

Document:-
A/CN.4/SR.1866

Compte rendu analytique de la 1866e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1984, vol. I

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

l'agression¹³ spécifique, au paragraphe 3 de l'article 5, qu'aucune acquisition territoriale ni aucun avantage spécial résultant d'une agression ne seront reconnus comme licites. On trouvera une disposition analogue dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies¹⁴. La Charte ne contient pas de disposition spéciale sur la non-reconnaissance de l'acquisition territoriale résultant d'une agression, mais cette non-reconnaissance découle naturellement du paragraphe 3 de son Article 2. Dans le projet à l'examen, le paragraphe 2, al. a, de l'article 14 prévoit seulement la non-reconnaissance comme légale de la «situation» créée par le crime international, ce qui est trop général. L'article 15 spécialement consacré à l'acte d'agression devrait donc renfermer une disposition spéciale sur la non-reconnaissance de l'acquisition territoriale ou d'un avantage spécial résultant d'une agression.

26. Le projet d'article 16 a le caractère d'une clause de sauvegarde. Il ne vise probablement pas à être exhaustif, car il peut y avoir d'autres questions dont les dispositions des présents articles sur la responsabilité des Etats ne préjugeront pas. M. Ni propose, en conséquence, d'ajouter le mot «notamment» à la fin de la clause liminaire de cet article.

27. M. JACOVIDES dit que la responsabilité des Etats est un sujet complexe et difficile, qui peut receler de nombreux pièges mais qui est aussi riche de possibilités. Il estime qu'avec l'excellent cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/380), la Commission peut à juste titre choisir de rester dans le courant du droit international public, qui attache un grand prix à l'ordre public international et aux obligations *erga omnes*. Le Rapporteur spécial a donné l'importance qu'ils méritaient au concept du *jus cogens*, à la notion de crime international, que la Commission pourrait mettre à son actif en adoptant l'article 19 de la première partie du projet, et particulièrement aux conséquences juridiques de l'agression. Il convient aussi de prêter l'attention qui convient aux aspects les plus conventionnels et traditionnels de la responsabilité des Etats.

28. Il y aurait peut-être lieu d'améliorer le libellé des articles et de les réagencer. Par exemple, M. Jacovides estime comme M. Ni que chaque sujet traité dans la série de projets d'articles doit avoir un intitulé. De plus, dans le cas des alinéas c et d de l'article 5, l'expression «une obligation découlant» d'un traité serait préférable à «une obligation imposée par» un traité. Il approuve aussi la suggestion tendant à remanier l'alinéa e de cet article, pour autant qu'il conserve le principe selon lequel un crime international constitue un fait illicite à l'encontre de tous les membres de la communauté internationale.

29. En sa double qualité de membre de la CDI et de représentant de son pays à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, il s'opposera à toute tentative visant à supprimer ou à modifier radicalement le projet d'article 14. Le paragraphe 1 est un corollaire logique de la reconnaissance du concept de crime international, dont l'agression représente incontestablement l'exemple par excellen-

ce. Le paragraphe 2 se situe au cœur du projet d'article, car il stipule qu'un crime international commis par un Etat fait naître une obligation pour *chaque autre* Etat; les paragraphes 3 et 4 sont également logiques et nécessaires.

30. M. Jacovides approuve pleinement le contenu du projet d'article 15, mais la suggestion de M. Ni tendant à inclure dans le projet une disposition sur la non-reconnaissance de l'acquisition territoriale ou d'un avantage spécial résultant d'une agression mérite un examen attentif. En résumé, on peut faire preuve de souplesse en ce qui concerne le libellé ou d'autres questions débattues, afin de parvenir à un accord général, mais le principe de la reconnaissance, dans le projet d'article, de l'effet de la Charte des Nations Unies, du *jus cogens* et de la notion de crime international ne saurait souffrir de compromis, ni être affaibli ou éliminé. L'ordre public international et l'ordre juridique international sont des notions désormais très nettes en droit international public. Elles protègent les Etats petits et faibles de l'arrogance des puissants. La Commission, dans sa forme nouvelle et élargie, ne peut moins faire que les sauvegarder.

31. M. Jacovides n'a pas pour habitude d'abuser du temps de la Commission en abordant des questions auxquelles des enceintes plus politiques conviendraient mieux, mais il demande son indulgence pour évoquer la situation tragique de son pays à l'occasion du dixième anniversaire de son invasion et de son occupation par la Turquie. Les règles fondamentales du droit international coutumier et conventionnel ont été impunément violées de façon flagrante et des résolutions juridiquement obligatoires ont été ignorées par la puissance occupante. Tous les membres de la Commission connaissent les limites d'un organe tel que le leur; cependant, ils ne devraient pas se soustraire à leur responsabilité, qui est de contribuer, par l'entremise du sujet de la responsabilité des Etats, à remédier aux faits internationalement illicites et à punir les crimes internationaux dans l'intérêt, non seulement de Chypre, mais d'autres petits pays qui ont à pâtir de l'agression et de l'ingérence étrangères.

La séance est levée à 17 h 55.

1866^e SÉANCE

Jeudi 19 juillet 1984, à 10 heures

Président : M. Alexander YANKOV

Présents : le chef Akinjide, M. Balanda, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam.

¹³ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1974, annexe.

¹⁴ Voir *supra* note 9.

Responsabilité des Etats (*suite*) [A/CN.4/366 et Add.1¹, A/CN.4/380², A/CN.4/L.369, sect. D, ILC (XXXVI)/Conf.Room Doc. 5]

[Point 2 de l'ordre du jour]

*Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles)*³ [*suite*]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLES 1 À 16⁴ (*suite*)

1. M. OGISO félicite le Rapporteur spécial de son cinquième rapport (A/CN.4/380) et de son exposé oral (1858^e séance). Il estime que la définition de l'«Etat lésé», énoncée dans le projet d'article 5, présuppose qu'un fait internationalement illicite a été commis par un autre Etat. Or, il est extrêmement difficile d'établir qu'un fait commis par un Etat est illicite. Par exemple, lorsqu'un acte d'agression a été commis par un membre permanent du Conseil de sécurité, ou même par un Etat qui n'en est pas membre permanent, il est assez rare que le Conseil de sécurité conclue que le fait en question est illicite. De même, dans le cas d'une violation présumée d'une obligation imposée par un traité bilatéral, l'Etat auteur présumé ne reconnaît pas en général avoir commis un fait illicite. Si M. Ogiso interprète bien le projet d'article 5, la Commission devrait prévoir que, dans les cas où un préjudice manifeste a été subi par un Etat et qu'il n'est pas possible d'établir en droit qu'un fait internationalement illicite a été commis, l'Etat victime du préjudice est cependant un Etat lésé au sens du projet d'article 5. Même si le projet d'article 5 énonce la seule définition logique de l'Etat lésé, une formule devrait être mise au point pour réduire au minimum les effets préjudiciables que pourrait entraîner l'impossibilité d'identifier l'Etat lésé sur la base des termes du projet d'article 5.

2. De plus, M. Ogiso se demande si le Rapporteur spécial a envisagé que l'Etat lésé soit habilité, en cas de préjudice manifeste, à exercer, à titre provisoire, certains des droits prévus dans les articles ultérieurs. Par exemple, un Etat pourrait être considéré à titre provisoire comme un Etat lésé au sens du projet d'article 5 si, dans le cadre d'une procédure de règlement pacifique, le tribunal rendait une décision en ce sens; si le tribunal décidait ultérieurement que l'Etat ne doit plus être considéré comme un Etat lésé au sens du projet d'article 5, cet Etat perdrait ce statut provisoire. M. Ogiso doute qu'il existe une telle théorie en droit international ou une telle pratique dans la coutume internationale, mais compte tenu des éventualités pratiques, la question mérite d'être examinée dans le cadre de la responsabilité des Etats. A cet égard, M. Ogiso envisage tout autre chose qu'une mesure conservatoire, car il ne s'agit pas d'une mesure ordonnée par un tribunal international ou quelque autre organe de règlement pacifique.

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie).

³ La première partie du projet d'articles (Origine de la responsabilité des Etats), dont les articles 1 à 35 ont été adoptés en première lecture, figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

⁴ Pour les textes, voir 1858^e séance, par. 1. Pour les commentaires des articles 1, 2, 3 et 5 (l'article 5 étant devenu l'article 4), adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-cinquième session, voir *Annuaire... 1983*, vol. II (2^e partie), p. 44 et suiv.

3. De même, M. Ogiso se demande si un Etat lésé pourrait exiger de l'Etat qui a commis un fait internationalement illicite qu'il se conforme, toujours à titre provisoire, aux conditions énoncées au paragraphe 1, al. a, du projet d'article 6. M. Ogiso pose cette question en raison de la situation politique actuelle et des précédents historiques au Conseil de sécurité. Le Rapporteur spécial estimera peut-être que la question ne relève pas du sujet mais, si elle n'a pas été examinée jusqu'à présent, il serait peut-être utile de connaître son avis à cet égard. On pourrait également se demander si les droits prévus par les projets d'article 8, 9 et 10 pourraient être exercés, à titre provisoire, en faveur d'un Etat lésé.

4. M. Ogiso aimerait savoir aussi pourquoi dans le projet d'article 6, l'alinéa d du paragraphe 1 se place du point de vue de ce que l'Etat lésé peut exiger de l'Etat qui a commis un fait internationalement illicite, et non du point de vue des obligations de ce dernier Etat. Le Rapporteur spécial estime peut-être que, si l'Etat lésé n'exige rien, l'Etat auteur n'aura pas à agir; dans ce cas, la disposition est correctement rédigée. Mais M. Ogiso continue de se demander s'il suffit de prévoir ce que l'Etat lésé peut exiger sans préciser que l'Etat auteur a aussi certaines obligations. D'autre part, que faut-il entendre par «garanties» dans ce même alinéa d et quelles seraient les conséquences juridiques de ces garanties? Si l'Etat auteur qui a donné les garanties renouvelle le fait illicite, quels seront les effets juridiques de ce renouvellement? Si ces effets étaient les mêmes avec ou sans garanties, les garanties n'auraient aucun sens.

5. Le fait que les alinéas a à d du paragraphe 1 du projet d'article 6 soient reliés par la conjonction «et» signifie que l'Etat lésé pourrait exiger de l'Etat auteur qu'il se conforme à toutes les obligations énoncées dans ces alinéas. Or on peut se demander si, dans certains cas, l'exécution, par l'Etat auteur, d'une seule de ces obligations ne suffirait pas.

6. L'alinéa c du paragraphe 1 du projet d'article 6 repose sur la notion de *restitutio in integrum stricto sensu*, qui constitue un principe traditionnel de droit international et, dans la plupart des pays, une règle fondamentale de droit interne. Mais vouloir appliquer cette notion à des négociations concernant la réparation d'un préjudice ou d'un fait illicite, par exemple, risque de compliquer la situation. Pour M. Ogiso, la *restitutio in integrum stricto sensu* devrait être plus un objectif général qu'un critère spécifique, en vertu duquel l'Etat auteur serait tenu de remédier à une situation donnée. Le Rapporteur spécial a-t-il envisagé d'insérer la disposition en question dans la clause liminaire du paragraphe 1? La même observation vaut pour le projet d'article 7 qui vise lui aussi le rétablissement de l'état de choses antérieur.

7. Le projet d'article 9 autorise les mesures de représailles, à condition que leurs effets ne soient pas manifestement disproportionnés par rapport à la gravité du fait internationalement illicite, et sous réserve des autres conditions énoncées dans les projets d'articles 10 et 11. Aux termes du projet d'article 13, si le fait internationalement illicite détruit l'objet et le but d'un traité multilatéral, le projet d'article 10 et les alinéas a et b du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 11 ne s'appliquent pas. Cette disposition pourrait être interprétée comme signifiant qu'il n'y a aucune limitation au droit d'exercer des représailles,

si ce n'est qu'elles ne doivent pas être manifestement disproportionnées. Si un pays membre de l'OTAN ou du Pacte de Varsovie déclarait sa neutralité, ce fait constituerait une violation manifeste du traité en cause et pourrait être considéré comme en détruisant l'objet et le but. La déclaration de neutralité deviendrait alors un fait internationalement illicite, et les autres parties au traité pourraient avoir recours à des représailles à condition que ces représailles ne soient pas manifestement disproportionnées. Toutefois, M. Ogiso note qu'aux termes du projet d'article 10 les procédures de règlement pacifique doivent avoir été épuisées avant que des représailles puissent être exercées. Si l'article 10 ne s'applique pas au cas qu'il a cité, du fait de l'article 13, des représailles pourraient être exercées sans qu'il soit nécessaire de recourir à une procédure internationale de règlement pacifique des différends. Dans ces conditions, il semblerait préférable de ne pas mentionner l'article 10 dans l'article 13 pour maintenir, dans les exemples cités, l'obligation d'épuiser les procédures internationales de règlement pacifique des différends avant d'exercer des représailles. M. Ogiso a choisi délibérément un exemple assez extrême pour faire ressortir la gravité de la question.

8. Autre exemple: si un Etat partie à un traité multilatéral de protection de l'environnement en viole les dispositions en contaminant l'environnement, et que ce fait soit considéré comme détruisant l'objet et le but du traité dans son ensemble, les autres parties au traité seraient-elles fondées à exercer des représailles en adoptant des mesures similaires de contamination de l'environnement, sous réserve uniquement que ces mesures de représailles ne soient pas manifestement disproportionnées? Il s'agirait là d'une conclusion assez difficile à tirer d'un point de vue pratique, voire juridique. M. Ogiso estime donc que, même dans ces cas, les procédures de règlement pacifique devront avoir été épuisées avant que le droit d'adopter des mesures de représailles puisse être exercé.

9. D'autre part, M. Ogiso relève, dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/366 et Add. 1), que l'Etat auteur doit avoir commis une faute pour que le droit de représailles puisse être exercé. Il ne comprend pas très bien la portée juridique de la notion de faute, car les représailles peuvent être exercées en raison d'un fait internationalement illicite, lequel peut être commis sans qu'il y ait nécessairement faute.

10. S'agissant de la question de la violation des traités, il note qu'en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'autre partie ne peut mettre fin au traité que dans le cas d'une violation substantielle. Il se demande donc pourquoi la limitation imposée par le terme «substantiel» a été omise dans le projet. De même, pourquoi l'obligation imposée par le paragraphe 2 de l'article 60 de la Convention de Vienne, à savoir que l'accord unanime des autres parties à un traité multilatéral doit être obtenu avant que l'application du traité puisse être suspendue, n'est-elle pas prévue dans le projet?

11. L'alinéa *b* du projet d'article 12 soulève une question de fond assez importante. Dans son libellé actuel et en l'absence de toute explication sur ce qui constitue une règle impérative du droit international, cette disposition pourrait créer une ambiguïté en ce qui concerne l'interprétation de la convention dans son ensemble. Il est assez difficile de

la comprendre sans savoir ce que renferme exactement le *ius cogens*. Par exemple, l'interdiction de représailles armées est-elle considérée comme faisant partie du *ius cogens*? Si M. Ogiso soulève cette question, c'est que l'alinéa *c* du projet d'article 16 traite des représailles ayant un caractère de belligérance; il se demande s'il ne serait pas possible d'améliorer le projet d'article 12.

12. M. MALEK relève, d'après le cinquième rapport (A/CN.4/380, par. 2), que le Rapporteur spécial se propose de présenter à une date ultérieure les commentaires sur les projets d'articles contenus dans ce rapport. Il fait observer que ces projets d'articles seraient plus faciles à comprendre s'ils étaient accompagnés de leur commentaire, encore que les rapports précédents fournissent des renseignements utiles.

13. L'alinéa *e* du projet d'article 5 est bien conçu: on voit mal pourquoi il faudrait recourir à des notions abstraites pour exprimer ce qu'il énonce clairement, sans ambiguïté aucune. L'expression «la communauté internationale dans son ensemble», à laquelle il a été fait allusion et qui tire son origine du projet d'article 19 de la première partie du projet, ne semble pas avoir de sens juridique précis. M. Reuter (1861^e séance) a posé à ce sujet une série de questions fort pertinentes. Certes, il importe de préciser dans le commentaire que la communauté internationale dans son ensemble est lésée par tout fait internationalement illicite constituant un crime international, mais dans le texte même de la disposition, on ne pourra retenir comme représentant la communauté internationale dans son ensemble que les entités reconnues par le droit international, c'est-à-dire les Etats, sujets immédiats du droit international. Si, aux termes de l'alinéa *e* du projet d'article 5, tous les Etats autres que l'Etat ou les Etats auteurs sont considérés comme lésés par un fait internationalement illicite qualifié crime international, il est évident qu'ils n'ont pas tout à fait les mêmes droits et obligations que l'Etat ou les Etats directement ou principalement lésés, d'où l'importance du projet d'article 14 qui détermine les droits et obligations de tout Etat autre que l'Etat auteur d'un crime international.

14. Le projet d'article 14 reprend les trois paragraphes du projet d'article 6 soumis dans le troisième rapport⁵ auxquels s'ajoute un nouveau paragraphe 1 vraisemblablement destiné à répondre aux préoccupations exprimées à la CDI et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, mais dont on saisit mal la portée et l'utilité. Ce paragraphe donne à penser que les conséquences juridiques particulières d'un crime international se limiteraient aux «droits et obligations ressortant des règles applicables acceptées par la communauté internationale dans son ensemble», excluant par là, ce qui serait absurde, celles qui sont prévues au paragraphe 2. Pour combler cette lacune, il faudrait peut-être ajouter, après le mot «ressortant», les mots «du paragraphe 2 du présent article ainsi que». Par ailleurs, M. Malek se demande pourquoi le projet d'article 15, qui traite lui aussi des conséquences juridiques d'un crime international, ne ferait pas partie intégrante du projet d'article 14 et pourquoi il est rédigé en d'autres termes que le paragraphe 1 du projet d'article 14, alors qu'il exprime apparemment la même idée. En effet, les droits et obligations visées dans ces deux dispositions ne semblent pas avoir de sources différentes.

⁵ Voir 1865^e séance, note 11.

15. Le paragraphe 2 du projet d'article 14 est absolument nécessaire, car la deuxième partie du projet sur la responsabilité des Etats doit comprendre des dispositions organisant rationnellement la coopération internationale en cas de crime international. Le projet d'article 14 n'est certes pas entièrement satisfaisant, mais il contient les éléments sur lesquels reposera l'organisation effective de la réaction de solidarité en cas de crime international d'une gravité particulière. Lors de l'examen de ces dispositions à la trente-quatrième session, M. Malek s'était demandé pourquoi l'assistance mutuelle entre Etats face à un crime international devrait se limiter à l'exécution des obligations énumérées aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 du projet d'article 6⁶. Il serait souhaitable de rédiger l'alinéa *c* de manière à viser, sans les mentionner, d'autres obligations éventuellement non couvertes par ce paragraphe. Le projet d'article 14 prévoit-il l'obligation de prêter aide et assistance à l'Etat victime? S'il ne le fait pas ou ne le fait qu'implicitement, il devrait être modifié de manière à bien stipuler cette obligation ou du moins à indiquer clairement que cette obligation ne saurait être ignorée.

16. Au paragraphe 6 du commentaire relatif au projet d'article 6⁷ — devenu le projet d'article 14 — il est indiqué que la notion de crime international paraît signifier que chaque Etat considéré individuellement a au moins l'obligation — qui implique un droit — de ne pas agir de manière à tolérer un crime international. Il est dit au paragraphe 1 de ce commentaire qu'une assistance mutuelle entre les Etats autres que l'Etat auteur s'impose dès lors que les intérêts fondamentaux de l'ensemble de la société des Etats ont été violés. Dans le commentaire relatif au projet d'article 1^{er} adopté à la précédente session⁸, la Commission donne une idée des conséquences juridiques qu'il convient de couvrir: obligations nouvelles de l'Etat auteur, droits nouveaux des autres Etats et, pour certains faits internationalement illicites, obligation de réagir devant le fait en question. Bref, quels que soient ses défauts, le projet d'article 14 indique bien qu'un crime international a des conséquences pour tous les Etats et fait naître pour eux des obligations tant individuelles que collectives. Malheureusement, ce projet d'article comporte un paragraphe, le paragraphe 2, qui affaiblit considérablement les obligations prévues, étant donné la faiblesse du système de sécurité collective auquel il se réfère. M. Malek se demande d'ailleurs si ce paragraphe ne fait pas double emploi avec le projet d'article 4, auquel cas il faudrait le supprimer.

17. Chacun sait que les règles relatives à l'exécution individuelle et collective par les Etats de leurs obligations en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales manquent d'efficacité. Mais rien dans la Charte des Nations Unies n'empêche les Etats de recourir à d'autres règles pour parvenir au même but. Aucune disposition de la Charte ne confère aux Etats, en particulier aux Etats qui assument une responsabilité spéciale dans ce domaine, le droit ou l'obligation de refuser ou de s'abstenir de se prêter assistance pour secourir un Etat ou un groupement humain qui fait l'objet de crimes internationaux le menaçant d'une destruction totale imminente. La Charte n'interdit nullement le recours à des procédés élémentaires d'intervention

pour sauvegarder la vie humaine; M. Malek pense entre autres à l'intervention dite d'humanité par laquelle des Etats faisaient jadis pression sur un autre pour l'amener à abandonner ses pratiques arbitraires à l'égard d'êtres humains se trouvant sous son contrôle. Si le procédé n'est pas idéal en soi, il n'en reste pas moins louable, vu l'apathie consternante de la communauté internationale à l'égard des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité commis impunément dans certaines régions du monde. A l'automne 1983, le Secrétaire général de l'ONU se déclarait profondément attristé de voir que le Conseil de sécurité n'avait pu adopter une résolution visant à mettre fin à une tragédie qui se manifestait par une série d'atrocités. La question libanaise offre l'exemple typique d'un Etat des plus avancés, des plus démocratiques, que l'on s'efforce, par une série de plans criminels concertés, mais en vain, de faire disparaître en tant qu'Etat, sans pour autant provoquer la coopération internationale qui permettrait de résoudre la question. On a argué au Conseil de sécurité qu'il s'agissait d'une guerre civile, ne relevant donc pas de la compétence de cet organe. Jamais une situation de cette nature n'aura été aussi mal présentée, n'aura été rendue aussi délibérément confuse, pour dissimuler les conséquences juridiques qui devraient en découler.

18. En droit, le Conseil de sécurité et même l'Assemblée générale sont nantis de pouvoirs tels qu'ils sont responsables de toute insécurité collective où qu'elle se produise. Tout différend ou toute situation d'ordre interne — aux répercussions souvent internationales — de nature à porter atteinte à la paix relève indiscutablement de leur compétence. Les prérogatives du Conseil de sécurité sont illimitées. Cet organe peut et doit préserver la paix publique, par des procédés allant de la simple recommandation à l'action effective, contre tout ce qui risque de la troubler. Toute mise en question de sa compétence en la matière est nécessairement dénuée de tout fondement légal. Le Conseil de sécurité peut se mêler de toute situation, qu'elle menace ou non la paix internationale, puisque la Charte le laisse juge en premier comme en dernier ressort de sa propre compétence.

19. On ne peut en rien assimiler la situation au Liban à une guerre civile. Le Gouvernement libanais ne contrôle que 10 à 20% du territoire national, dont le reste est soumis au contrôle effectif de forces armées étrangères, lesquelles font d'ailleurs sentir lourdement leur influence dans la partie du territoire qui leur échappe politiquement. De plus, le Liban, petit pays, ne jouit d'aucun privilège sur le plan des ressources. Or, ces dernières années, des milliers de charges ont explosé au Liban, dont la puissance équivaldrait à celle de la bombe atomique qui a frappé Hiroshima en 1945. La guerre a suscité au large des côtes libanaises la plus formidable concentration de bâtiments de guerre depuis la seconde guerre mondiale.

20. Dans tout conflit de caractère interne, les parties au conflit poursuivent toutes un but légitime, à savoir l'intérêt général du pays (quelle que soit la conception que chacune se fait de cet intérêt). Jamais elles ne visent délibérément à détruire le pays. Or, depuis dix ans, le Liban n'a jamais pu échapper à la menace d'un tel danger. Mais il réussira tôt ou tard à se tirer d'affaire, comme le Royaume-Uni à l'époque nazie. La situation au Liban est angoissante, révoltante, vu la gravité des crimes internationaux qu'elle engendre sous

⁶ *Annuaire... 1982*, vol. I, p. 206, 1732^e séance, par. 9.

⁷ Voir 1865^e séance, note 11.

⁸ Voir *supra* note 4.

les yeux d'une communauté internationale souvent indifférente et insouciant; car ni l'ONU, ni les Etats individuellement ou collectivement, n'ont réagi ou pu réagir avec efficacité. Les initiatives de réaction collective n'ont eu pour effet que de mettre le feu aux poudres. Sur cette situation déjà dangereuse pour le Liban et la région est venue se greffer une autre situation potentiellement plus dangereuse encore, cette fois pour le monde dans son ensemble. Jamais le système de sécurité collective en vigueur ne s'est révélé aussi inefficace. La raison en est qu'il est défectueux. De leur côté, les Etats ne réagissent ou ne décident de réagir que sous l'impulsion de leurs propres intérêts, d'où l'importance de règles précises pour organiser la solidarité, telles celles envisagées dans le projet d'article 14.

21. Le fait que le projet d'article 14 soit consacré au crime international en général et le projet d'article 15 au crime d'agression peut donner l'impression que des statuts différents s'appliquent dans l'un et l'autre cas. Deux raisons seulement semblent militer en faveur de ce choix. D'abord, le crime d'agression serait au sommet de la hiérarchie des crimes internationaux les plus graves; ensuite, ce crime serait régi par la Charte des Nations Unies ou d'autres textes en découlant. Mais ces raisons ne sont pas valables. En effet, un crime international autre que le crime d'agression, par exemple un crime contre l'humanité comme le génocide, risque de présenter un caractère beaucoup plus grave qu'un acte d'agression comme l'envoi par un Etat d'une bande armée sur le territoire d'un autre Etat. D'autre part, un crime international autre que le crime d'agression risque de mettre en danger la paix et la sécurité internationales et, de ce fait, de déclencher l'application de la Charte des Nations Unies.

22. Le seul but du projet d'article 15 est sans nul doute de faire connaître les conséquences juridiques d'un acte d'agression. Pour les raisons qu'il a indiquées dans son quatrième rapport (A/CN.4/366 et Add. 1), le Rapporteur spécial n'entendait pas, au moment de la rédaction de ce rapport, traiter dans le projet d'articles des conséquences juridiques de l'agression. C'est parce que «la majorité des membres de la CDI estiment apparemment que l'agression et la légitime défense sont des questions à examiner au titre de la responsabilité des Etats», ainsi que le constate le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport (A/CN.4/380, par. 6), que le projet d'article 15 a été rédigé. M. Malek considère que cet article ne répond pas aux préoccupations exprimées à la Commission et qu'il est dénué de toute utilité. Les éventuelles victimes d'un acte d'agression ne seraient certainement pas mieux protégées par un texte ainsi conçu qu'elles le sont de par leur adhésion à la Charte. Lorsque la Commission a examiné le projet d'article 6, présenté par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport, M. Malek s'était demandé pourquoi il n'était pas question, dans cet article,

[...] de la conséquence la plus fondamentale, la plus importante et la plus naturelle qui procède d'un fait illicite qualifié de crime international tel qu'un acte d'agression, à savoir la conséquence universellement reconnue qu'est le droit naturel de légitime défense [...].⁹

Il continue à se poser cette question et se demande s'il ne serait pas possible d'inclure, au moins dans le commen-

taire de l'article 15, une liste d'exemples de droits et d'obligations résultant d'un crime d'agression conformément à la Charte des Nations Unies et aux textes qui en découlent, comme les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

23. M. McCaffrey déclare que, comme l'a expliqué le Rapporteur spécial, les projets d'articles 5 à 9 peuvent être divisés en quatre «chapitres»: l'article 5 définit l'«Etat lésé»; les articles 6 et 7 traitent de la réparation; l'article 8 de la réciprocité et l'article 9 des représailles. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a décrit les nouveaux droits et les nouvelles obligations de l'Etat lésé; il s'agit:

[...] a) de demander réparation; b) de suspendre l'exécution de l'obligation qui lui incombe à l'égard de l'Etat auteur, lorsque celle-ci correspond ou est directement liée à l'obligation violée; et c) après épuisement des voies de recours juridiques internationales existantes, de suspendre, par mesure de représailles, l'exécution de ses autres obligations vis-à-vis de l'Etat auteur [...] (A/CN.4/366 et Add. 1, par. 123.)

La Commission devrait s'attacher à achever la mise au point des articles touchant à ces principes les plus fondamentaux et les plus généralement acceptés, qui constituent l'essentiel de la deuxième partie du projet sur la responsabilité des Etats. Plus le projet deviendra complexe et tendra à créer de nouveaux types de responsabilité, plus les travaux de la Commission seront retardés par les incertitudes liées à cette évolution. La Commission devrait faire porter son attention sur sa tâche traditionnelle, qui est de tirer de la pratique des Etats et des principes généralement acceptés un ensemble de projets d'articles qui renforce le droit de la responsabilité des Etats, alors que l'introduction de concepts nouveaux ne ferait que l'affaiblir.

24. S'agissant du projet d'article 5, qui définit l'expression «Etat lésé», M. McCaffrey note que, dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a déclaré:

[...] A long terme, tous les Etats ont intérêt à ce que toutes les règles du droit international, y compris la règle *pacta sunt servanda*, soient respectées. Il ne s'ensuit pas pour autant que tout Etat soit autorisé — et encore moins contraint — à exiger que tous les autres Etats s'acquittent de leurs obligations internationales et *a fortiori* à prendre des contre-mesures en cas d'inexécution de ces obligations. [...] (Ibid., par. 113.)

La question s'est donc posée de savoir comment élaborer une définition applicable et raisonnablement limitée de l'expression «Etat lésé». Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a proposé la définition suivante:

L'Etat lésé est: a) l'Etat dont un droit, régi par une règle coutumière du droit international, est atteint par la violation commise; ou b) s'il s'agit d'une violation d'une obligation imposée par un traité, l'Etat partie à ce traité, s'il est établi que l'obligation a été stipulée en sa faveur; ou c) s'il s'agit d'une violation d'une obligation imposée par un jugement ou par toute autre décision obligatoire rendue par une institution internationale en vue du règlement d'un différend, l'Etat partie au différend en question. [...] (Ibid., par. 123.)

L'énumération donnée dans le projet d'article 5 semble toutefois aller bien au-delà de cette définition.

25. La définition de l'expression «Etat lésé» est importante en ce qu'elle détermine les Etats qui ont le droit d'exercer les voies de recours énoncées aux articles 6 à 9. A cet égard, il est utile d'évoquer à nouveau le quatrième rapport du Rapporteur spécial, où il a fait observer ce qui suit:

⁹ *Annuaire...* 1982, vol. I, p. 206, 1732^e séance, par. 10.

[...] Il semble que la règle essentielle dispose que seul l'Etat dont le droit souverain, en droit international général, a été atteint ou qui est partie à un traité stipulant en sa faveur l'obligation qui a été violée, a le droit de demander réparation, d'invoquer la réciprocité, de suspendre la coopération gouvernementale active ou de prendre des mesures de représailles. (*Ibid.*, par. 114, *in fine.*)

Le Rapporteur spécial ajoutait :

Les exceptions à cette règle essentielle ressortent implicitement de la Charte des Nations Unies, de la notion de crimes internationaux et d'autres régimes objectifs. En fait, c'est précisément parce qu'une violation ne peut être corrigée comme il convient par les moyens bilatéraux dont on vient de parler dans le cadre d'un régime objectif de cette nature, c'est-à-dire eu égard aux obligations découlant de ce régime, que des mesures collectives sont nécessaires pour en assurer le respect. [...] (*Ibid.*, par. 115.)

26. Il est maintenant évident que la règle essentielle va susciter moins de difficultés que les exceptions. Ainsi, les dispositions du projet d'article 5 qui relèvent de la règle essentielle — à savoir les alinéas *a*, *b*, *c*, et *d*, *i* et *ii* — posent moins de difficultés à M. McCaffrey que les exceptions énoncées aux alinéas *d*, *iii* et *iv*, et à l'alinéa *e*.

27. En ce qui concerne l'alinéa *a*, M. McCaffrey se demande s'il est vraiment judicieux de lier la question de l'Etat tiers à une disposition touchant aux règles coutumières de droit international. A supposer qu'il faille une disposition sur les Etats tiers, elle devrait être associée à celles qui concernent les traités bilatéraux et multilatéraux. Mais elle n'est peut-être pas nécessaire, car la question fait déjà l'objet de l'article 36 (Traité prévoyant des droits pour des Etats tiers) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui traduit probablement une règle généralement acceptée du droit international coutumier.

28. En ce qui concerne l'alinéa *b* et la thèse de certains auteurs selon laquelle l'obligation de se conformer à un arrêt de la CIJ constituerait une obligation *erga omnes*, M. McCaffrey pense, comme le Rapporteur spécial (1858^e séance), qu'il n'en est pas ainsi pour tous les arrêts. Tout dépend de la nature et de l'objet du différend et de la forme de l'arrêt. La règle définie à l'alinéa *b* représente donc la seule position rationnelle. Tout intérêt des Etats non parties au différend doit découler de l'un ou l'autre des principes distincts énoncés au projet d'article 5. M. McCaffrey n'a aucune objection à formuler au sujet des alinéas *c* ou *d*, *i* et *ii*, même s'il reconnaît avec le Rapporteur spécial qu'il est souvent difficile dans la pratique de déterminer si une obligation donnée a été « stipulée en faveur » d'un Etat déterminé. En ce qui concerne les alinéas *d*, *iii* et *iv*, il doute, comme sir Ian Sinclair (1865 séance), que les parties à un traité multilatéral puissent réellement être toutes affectées au même point par une violation de ce traité. Dans la plupart des situations, ce ne sera pas le cas. En conséquence, les parties ne devraient pas toutes avoir le droit d'invoquer les voies de recours mentionnées dans les projets d'articles 6, 8 et 9. On pourrait peut-être tourner la difficulté en définissant avec précision ce que l'on entend par « intérêts collectifs des Etats parties » de manière que l'alinéa *d*, *iii*, ne s'applique qu'aux cas où toutes les parties à un traité multilatéral subissent effectivement un préjudice direct et identifiable du fait de la violation.

29. L'alinéa *e* soulève une difficulté encore plus grande, probablement en raison de la nouveauté et de l'imprécision de la notion de crime international commis par un Etat. Si

l'on greffe sur les principes généralement acceptés de la responsabilité des Etats la notion nouvelle de responsabilité pénale internationale de l'Etat, on compromettra nécessairement les progrès accomplis dans l'étude du sujet et on risque, au-delà, de compromettre le sujet lui-même.

30. M. McCaffrey a de sérieux doutes quant à l'existence d'une responsabilité pénale internationale des Etats et réserve sa position à cet égard, mais il examinera les effets des dispositions pertinentes de la première partie par rapport aux articles proposés par le Rapporteur spécial pour la deuxième partie. En vertu de l'article 19 de la première partie du projet, un crime international affecte, par définition, les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble. Il appartiendrait donc, semble-t-il, à la communauté internationale de dire ce qu'est un crime international et éventuellement de déterminer si, dans un cas d'espèce, un tel crime a été commis. Comme M. Ogiso l'a fait remarquer à juste titre, il est difficile, dans la pratique, de déterminer si un fait internationalement illicite a été commis, et *a fortiori* un crime international. En l'absence d'une troisième partie du projet, concernant la détermination des crimes, les première et deuxième parties ne présenteraient qu'un intérêt pratique limité et pourraient même aggraver les tensions internationales.

31. Le même argument vaut pour d'autres projets d'articles, par exemple l'article 13; il serait difficile d'amener les Etats à convenir des faits qui constituent des violations « manifestes » d'obligations conventionnelles, qui détruisent « l'objet et le but de ce traité dans son ensemble ». Le projet d'article 13 constitue un exposé véridique du droit, mais a une utilité pratique douteuse, car il risque de servir de prétexte pour tourner les procédures visées dans les projets d'articles 10 et 11, qui vont dans le sens de la modération.

32. Dans son quatrième rapport (A/CN.4/366 et Add.1, par. 59), le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur un élément commun aux crimes internationaux, qui est leur caractère *erga omnes*. Il semblerait donc qu'en vertu du projet d'article 14, chaque Etat pris individuellement ait le droit d'exiger réparation en application des projets d'articles 6, 8 et 9. Or, le Rapporteur spécial a indiqué un autre élément commun à ces crimes, à savoir, « que la situation relève de la compétence de la communauté internationale structurée, c'est-à-dire de l'ONU » (*ibid.*, par. 60). Il n'est donc pas loisible à chaque Etat d'adopter individuellement des mesures, à moins qu'il ne soit expressément autorisé à le faire par les Nations Unies. Le Rapporteur spécial a même déclaré :

[...] Comme on l'a remarqué plus haut, il semble peu probable que les Etats acceptent que le régime de crimes internationaux et le régime du *ius cogens* constituent des régimes objectifs, au sens employé dans le présent rapport, s'il n'existe pas de mécanisme collectif de mise en œuvre de ces régimes, y compris un mécanisme de règlement obligatoire des différends. [...] (*Ibid.*, par. 116.)

Cette affirmation est irréfutable. Elle signifie que les crimes internationaux constituent des faits internationalement illicites qui justifient une réaction des Etats sur le plan collectif, mais non sur le plan individuel. Il conviendrait donc, au paragraphe 2 du projet d'article 14, de remplacer les mots « chaque autre Etat » par les mots « tous les autres Etats ».

33. Cela étant, la difficulté essentielle vient de ce que le projet d'articles reste assez vague quant au mécanisme collectif d'application des dispositions concernant les crimes internationaux. Le projet d'article 14, et en particulier son paragraphe 3, subordonne l'exercice du droit de l'Etat lésé — ainsi que des droits de tous les autres Etats — aux seules dispositions de la Charte des Nations Unies touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On ne dit pas s'il y a lieu de recourir aux procédures énoncées dans la troisième partie pour déterminer si le fait est ou non un crime international. Toutes ces questions fondamentales devront être clarifiées avec le plus grand soin si l'on veut que les dispositions concernant les crimes internationaux aient un sens et contribuent au maintien d'un minimum d'ordre international, au lieu de fournir de nouveaux prétextes pour mettre cet ordre en danger.

34. Passant aux projets d'articles 6 à 9, M. McCaffrey estime indispensable d'assouplir les dispositions du paragraphe 2 du projet d'article 6 et du projet d'article 7 touchant le mode de calcul du montant approprié de la réparation en espèces. M. McCaffrey réserve sa position au sujet de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6. Il aimerait que le Rapporteur spécial donne des précisions sur les fondements de cette disposition et sur les situations auxquelles elle est censée s'appliquer. Il en va de même de l'alinéa *d*; les garanties en question consisteront-elles uniquement en un engagement écrit, ou pourra-t-il s'agir aussi d'une action concrète?

35. M. McCaffrey souscrit en gros aux principes énoncés dans les projets d'articles 7 à 9, y compris la formulation négative du principe de la proportionnalité, qui sont étayés par la jurisprudence, par exemple les décisions rendues dans *l'Affaire concernant l'Accord relatif aux services aériens* et l'affaire de *Naulilaa* que le Rapporteur spécial a évoquées dans son quatrième rapport (*ibid.*, notes 61 et 68).

36. M. McCaffrey reviendra sur les mesures de rétorsion qui peuvent être prises en vertu des projets d'articles 6 à 9 lorsque seront examinées les restrictions imposées à ces mesures par les projets d'articles 11 et 12. Enfin, il ne souscrit pas à l'approche suivie par le Rapporteur spécial dans la deuxième partie et ne pense pas, en ce qui concerne l'agression, que des Etats autres que l'agresseur et l'Etat victime aient le droit d'invoquer les voies de recours prévues par les projets d'articles 6, 8 et 9.

La séance est levée à 13 h 10.

1867^e SÉANCE

Vendredi 20 juillet 1984, à 10 heures

Président: M. Alexander YANKOV

Présents: le chef Akinjide, M. Balanda, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Laclata Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo,

M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam.

Responsabilité des Etats (*fin*) [A/CN.4/366 et Ad.1¹, A/CN.4/380², A/CN.4/L.369, sect. D, ILC (XXXVI)/Conf.Room Doc. 5]

[Point 2 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles)³ [*fin*]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

ARTICLES 1 à 16⁴ (*fin*)

1. M. BALANDA dit que la présentation par le Rapporteur spécial de projets d'articles concrets permet de mieux comprendre ce dont il a été question aux précédentes sessions de la Commission. La lecture du cinquième rapport (A/CN.4/380) n'est pas toujours facile, non seulement parce que la matière est abstraite mais aussi parce que les projets d'articles ne sont pas accompagnés de commentaires, ce qui oblige le lecteur à se référer à d'autres textes. Il serait en outre souhaitable que les articles suivent une numérotation continue dans l'ensemble du projet.

2. Dans la deuxième partie du projet, le Rapporteur spécial se propose de traiter d'abord des faits internationalement illicites, en général, puis des crimes internationaux. S'il paraît logique d'aller du général au particulier, il est néanmoins essentiel d'étudier les crimes internationaux de manière approfondie. Non seulement la matière est délicate mais il faut clarifier plusieurs questions connexes, comme celle de la menace du recours à la force et, notamment, celle de la menace du recours à l'agression. Dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, adopté par la Commission en 1954⁵, toute menace de recourir à un acte d'agression est considérée comme un crime international. En fait, aux termes de ce projet de code, les actes préparatoires, comme le fait de préparer l'emploi de la force armée, sont considérés comme des crimes consommés contre la paix et la sécurité de l'humanité. Enfin, s'agissant de la légitime défense en tant que réaction à un acte d'agression, on peut se demander si l'utilisation de la force armée est absolument interdite.

3. Il conviendra de bien déterminer les conséquences des diverses catégories de crimes internationaux. Par exemple, que les conséquences juridiques de l'agression ne sont pas tout à fait les mêmes que celles de *l'apartheid* ou du génoc-

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire... 1984*, vol. II (1^{re} partie).

³ La première partie du projet d'articles (Origine de la responsabilité des Etats), dont les articles 1 à 35 ont été adoptés en première lecture, figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

⁴ Pour les textes, voir 1858^e séance, par. 1. Pour les commentaires des articles 1, 2, 3 et 5 (l'article 5 étant devenu l'article 4), adoptés provisoirement par la Commission à sa trente-cinquième session, voir *Annuaire... 1983*, vol. II (2^e partie), p. 44 et suiv.

⁵ Voir 1816^e séance, par. 1.