque obligation juridique est nécessairement assortie de sanctions, quel que soit le lieu où elles sont exposées. En l'absence de telles sanctions, on se trouve en présence d'une règle non pas juridique, mais d'une autre nature – morale, par exemple. Il est dès lors inutile de dire qu'une norme peut prévoir elle-même les conséquences de sa violation, puisque ces conséquences peuvent être prévues en réalité par n'importe quel type de document, ou même par le droit coutumier.

35. Enfin, l'article 3 répond, selon le Rapporteur spécial, au souci de ne pas placer hors la loi l'Etat responsable d'un fait internationalement illicite. Cependant, si le droit prévoit certaines conséquences concrètes, telles que la responsabilité internationale, ces conséquences sont de nature juridique, et l'Etat ne se trouve évidemment pas hors la loi du fait de son acte illicite. En revanche, il serait erroné d'affirmer, pour décrire cette situation, que l'Etat responsable conserve ses droits en vertu du droit international. En effet, un Etat agresseur perd, par exemple, son droit à la non-intervention prévu au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Une disposition allant dans le sens du projet d'article 3 contredirait ouvertement ce principe établi de la vie juridique internationale. De la même manière, on ne pourrait soutenir qu'un Etat qui viole les dispositions d'un traité conserve tous ses droits nés du traité. Si le but du projet d'article 3 est simplement de dire que l'Etat n'est pas placé hors du droit international du seul fait de la violation par lui d'une de ses obligations, il serait certainement plus exact de déclarer que l'Etat responsable d'un fait internationalement illicite est privé de certains de ses droits. M. Ouchakov souligne que, même hors du cadre des principes généraux de la responsabilité, l'article 3 ne peut se défendre.

36. Il invite aussi la Commission à rechercher si la réparation constitue une sanction ou la conséquence d'un fait internationalement illicite. Il doute en effet qu'il y ait identité entre le fait de restituer un objet trouvé et celui de restituer un objet volé. En cas de vol, l'auteur est tenu légalement de restituer la chose, et puni en outre par une sanction ; le vol fait naître le droit pour la victime de revendiquer la restitution, à laquelle s'ajoute une sanction à but social. Parallèlement, en droit international, la violation d'une de ses obligations par un Etat fait naître pour l'Etat ou les Etats victimes le droit de revendiquer une réparation et de l'imposer.

37. D'un point de vue général, M. Ouchakov estime que le chapitre Ier de la deuxième partie du projet d'articles devrait partir non pas des obligations de l'Etat responsable mais des droits qui naissent du fait internationalement illicite pour les Etats lésés, et même pour la communauté internationale tout entière dans certains cas. Il se réserve la possibilité de proposer ultérieurement des projets de principes pouvant trouver place dans ce chapitre.

La séance est levée à 18 h 5.

1669e SÉANCE

Mercredi 10 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (*suite*) [A/CN.4/344]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [suite]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLES 1 À 3 [1] (*suite*)

1. M. OUCHAKOV précise, à la suite de son intervention à la 1668e séance, que, selon lui, la notion de *restitutio in integrum* désigne seulement la remise de la chose matérielle saisie par celui qui s'en est emparé. Dans ses observations, M. Ouchakov n'a pas voulu soutenir que le *statu quo ante* ne peut être rétabli, puisqu'on peut, en particulier, restaurer la situation juridique initiale qui a cessé par la violation et, par exemple, redonner vigueur à un traité suspendu par certaines circonstances.

2. M. ALDRICH dit que, comme le sujet à l'examen est nouveau pour lui dans le présent contexte, il a examiné avec soin la première partie du projet [2], qui ne traite pas des règles primaires, mais permet néanmoins de se faire une idée précise de la portée des règles primaires auxquelles correspondront les recours prévus dans la deuxième partie. La Commission doit maintenant tâcher de formuler des projets d'articles qui, s'ils entrent en vigueur dans le cadre d'une convention, fourniront aux Etats et aux tribunaux judiciaires et arbitraux des directives dont ils pourront s'inspirer pour décider des recours applicables en cas de violations d'obligations internationales.

3. De l'avis de M. Aldrich, la portée de ces obligations est stupéfiante. La Commission se heurtera certainement à d'énormes difficultés si elle essaie de prescrire des recours contre des violations d'obligations telles que l'agression, la légitime défense contestable, les préjudices causés aux étrangers, les expropriations de biens, les annulations de concessions, les violations des droits de l'homme, et même les crimes internationaux. Elle se heurtera à des difficultés encore plus grandes si elle tente d'articuler les principes généraux régissant ces recours. Etant donné que sa formation est celle d'un juriste de « common law », M. Aldrich n'aurait aucune difficulté à admettre l'approche ponctuelle adoptée par les tribunaux qui déterminent les recours en se fondant sur les précédents et sur la pratique, mais il est assez sceptique quant à la possibilité d'élaborer des normes consacrant des recours qui peuvent ne pas convenir dans tous les cas. Il est donc enclin à penser que, si la Commission veut réussir dans sa tâche, elle devra prévoir des recours différents pour chaque type d'obligation.

4. M. Aldrich reconnaît avec le Rapporteur spécial que, si les dispositions des articles 1 à 3 semblent évidentes, il est néanmoins utile de les énoncer au début de la deuxième partie – ne serait-ce que pour identifier les problèmes qu'elles soulèvent. Cependant, M. Aldrich n'est pas certain que ces dispositions auront leur utilité dans le projet définitif, vu que les règles spécifiques qui figureront dans les chapitres II à IV préciseront probablement de quelle manière la violation d'une obligation internationale portera atteinte aux droits et obligations de l'Etat auteur, de l'Etat lésé et des Etats tiers.

5. Les articles 1 et 3 joueront néanmoins un rôle utile en énonçant de la façon la plus concise possible la portée et les effets des dispositions de la deuxième partie. On pourrait donc remanier ces articles en les combinant en un seul, qui se lirait comme suit :

> « La violation d'une obligation internationale par un Etat ne porte atteinte aux droits et obligations internationaux de cet Etat, de l'Etat lésé et des Etats tiers que conformément aux dispositions de la présente partie. »

6. De toute évidence, le principe contenu dans l'article 2 doit nécessairement être énoncé en un point ou un autre de la deuxième partie. Il suffit donc de changer la formulation de cet article en recourant à la terminologie employée dans les instruments juridiques plutôt qu'à celle qu'utilisent les manuels. On pourrait, par exemple, le rédiger comme suit :

> « Les dispositions de la deuxième partie s'appliquent à toute violation par un Etat d'une obligation, sauf dans les cas où la règle de droit international imposant l'obligation définit elle-même les conséquences juridiques de cette violation. »

7. Enfin, la Commission devrait se demander si, au lieu d'énoncer des principes généraux applicables à tous les types de recours visés dans la deuxième partie, elle ne devrait pas formuler des dispositions relatives à la portée et aux effets de la deuxième partie, qui ne s'appliqueraient pas aux violations d'obligations qui imposent elles-mêmes des recours particuliers.

8. Le Rapporteur spécial pourrait peut-être indiquer si les amendements proposés s'intégreraient dans la structure générale qu'il envisage de donner à l'ensemble du projet d'articles.

9. M. JAGOTA dit que l'un des premiers soucis de l'Assemblée générale, des Etats et des tribunaux judiciaires et arbitraux sera de déterminer si les première, deuxième et troisième parties du projet sur la responsabilité des Etats forment un ensemble cohérent ou si elles constituent des séries de règles distinctes. Conformément aux instructions données par l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial est parti du principe qu'il devait y avoir corrélation entre la première partie et la deuxième partie, et il a donc prévu au début de celle-ci un certain nombre de principes généraux analogues à ceux qui sont énoncés au chapitre Ier de la première partie. M. Jagota estime toutefois que, puisque des principes généraux ont été inclus dans la première partie, la Commission devrait attendre d'avoir achevé l'examen de toutes les dispositions de la deuxième partie pour décider s'il convient ou non d'y inclure des principes généraux. On saura clairement à ce moment-là si les principes généraux contenus dans la première partie ont une portée suffisante pour s'appliquer aux règles énoncées dans la deuxième.

10. Le principe énoncé à l'article 2 – qui, comme le Rapporteur spécial l'a expliqué, prévoit d'appliquer un régime juridique spécial aux conséquences de la violation d'une obligation internationale – est, semble-t-il, un principe de caractère général applicable aux trois

[1] Pour textes, voir 1666e séance, par. 9.

[2] Voir 1666e séance, note 3.

parties du projet. Il pourrait donc être énoncé ailleurs dans le projet. En outre, le rapport existant entre les principes généraux énoncés dans la deuxième partie et la question de la responsabilité des Etats ainsi que les nouvelles relations juridiques qui naissent à la suite de la violation d'une obligation internationale devraient être mis davantage en lumière. On pourrait, à cet effet, modifier comme suit le libellé de l'article 1er :

« La violation d'une obligation internationale par un Etat ne porte pas atteinte en tant que telle et à l'égard de cet Etat à l'existence de cette obligation ou à la responsabilité internationale de cet Etat. Elle fait naître de nouvelles relations juridiques entre cet Etat et l'Etat lésé. »

11. On pourrait de même modifier comme suit l'article 2 :

« Une règle de droit international, qu'elle soit d'origine coutumière, conventionnelle ou autre, qui impose une obligation à un Etat peut aussi déterminer les conséquences juridiques de la violation de cette obligation par cet Etat et établir sa responsabilité internationale. »

12. En réalité, l'article 3 prévoit que lorsqu'un Etat viole une obligation internationale il n'est pas de ce fait mis hors la loi. Il demeure un sujet de droit international et conserve des droits souverains, droits qui dépendent néanmoins de la nature et de la qualité de l'obligation et de la gravité de la violation. Ces deux facteurs, qui ont été mentionnés dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/344), devront être examinés avec soin. Dans son rapport de 1975, la Commission a d'ailleurs déclaré qu'on serait peut-être obligé de distinguer selon la qualité de l'obligation et la gravité de la violation deux catégories de recours possibles, à savoir les « réparations » et les « sanctions » [3]. Cependant, le Rapporteur spécial indique au paragraphe 67 de son rapport que, étant donné que « ce qui précisément constitue une *réparation* et ce qui précisément constitue une *peine* n'apparaît pas clairement », il serait « plus approprié de commencer par une description des divers contenus possibles des nouvelles obligations mises à la charge de l'Etat auteur par sa violation d'une obligation internationale ».

13. Toutefois, dans les articles 4 et 5, le Rapporteur spécial établit une distinction qualitative fondée sur la gravité de la violation et l'intention de l'Etat auteur du fait illicite, et il prévoit que cet Etat doit automatiquement adresser des excuses à l'Etat lésé et lui donner une garantie contre le renouvellement du fait illicite. Bien entendu, il faut aussi faire référence, dans les principes généraux, à la qualité de l'obligation et à la gravité de la violation, sinon l'article 3 laisserait supposer que l'Etat auteur bénéficie d'une sorte de protection. Les droits de l'auteur du fait illicite doivent donc être replacés dans leur véritable contexte, et considérés comme des droits qui existaient avant la perpétration du fait illicite et qui varieront en fonction de la qualité de l'obligation violée et la gravité de la violation. De l'avis de M. Jagota, l'Assemblée générale et les Etats pourraient accepter plus facilement la deuxième partie du projet d'articles si la Commission renonçait à son approche descriptive et modifiait l'article 3 pour tenir compte de facteurs qualitatifs.

14. M. PINTO dit que, en précisant le contenu éventuel des nouvelles obligations découlant de la violation d'une obligation internationale, le Rapporteur spécial a envisagé quatre nouveaux types d'obligations possibles : l'obligation d'empêcher que les effets de la violation *stricto sensu* ne se prolongent, par exemple en libérant les personnes ou en restituant les objets détenus de façon illicite ; l'obligation de mettre un terme à la violation *lato sensu*, au moyen d'une exécution de remplacement, telle que le versement d'une somme d'argent visant à compenser la perte subie ; l'obligation de rétablir la situation que l'obligation initiale tendait à garantir, en d'autres termes la restitution *in integrum stricto sensu* ; et l'obligation de donner satisfaction à l'Etat lésé sous forme d'excuses ou de garanties concernant son comportement futur.

15. On peut considérer qu'il s'agit là des principaux degrés sur l'échelle des obligations de l'Etat auteur, et c'est en fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment de la possibilité ou de l'impossibilité de s'acquitter de l'obligation initiale, qu'on déterminera quelle est l'obligation qui s'impose. M. Pinto reconnaît avec le Rapporteur spécial que le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité des Etats dépendent davantage de la nature et de la gravité de la violation et du comportement de l'Etat que de la nature de l'obligation ou du droit violé.

16. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'en soi la violation d'une obligation internationale est censée créer une nouvelle situation, distincte de la règle primaire qui a donné naissance à l'obligation initiale. Il semble que les principes généraux énoncés aux articles 1 à 3 reposent sur cette idée. Puisque l'article 1er dispose que la violation de l'obligation initiale ne porte pas atteinte à cette obligation, laquelle continue d'exister, il y a lieu de croire que cette obligation qui persiste sert de fondement à l'obligation future de l'Etat auteur de réparer ou de donner satisfaction à l'Etat lésé. A l'article 2, le Rapporteur spécial a prévu qu'une règle de droit international pouvait éventuellement déterminer elle-même les conséquences juridiques de la violation d'une obligation, ouvrant ainsi la voie à d'autres articles qui spécifieront les conséquences juridiques de la violation d'une obligation dans les cas où ces conséquences juridiques n'auront pas été fixées d'avance. L'article 3 semble tout simplement reprendre de façon quelque peu indirecte la règle de la proportionnalité.

17. M. Pinto n'a pas d'objection à formuler à l'encontre des principes généraux énoncés aux articles 1 à 3, mais, comme d'autres membres de la Commission, il n'est pas satisfait du libellé de ces articles, notamment de celui de l'article 3, qui est pour le moins trop concis. A son avis, cet article peut signifier soit que, la violation ne portant pas atteinte à l'existence juridique de l'obligation ou des règles juridiques qui la sous-tendent, cette obligation ou ces règles continuent de régir les conséquences de la violation et de protéger ou de sanctionner l'Etat auteur, soit que l'Etat qui commet un fait illicite ne perd pas pour autant tous ses droits juridiques et ne se prive pas, de ce fait, de la protection générale du droit international. Si c'est bien le cas, cet article ne peut que donner lieu à des

[3] Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 61, doc. A/10010/Rev.1, par. 43.

erreurs d'interprétation : il conviendrait donc d'en revoir le libellé en l'étoffant.

18. M. Pinto n'est pas non plus très satisfait du terme « quantitatif », que le Rapporteur spécial utilise à plusieurs reprises dans son rapport pour rendre l'idée de gravité. A son avis, le terme « quantitatif » fait songer à une accumulation, à un nombre croissant de faits, alors que la gravité est une notion qualitative. De même, le mot « réponse », utilisé à propos de la naissance d'obligations en droit international, est assez déroutant – pour M. Pinto, une réponse est une réaction consciente.

19. Aux paragraphes 55 et 56 de son rapport, le Rapporteur spécial évoque le « caractère spécifique » d'une « véritable » obligation juridique et indique que certains types d'instruments ou de déclarations ne donnent pas naissance à de véritables obligations juridiques. La Commission pourrait réfléchir au sens et au contenu d'une « véritable » obligation juridique, et essayer de voir s'il importe que des obligations de ce genre soient contenues dans des déclarations de divers types, dans des traités ou dans d'autres instruments. Il faudrait également étudier ce qu'est une « véritable » obligation juridique dans le cas des quatre types d'obligations envisagés dans le rapport, de façon à déterminer si ces obligations sont suffisamment générales.

20. M. Pinto songe à ce propos à l'obligation de coopérer et à la façon dont cette obligation peut s'insérer dans les nouvelles catégories d'obligations juridiques décrites par le Rapporteur spécial. Les obligations de coopérer ne sont pas énoncées uniquement dans des déclarations qui ne constituent pas des accords officiels. Le projet de convention sur le droit de la mer, par exemple, contient une disposition prévoyant que les Etats devraient chercher à promouvoir, par le truchement des organisations internationales compétentes, l'établissement de critères généraux et de principes directeurs propres à aider les Etats à déterminer la nature et les implications des travaux de recherche scientifique marine [4]. M. Pinto hésiterait à dire que cette déclaration n'énonce pas une véritable obligation juridique, et que la violation de cette obligation n'engendre pas une certaine forme de responsabilité, mais il ne sait pas exactement où cette obligation se situerait dans la classification du Rapporteur spécial. La Commission aurait peut-être intérêt à étudier cet exemple dans le cadre de l'examen du contenu de la responsabilité des Etats.

21. M. REUTER rappelle que tout rapporteur spécial est inévitablement lié par les décisions antérieures de la CDI dans le domaine dont il est chargé. Or, en l'espèce, la Commission s'est engagée dans une voie qui a nourri de prodigieuses illusions.

22. Parmi les trois premiers articles proposés, le plus important est certainement l'article 2. M. Ouchakov (1668e séance) a souligné à juste titre à son propos qu'il ne fallait pas seulement considérer la règle elle-même. En fait, l'article met en cause tout ce qui a pu être fait précédemment, et conduit à se demander s'il existe une règle générale de la responsabilité, ou seulement des régimes particuliers.

23. Dans certains systèmes de droit, on cède assez facilement à l'illusion qu'il existe un régime général de la responsabilité, mais tous les systèmes juridiques n'adoptent pas une telle approche. Ainsi, le droit romain a commencé par une série de règles particulières. De même, la construction de la « common law » semble se fonder elle aussi sur une série de normes particulières. Pour sa part, le droit international tel qu'on l'enseignait quelques années auparavant envisageait, peut-être à tort, l'existence de règles générales en matière de responsabilité. La Commission a cédé à cette illusion pour élaborer la première partie de son projet d'articles, en posant des règles générales sur l'origine de la responsabilité internationale.

24. Parvenue à la deuxième partie de son projet, consacrée aux conséquences de la responsabilité, la Commission est contrainte d'examiner s'il existe bien des règles générales dans ce domaine. Elle prend alors conscience d'avoir peut-être agi avec imprudence dans la première partie, et éprouve quelque difficulté à préciser le sens de son projet d'article 19 [5], pourtant adopté dans l'enthousiasme.

25. Il apparaît en fait prodigieux d'affirmer qu'il existe une responsabilité pénale de l'Etat alors qu'on n'a posé aucune règle sur le sujet, et qu'il est difficile d'admettre l'existence d'un régime uniforme de responsabilité dans des matières aussi diverses que la pollution atmosphérique ou la protection du personnel diplomatique, par exemple. Pour sa part, M. Reuter s'est incliné devant la logique de la Commission, qui a accompli une démarche très grave en déclarant que le dommage n'est pas un élément de la responsabilité. En effet, la construction classique de la responsabilité internationale concerne essentiellement le cas de dommages soufferts par un étranger, où la réparation par équivalent est possible et acceptée. Or, la Commission s'est privée du recours à cette facilité en supprimant la référence au dommage, pour situer la responsabilité à son niveau le plus élevé. Ce choix provoque un sentiment de malaise et d'inquiétude quant aux suites de la responsabilité. Les membres de la Commission éprouvent un doute profond en présence des nombreux types de responsabilité envisageables.

26. Deux solutions se présentent alors. La Commission peut se borner à énoncer quelques règles très générales ou principes de classification permettant de dresser un inventaire des différents types de responsabilité possibles. Elle peut aussi pousser plus loin son analyse et choisir un « cas spécial ». Sur ce point, M. Reuter approuve M. Ouchakov, et ne discerne pas comment on pourrait poser des règles générales applicables aux cas d'agression. L'agression est certes un acte monstrueux, mais se rencontre néanmoins dans la pratique. Si elle ne peut entrer dans un régime général, il faudra l'en exclure expressément, ce qui peut conduire à exclure aussi, par exemple, le génocide, qui relèverait pareillement de règles particulières.

27. La Commission traiterait donc le cas le plus classique et le plus simple, c'est-à-dire celui où la réparation par équivalent pécuniaire est possible. C'est à elle qu'il appartiendra de décider si telle est la bonne

[4] « Projet de convention sur le droit de la mer (texte officieux) » [A/CONF.62/WP.10/Rev.3 (et Corr.1, 3, 6, 7 et 8)].

[5] Voir 1666e séance, note 3.

méthode. En réalité, M. Reuter craint qu'elle ne se trouve à l'avenir en présence d'une multitude de cas particuliers qui la contraindront à distinguer un grand nombre d'hypothèses.

28. Certains membres de la Commission ont fait référence à la dignité de la règle violée. Jusqu'à ce stade de ses travaux, la Commission a parlé du *jus cogens* avec beaucoup de foi, mais elle se trouve désormais placée au pied du mur dès lors qu'il s'agit de définir les conséquences d'une violation des normes de ce droit. Si, par exemple, un Etat décide de faire couper la main de ses prisonniers de guerre, et que l'on admette que l'Etat adversaire a le droit d'agir de même, on peut certainement soutenir que le *jus cogens* n'existe pas. La Commission est appelée à trancher de nombreux problèmes redoutables de cet ordre.

29. Par ailleurs, certaines règles possèdent une grande dignité sans être nécessairement intégrées au *jus cogens*. Les règles concernant le personnel diplomatique appartiennent à cette catégorie. Si un Etat prive un ambassadeur étranger de sa liberté, il faut déterminer si l'Etat victime peut agir de même en représailles. Une telle hypothèse conduit en outre à envisager aussi le cas de certaines règles qui, sans appartenir au *jus cogens*, ne peuvent être suspendues pour répondre à la violation d'une règle d'une autre nature. La pratique est fertile en cas de ce type. Il s'agit de décider à ce sujet si l'on peut considérer que certaines règles forment un système, et que la violation d'une d'entre elles provoque d'abord des effets à l'intérieur de ce système. Cette notion peut être illustrée par la position adoptée par la CPJI dans l'*Affaire des prises d'eau à la Meuse*[6]. Certaines règles sont réputées constituer un ensemble au sein duquel doivent se déployer les effets de la violation d'une règle primaire.

30. La position prise par la Commission dans la première partie de son projet d'articles amène à considérer aussi le cas où les effets de la violation d'une obligation ne concernent qu'un seul Etat. La jurisprudence admet que la violation du droit de propriété d'un particulier n'intéresse que l'Etat dont il est ressortissant. Elle reconnaît cependant que d'autres violations peuvent entraîner des conséquences pour un ensemble d'Etats. En cas de violation d'une règle coutumière, par exemple, aucun schéma formel ne prévoit quels peuvent être les Etats intéressés : c'est en réalité la communauté internationale tout entière qui est atteinte.

31. De manière générale, M. Reuter se demande si la Commission doit, en suivant le Rapporteur spécial, admettre qu'il faudra tenter d'établir une distinction d'ensemble, sans entrer dans le détail, puis choisir le bloc le plus développé au stade actuel pour passer à des définitions plus concrètes, ou s'il vaudra mieux s'en tenir à un niveau plus général.

32. Au sujet des articles 1er et 3 proposés par le Rapporteur spécial, M. Reuter rappelle qu'il avait donné son accord sur ces dispositions, et précise qu'il ne le retire pas. Il juge néanmoins possible de discuter la rédaction choisie.

33. Le projet d'article 3 est à la fois vrai et faux en raison de sa portée trop générale. Si l'on peut admettre, non sans hésitation, que le crime le plus abominable est l'agression – la destruction massive de toute une population civile innocente étant peut-être plus abominable encore –, il est toutefois impossible de soutenir qu'un tel fait priverait l'Etat de sa qualité de sujet de droit international, car une telle conséquence ferait disparaître purement et simplement le problème de la responsabilité, faute d'un sujet de droit responsable. Néanmoins, le fait illicite de l'Etat le prive certainement de nombreux droits, et même du bénéfice du respect de certaines règles du *jus cogens*. M. Reuter peut accepter un article tel que l'article 3, mais estime qu'il faut en préciser davantage la rédaction.

34. L'article 1er est lui aussi à la fois vrai et faux, et pourrait être tout à fait vrai si l'on substituait à l'expression « à l'égard de cet Etat » l'expression « à l'initiative de cet Etat ». En effet, un Etat ne peut se débarrasser de ses obligations par la violation de ses engagements, tandis que l'Etat victime peut décider de le priver du bénéfice de telle ou telle obligation contractée à son égard.

35. En conclusion, M. Reuter observe que les trois articles proposés décrivent la situation de l'Etat coupable, et non les droits des autres Etats. Il croit, pour sa part, nécessaire de considérer en même temps dans les principes généraux la transformation de la situation juridique des Etats victimes. Il juge souhaitable que la Commission prenne conscience de l'éclatement des effets de la responsabilité dans des régimes différents, selon les caractéristiques des obligations violées.

36. M. QUENTIN-BAXTER dit que le fait d'élaborer, chaque fois que cela est possible, une règle très générale et de valeur universelle dans un domaine précis ne peut manquer d'être extrêmement utile. Toutefois, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même souligné, il existe une différence entre les décisions judiciaires ou les déclarations générales d'un organe politique et une règle à toute épreuve. La maxime *sic utere tuo ut alienium non laedas*, par exemple, est une directive générale de grande valeur, mais elle ne constitue pas une règle que l'on peut circonscrire dans les limites d'un article spécifique.

37. De même, on peut soutenir que les idées exprimées dans les articles 1 à 3, quoique valables dans certaines limites, ne constituent pas exactement des règles, et l'on ne peut les affiner pour qu'elles le deviennent. Si la proposition selon laquelle un Etat qui viole ses obligations ne se trouve pas pour autant dégagé de celles-ci et ne cesse pas de ce fait d'être un sujet de droit international est à retenir dans le cadre du projet d'articles, il faudrait, dans ce cas, tenter d'énoncer ces principes sous la forme de règles. Pour sa part, M. Quentin-Baxter n'est pas absolument convaincu que ces principes ont un rapport très étroit avec le sujet traité dans le projet d'articles. De plus, en concentrant son attention sur des principes généraux au début de la deuxième partie, la Commission risque d'en arriver à substituer de nouveaux postulats aux anciens.

38. Il se peut que les responsables de la planification des travaux sur la question de la responsabilité des Etats aient sous-estimé les problèmes qu'il restera à régler une fois qu'on en aura fini avec la première partie du projet. Compte tenu de ces difficultés, il faudrait peut-être d'abord que la Commission se borne à étudier un nombre limité d'obligations. Il a fallu, dans la première

[6] Prises d'eau à la Meuse, Arrêt : *C.P.J.I.*, série A/B, n° 70, p. 4.

partie, énoncer des règles secondaires qui aient une portée suffisante pour tenir compte de certains aspects des règles primaires qui pourront apparaître à l'avenir. C'est là le problème essentiel auquel se heurte maintenant le Rapporteur spécial. La distinction entre règles primaires et règles secondaires est en soi un exercice théorique qui a été nécessaire pour élaborer la première partie. Cependant, la nécessité d'envisager le type de règles primaires auxquelles doivent correspondre les règles secondaires affecte dans une certaine mesure les règles primaires elles-mêmes. Dans son premier rapport [7], le Rapporteur spécial a montré qu'il était conscient de ce problème et du fait que la distinction entre règles primaires et règles secondaires n'était pas absolue.

39. Quel que soit l'angle sous lequel la Commission décide de l'aborder, la deuxième partie du projet ne devrait pas remettre en question le résultat acquis dans la première partie, qui est d'une importance considérable, car elle marque une première tentative pour présenter le droit international universel sous une forme susceptible de lui assurer l'appui de ceux qui ont de bonnes raisons de douter de sa valeur.

40. Au stade actuel de ses travaux, la Commission ne devrait pas trop chercher à se forger de nouveaux principes généraux. Il serait préférable de ramener ces principes à de simples déclarations du type de celles qu'a proposées M. Aldrich. La Commission pourrait ensuite passer à l'examen de toute catégorie d'obligations qui, d'après le Rapporteur spécial, peut se prêter à une discussion immédiate.

41. M. ŠAHOVIĆ tient à compléter son intervention de la précédente séance par quelques observations sur des problèmes généraux soulevés au cours du débat.

42. Il souscrit aux vues exprimées par M. Reuter quant à la nécessité de tenir compte de certains facteurs tout au long de l'étude du sujet et appuie plusieurs des suggestions qu'il a faites relativement aux articles 1 à 3. Il lui semble cependant que M. Reuter aborde la question sous un angle par trop pessimiste. Ce n'est pas tant que le Rapporteur spécial soit prisonnier de la Commission ou que la Commission soit prisonnière des articles de la première partie du projet, mais c'est que la CDI et la communauté internationale sont tributaires du développement du droit international tel qu'il a évolué au cours des dernières décennies. C'est en raison de cette évolution que la Commission a été amenée à prendre position dans tel ou tel sens lors de l'élaboration des articles de la première partie du sujet. Cet ensemble d'articles est le résultat concret de l'étude de la responsabilité des Etats, telle qu'elle a pris forme depuis la seconde guerre mondiale, et il doit servir de base à l'élaboration des dispositions qui le compléteront.

43. En définitive, les difficultés auxquelles la CDI se heurte maintenant sont des difficultés inhérentes à toute mise en train d'une œuvre ambitieuse et difficile. Il faut bien reconnaître qu'en élaborant la première partie du projet d'articles la Commission a bouleversé la théorie classique de la responsabilité des Etats, en tenant compte à la fois de la Charte des Nations Unies et de l'évolution de l'attitude des Etats, dans leur ensemble, envers la création d'un régime juridique international objectif de la responsabilité. S'il est vrai qu'il faut veiller à sauvegarder la souveraineté des Etats, il n'en demeure pas moins que l'Etat, en tant que sujet du droit international, commence à être assujetti à un régime beaucoup plus général, qui détermine de plus en plus ses droits et devoirs indépendamment de sa volonté. La Commission ne peut donc concevoir un régime universel de la responsabilité des Etats sans prendre en compte l'orientation récemment suivie par le droit international en la matière. C'est dans cette perspective qu'elle a rédigé l'article 19 de la première partie du projet, qui concerne les crimes et délits internationaux. Elle n'ignorait pas qu'un tel article soulèverait beaucoup de difficultés lors de l'élaboration de dispositions sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité des Etats.

44. C'est avec raison que M. Reuter s'est demandé s'il valait mieux créer un régime universel de la responsabilité des Etats ou se contenter de plusieurs régimes. Pour M. Šahović, on ne saurait nier l'existence d'une tendance favorable à un régime unique, ce qui ne signifie pas qu'il faille faire fi, en construisant ce régime, des diverses règles applicables aux dommages et à leurs conséquences. Il faut donc que la Commission se livre à un important travail de recherche, d'adaptation des règles classiques, et de développement progressif du droit. Elle doit donc aller de l'avant et essayer de développer les principes généraux qui doivent régir la deuxième partie du projet. Des opinions nuancées ont été exprimées à ce propos par quelques membres de la Commission. C'est ainsi que M. Aldrich a estimé qu'il serait peut-être possible de se passer de principes généraux, tandis que M. Jagota a suggéré d'attendre un peu avant d'en formuler. M. Šahović considère que la Commission devrait avant toute chose étudier les règles existantes et leur application pratique. Comme il l'a indiqué à la séance précédente, le champ d'application des articles 1 à 3 pourrait être élargi de manière que ces dispositions visent vraiment l'ensemble de la deuxième partie du projet d'articles. Si la Commission devait se ranger à ce point de vue, ce travail pourrait être entrepris par le Comité de rédaction selon les indications du Rapporteur spécial.

45. Enfin, M. Šahović estime hautement souhaitable que le débat relatif aux articles à l'examen soit dûment reflété dans le rapport de la Commission sur les travaux de la session en cours, car ce débat sera très instructif pour la communauté internationale et, en particulier, pour la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

La séance est levée à 13 heures.

1670e SÉANCE

Jeudi 11 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Boutros Ghali, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta, M. Yankov.

---

[7] *Annuaire... 1980*, vol. II (1re partie), doc. A/CN.4/330.