

Document:-
A/CN.4/SR.2570

Compte rendu analytique de la 2570e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1999, vol. I

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

l'État successeur ou celle de l'acquisition de cette nationalité par l'exercice du droit d'option.

39. Le Groupe de travail compte aussi proposer l'ajout à l'article 13 d'un troisième paragraphe qui traiterait du droit de résidence des personnes concernées qui n'ont pas acquis la nationalité de l'État successeur. Le texte intégral de ces propositions figurera dans la version finale du rapport du Groupe de travail à la Commission.

40. Le Groupe de travail a estimé qu'une formulation plus détaillée de certains des commentaires aux projets d'articles est nécessaire, mais que ce travail devrait être effectué parallèlement à l'examen des articles en question par le Comité de rédaction. Des suggestions à cet égard figureront dans le rapport final du Groupe de travail.

Organisation des travaux de la session (*suite**)

[Point 2 de l'ordre du jour]

41. Le PRÉSIDENT indique que M. Yamada a procédé à des consultations officieuses sur la question de savoir comment la Commission devrait traiter le point 9 de l'ordre du jour, « Immunités juridictionnelles des États et de leurs biens », et que les deux propositions suivantes ont bénéficié d'un large appui : *a*) créer un groupe de travail chargé de rédiger les observations préliminaires demandés par l'Assemblée générale au paragraphe 2 de sa résolution 53/98; et *b*) nommer M. Hafner président du Groupe de travail sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens.

42. Le Président déclare que, en l'absence d'objection, il considérera que la Commission approuve ces propositions.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 25.

* Reprise des débats de la 2566^e séance.

2570^e SÉANCE

Mardi 11 mai 1999, à 10 h 5

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Al-Khasawneh, M. Baena Soares, M. Candiotti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Goco, M. He, M. Herdacia Sacasa, M. Illueca, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Tomka, M. Yamada.

Responsabilité des États¹ (*suite*) [A/CN.4/492², A/CN.4/496, sect. D, A/CN.4/498 et Add.1 à 4³, A/CN.4/L.574 et Corr.2 et 3]

[Point 3 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLES 16 À 19 (*fin*)

1. M. RODRÍGUEZ CEDEÑO félicite le Rapporteur spécial pour la manière dont il s'est acquitté de la tâche très complexe qui lui avait été confiée. Il est notamment parvenu à donner une version plus claire du chapitre III (Violation d'une obligation internationale) de la première partie du projet d'articles.

2. Le nouvel article 16 (Existence d'une violation d'une obligation internationale) proposé par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport sur la responsabilité des États (A/CN.4/498 et Add.1 à 4) reprend une partie de l'article 16 adopté en première lecture et certains éléments provenant de l'article 17 (Non-pertinence de l'origine de l'obligation internationale violée) et du paragraphe 1 de l'article 19 (Crimes et délits internationaux). Il convient de relever que, dans la version espagnole, ainsi d'ailleurs que dans la version française, le libellé de ce nouvel article qui figure au paragraphe 34 du rapport diffère légèrement du libellé qui figure au paragraphe 156. Pour sa part, M. Rodríguez Cedeño préfère le premier au second. Il appartiendra au Comité de rédaction de régler ce problème.

3. Aux termes du nouvel article 16, il y a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait dudit État n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation. En cas d'annulation ou de remise en cause d'un avantage résultant d'accords tels que l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce⁴, la question se pose de savoir si l'on peut parler sinon de violation au sens du nouvel article 16, du moins de non-respect susceptible d'engager la responsabilité internationale de l'État dans un contexte très particulier comme celui des accords conclus dans le cadre de l'OMC. M. Rodríguez Cedeño pense en particulier à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article XXIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994)⁵, qui pose le problème de la responsabilité de l'État partie à un accord en cas d'annulation ou de remise en cause d'un avantage pour une autre partie contractante lorsqu'il applique une mesure qui n'est pourtant pas expressément et clairement contraire à une obligation qu'il a contractée en vertu dudit Accord.

¹ Pour le texte du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture, voir *Annuaire... 1996*, vol. II (2^e partie), doc. A/51/10, chap. III, sect. D, p. 62.

² Reproduit dans *Annuaire... 1999*, vol. II (1^{re} partie).

³ Ibid.

⁴ Voir *Instruments juridiques énonçant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, faits à Marrakech le 15 avril 1994* (publication du secrétariat du GATT, numéro de vente : GATT/1994-7).

⁵ Ibid.

4. D'autre part, il est dit à l'article 64 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce que les alinéas 1 *b* et 1 *c* de l'article XXIII du GATT de 1994 ne s'appliqueront pas au règlement des différends pendant une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Il existe donc un lien entre les deux dispositions dans le contexte « du règlement des différends », et M. Rodríguez Cedeño se demande si l'annulation ou la remise en cause d'un avantage résultant d'un accord a un lien quelconque avec le non-respect d'une obligation ou s'il s'agit d'un degré différent de violation que la Commission n'envisage pas dans son étude sur la responsabilité des États. Il conviendrait à son avis de faire expressément référence à cette question soit dans l'article 16 lui-même soit dans le commentaire.

5. Il serait souhaitable à ce propos qu'il y ait une influence mutuelle et une convergence entre la Commission et les autres organes des Nations Unies qui élaborent des instruments juridiques, notamment dans les domaines de l'environnement, des droits de l'homme et du droit commercial international, afin que les termes utilisés aient partout la même acception. Par exemple, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ne tient pas pleinement compte des travaux de la Commission.

6. Par ailleurs, il apparaît essentiel de faire référence au droit international, soit dans l'article 16 lui-même soit dans le commentaire, afin qu'il soit parfaitement clair que les règles applicables à la responsabilité internationale des États sont celles du droit international et non pas celles du droit interne des États.

7. L'article 17 porte sur la non-pertinence de l'origine de l'obligation internationale violée, ce qui devrait peut-être englober le concept, mentionné plus haut, de l'annulation ou de la remise en cause d'un avantage découlant d'un accord. L'étude de l'obligation internationale est un élément fondamental de l'examen de la responsabilité internationale des États. On peut classer les obligations selon leur origine, leur contenu, leur portée et leur degré. L'origine peut être une norme coutumière ou conventionnelle ou un acte unilatéral autonome. Il faut distinguer à ce propos l'« origine » de la « source ». Pour ce qui est du contenu, les obligations peuvent relever du droit positif ou du *jus cogens*. En ce qui concerne la portée, il peut s'agir d'obligations individuelles ou à l'égard de plusieurs sujets de droit international ou encore d'obligations *erga omnes*. Enfin, il convient de distinguer les obligations de comportement et les obligations de résultat.

8. Dans le nouvel article 16, le Rapporteur spécial souligne à juste titre que l'origine de l'obligation n'est pas un élément pertinent. Il conviendrait à ce propos de supprimer les parenthèses qui entourent les mots « coutumière, conventionnelle ou autre ». M. Rodríguez Cedeño note cependant que les mots « ou autre » sont trop généraux et ambigus. Ils se réfèrent en fait aux actes unilatéraux, c'est-à-dire aux obligations que l'État assume unilatéralement de manière autonome et dont il est tenu de s'acquitter conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969 et aux principes *pacta sunt servanda* dans le cas des traités et *acta sunt servanda* dans le cas des

actes unilatéraux. M. Rodríguez Cedeño serait prêt à accepter le maintien des mots « ou autre » à condition qu'il soit précisé dans le commentaire qu'ils se réfèrent aux obligations unilatérales autonomes.

9. La proposition du Rapporteur spécial tendant à reprendre dans le nouvel article 18 (Condition que l'obligation internationale soit en vigueur à l'égard de l'État) la substance du paragraphe 1 de l'article 18 adopté en première lecture est acceptable. Les autres paragraphes de l'article 18 adopté en première lecture paraissent importants, et M. Rodríguez Cedeño approuve la proposition du Rapporteur spécial de les déplacer dans d'autres parties du projet d'articles.

10. M. GOCO dit que de nombreux pays ayant ratifié le GATT de 1994, dont le sien, rencontrent des difficultés pour s'acquitter pleinement des obligations qui en découlent. Il faut préciser à ce propos que l'Accord lui-même contient des dispositions prévoyant des dérogations aux obligations susmentionnées. De nombreux États ont d'ailleurs formulé des demandes de dérogation. M. Goco se demande si, dès lors qu'un État n'est pas en mesure d'appliquer pleinement un accord, on doit considérer qu'il viole une obligation internationale au sens de l'article 16, qui pose un principe général, à savoir qu'« il y a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait dudit État n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation ».

11. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) dit qu'une obligation particulière découlant d'un accord quelconque peut être assortie de restrictions, de limitations, d'exclusions ou de dérogations, mais cela est antérieur au projet d'articles. Celui-ci entre en jeu lorsqu'il y a conflit, sous forme de violation, avec l'obligation primaire telle qu'elle a été établie, ce qui devrait apaiser les craintes exprimées par M. Goco. Il est parfaitement clair que la distinction entre l'obligation primaire et le fonctionnement du droit de la responsabilité des États exclut cette difficulté.

12. Par ailleurs, M. Crawford invite les membres de la Commission à ne pas trop s'attarder sur les articles 16 et 18, qui ont déjà donné lieu à de nombreux commentaires extrêmement précieux et qui sont moins sujets à controverse que les articles suivants.

13. M. HE estime que'il convient de conserver l'expression « au regard du droit international » dans le nouvel article 16. S'agissant de la question du conflit d'obligations internationales, il partage l'opinion de la France, figurant dans les commentaires et observations reçus des gouvernements⁶, selon laquelle les obligations imposées par la Charte des Nations Unies prévalent sur les autres obligations conventionnelles, quelle que soit leur origine. Il sait qu'il existe au sein des États des interprétations différentes des dispositions de la Charte; il souhaiterait donc que la question soit évoquée dans le commentaire.

14. S'agissant de la responsabilité des États, M. He fait observer que l'attaque aveugle dont l'ambassade de Chine en Yougoslavie a été la cible et qui a provoqué des pertes en vies humaines et d'importants dégâts matériels constitue une violation d'une obligation internationale.

⁶ Voir 2567^e séance, note 5.

15. M. ROSENSTOCK, soulevant un point d'ordre, demande à l'orateur d'expliquer à la Commission ce que cet événement a à voir avec la question qu'elle examine.

16. Le PRÉSIDENT croit comprendre que l'exemple donné par M. He se rapporte à la question des obligations des États découlant de la Charte des Nations Unies.

17. M. HE dit que cet acte constitue une violation d'une obligation internationale et une atteinte à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et qu'elle ne saurait être excusée pour quelque motif que ce soit. M. He éprouve un profond chagrin pour toutes les personnes qui ont été tuées ou blessées lors de cette attaque. Une enquête approfondie devra déterminer s'il s'agit d'un acte délibéré, d'une erreur ou d'une négligence.

18. M. ROSENSTOCK trouve extrêmement regrettable que l'on cherche à entraîner la Commission dans un débat de cette nature. Il rappelle que les membres de la Commission sont des experts indépendants et non pas des représentants de gouvernements. Il souhaiterait que l'orateur soit invité à s'en tenir aux documents dont la Commission est saisie.

19. Le PRÉSIDENT invite M. He à limiter ses observations aux questions inscrites à l'ordre du jour de la Commission.

20. M. HE répète qu'il y a eu violation d'une obligation internationale et que les auteurs de cet acte devront assumer la responsabilité du préjudice causé au personnel de l'ambassade.

21. M. ILLUECA félicite le Rapporteur spécial pour son deuxième rapport, qui est une véritable œuvre d'art juridique. La Commission a entrepris d'examiner les articles 16 et 18 sans préjudice des conclusions auxquelles elle pourrait aboutir en ce qui concerne l'article 19.

22. Le regroupement en un seul article des articles 16, 17 et 19 (par. 1) pose un certain nombre de problèmes de terminologie auxquels il conviendrait de remédier. Par exemple, dans la version espagnole du paragraphe 156 du rapport, le titre anglais de l'article 16 a été traduit par *Existencia de incumplimiento de una obligación internacional*, alors que le mot *breach* aurait dû être traduit par le mot *violación*, comme au paragraphe 34.

23. De même, le début de l'article 16 adopté en première lecture (*There is a breach of an international obligation by a State*) avait été traduit en espagnol comme il convient par *Hay violación de una obligación internacional por un Estado*. Or, au paragraphe 34 du rapport, ce passage est traduit comme suit : *Un Estado viola una obligación internacional cuando un hecho suyo no cumple lo que debe hacer*.

24. En outre, dans ce même paragraphe 34, le mot anglais *source* a été traduit en espagnol par le mot *origen*. Enfin, au paragraphe 156, les mots *when an act does not comply with* ont été traduits curieusement par les mots *cuando ello no se ajusta a*.

25. Avant d'examiner les propositions du Rapporteur spécial quant au fond, il convient de rappeler que, comme indiqué au paragraphe 107 de la section D du résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats tenus à la Sixième Commission pendant la cinquante-troisième session de l'Assemblée générale (A/CN.4/496),

« de nombreuses délégations ... ont exprimé leur soutien aux efforts faits par la Commission pour regrouper certaines dispositions ou supprimer certains articles. On a fait observer que le projet d'articles adopté provisoirement par la Commission en première lecture avait déjà eu une incidence sur la pratique des États et avait été récemment cité par la Cour internationale de Justice dans une décision... On a également dit que des changements majeurs compromettraient l'autorité croissante que de nombreuses dispositions du projet d'articles étaient en train d'acquiescer et que des révisions retarderaient inutilement la mise au point du texte final du projet ».

26. L'idée du Rapporteur spécial de regrouper en un seul article les articles 16, 17 et 19 (par. 1) a une valeur pratique indiscutable. Il modifie toutefois la terminologie en employant, dans le libellé du nouvel article 16, le mot *source* alors que c'est le mot *origin* qui figurait au paragraphe 1 de l'article 17 adopté en première lecture.

27. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) rappelle que l'emploi du mot *source* au lieu du mot *origin* est une erreur. Il avait utilisé le mot *source* en rédigeant le rapport mais, à la suite d'interventions de plusieurs membres de la Commission, il s'est rendu compte qu'il n'était pas approprié. Si les versions dans d'autres langues que l'anglais comportent des erreurs de traduction, un rectificatif sera publié.

28. M. ILLUECA dit qu'il est important d'être clair en ce qui concerne la terminologie employée et que la Commission a déjà longuement débattu des expressions employées dans l'article examiné. Lorsque, à sa vingt-septième session, en 1975, la Commission a adopté le plan d'ensemble pour le projet d'articles sur le sujet de la responsabilité des États⁷, la première partie était intitulée « L'origine de la responsabilité internationale ». Ultérieurement, l'adoption à titre provisoire en première lecture de la première partie du projet d'articles avait donné lieu à une discussion sur les mots « source » et « origine », qui est reflétée au paragraphe 25 du commentaire de l'article 17⁸, d'où il ressort que « la Commission dans son ensemble a finalement retenu le terme "origine", en le qualifiant cependant par l'adjonction, à titre d'exemplification, des adjectifs "coutumière, conventionnelle ou autre", afin de ne laisser subsister aucune équivoque ».

29. L'emploi du terme « origine » a en outre été consacré par la sentence arbitrale concernant l'affaire du *Rainbow Warrior*, dans laquelle le tribunal d'arbitrage a estimé que « toute violation par un État d'une obligation, quelle qu'en soit l'origine, engage la responsabilité de cet État »⁹.

⁷ *Annuaire...* 1975, vol. II, doc. A/10010/Rev.1, par. 38 à 51, p. 60.

⁸ Voir 2568^e séance, note 6.

⁹ Voir 2567^e séance, note 7.

30. Un autre problème terminologique se pose à l'article 16. Après s'être demandé, au paragraphe 15 de son rapport, si les mots « pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation » peuvent viser différents types de violation, le Rapporteur spécial conclut que cette formule est suffisamment souple pour couvrir les nombreuses permutations d'obligations et que le commentaire suffira à dissiper les doutes éventuels. Il reconnaît en même temps qu'il est un peu étrange de parler d'un fait qui « n'est pas conforme » à une obligation et que le Comité de rédaction pourrait peut-être envisager d'autres formules dans les diverses langues (par exemple, pour le texte anglais, la formule *does not comply with*). M. Illueca s'étonne de cette dernière observation, car il n'est pas question dans l'article 16 du fait d'un État qui « n'est pas conforme à une obligation », mais du fait d'un État qui « n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation », ce qui met l'accent sur le comportement de l'État. Dès lors, la formulation de l'article 16 n'a rien d'étrange. En outre, l'article 16 a déjà fait l'objet de nombreuses discussions et a été adopté en première lecture dans le cadre de l'examen d'un sujet dont la Commission traite depuis plus de 20 ans. Comme indiqué au paragraphe 4 du commentaire de l'article 16 adopté en première lecture¹⁰,

la Commission a [...] considéré que la formule « n'est pas conforme à ce qui est requis de lui » par l'obligation est celle qui convient le mieux pour indiquer ce que représente [...] l'essence de la violation par un État d'une obligation internationale. Cette formule a été préférée à d'autres telles que « est en contradiction avec » ou « est contraire à », car elle exprime avec plus d'exactitude l'idée qu'une violation peut exister même si le fait de l'État n'est que partiellement en contradiction avec une obligation internationale existant à sa charge.

Par conséquent, décider aujourd'hui d'un changement de terminologie, d'une part ferait perdre un temps précieux au Comité de rédaction, d'autre part pourrait être perçu par la Sixième Commission comme une invitation à rouvrir un débat déjà clos.

31. Par ailleurs, pour M. Illueca, l'incorporation dans le nouvel article 16 proposé de l'expression « quel que soit l'objet de l'obligation violée », figurant au paragraphe 1 de l'article 19, en remplaçant le mot « objet » par le mot « contenu » poserait aussi un problème. Il serait donc préférable pour l'instant de laisser de côté l'article 19, sans préjuger des observations que la Commission pourrait recevoir sur le sujet en application du paragraphe 5 de la résolution 51/160 de l'Assemblée générale. M. Illueca pense en revanche que la proposition faite par la France d'ajouter les mots « conformément au droit international » à la fin de l'article 16 est tout à fait justifiée.

32. Les propositions du Rapporteur spécial concernant l'article 18 sont aussi acceptables. Le paragraphe 1 énonce l'important principe selon lequel, pour que la responsabilité d'un État soit engagée, il faut que la violation ait eu lieu à un moment où l'obligation était en vigueur à l'égard de cet État, ainsi que le principe de l'intertemporalité du droit, qui peut revêtir un grand intérêt, par exemple en cas d'atteinte à l'environnement, lorsqu'une des parties a en vertu d'un traité contracté l'obligation de prendre des mesures dans un délai déterminé. Quant au paragraphe 2 de l'article 18, il n'a effectivement pas sa

place dans cet article et pourrait être supprimé, comme le propose le Rapporteur spécial.

33. M. ADDO, après avoir félicité le Rapporteur spécial, dit qu'à son avis l'article 16 n'apporte rien de nouveau par rapport à l'alinéa *b* de l'article 3 (Éléments du fait internationalement illicite de l'État) et qu'en tout état de cause il n'y a pas lieu d'introduire l'expression « au regard du droit international ». En effet, à cet égard, les articles 3 et 4 apportent tous les éléments voulus puisque l'article 4 stipule que le droit interne ne peut l'emporter sur le droit international et l'alinéa *b* de l'article 3 dispose qu'il y a fait internationalement illicite de l'État en vertu du droit international lorsqu'un comportement attribuable à un État « constitue une violation d'une obligation internationale de [cet] État ». Comme M. Rosenstock, M. Addo se demande s'il est nécessaire de conserver l'article 16. Il est cependant séduit par la proposition du Rapporteur spécial de regrouper les articles 16, 17 et 19 (par. 1) en un même article, pour autant que l'expression « au regard du droit international » ne soit pas retenue. En outre, il préfère en anglais la formule *does not comply with* à l'expression *is not in conformity with*.

34. M. Addo pense aussi que le paragraphe 2 de l'article 17 pourrait être supprimé car il prête à confusion et n'apporte rien. Il est favorable au maintien du paragraphe 1 de l'article 18, qui énonce un important principe d'ordre général, car il est capital que le fait d'un État ne puisse constituer une violation d'une obligation que si cette obligation était en vigueur à l'égard de cet État au moment où il a été accompli. Par exemple, un État n'ayant pas signé ou ratifié un traité ne doit pas être tenu responsable de la violation des obligations internationales découlant de ce traité. Par ailleurs, M. Addo n'a aucune objection à ce que le paragraphe 2 de l'article 18 soit supprimé, comme le propose le Rapporteur spécial. Enfin, il note, comme M. Simma, que le commentaire des articles gagnerait à être élagué et simplifié.

35. M. ELARABY pense aussi que le commentaire devrait être plus court et plus concis. Il approuve la proposition du Rapporteur spécial de regrouper en un seul article les articles 16, 17 et 19 (par. 1) et serait favorable à l'inclusion dans le nouvel article de l'expression « au regard du droit international », par souci de clarté. Il préfère la formule *is not in conformity with* à la formule *does not comply with*, estimant que la première est de portée plus large, de même que le mot *origin* au mot *source*.

36. La question du conflit d'obligations internationales est particulièrement délicate. Même si on considère qu'elle est déjà réglée par l'article 39 du projet d'articles, peut-être, pour être le plus clair possible, le Rapporteur spécial pourrait-il faire aussi référence aux normes impératives du *jus cogens*. Il conviendrait également d'envisager la possibilité d'insérer des clauses de sauvegarde pour refléter les priorités existantes par rapport aux règles du *jus cogens*. M. Elaraby cite à ce propos l'exemple des clauses de sauvegarde prévues dans le Traité de paix entre la République arabe d'Égypte et l'État d'Israël¹¹.

¹⁰ Voir 2568^e séance, note 6.

¹¹ Traité de paix signé à Washington le 26 mars 1979 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1136, n° 17813, p. 101).

37. S'agissant du rapport entre la non-conformité à une obligation, l'illicéité et la responsabilité, M. Elaraby se réfère au paragraphe 12 du deuxième rapport, dans lequel il est dit, à propos de l'arrêt rendu par la CIJ dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, que la responsabilité pourrait ne pas comprendre deux, mais trois éléments, à savoir l'attribution, la violation et l'absence de tout moyen de défense ou justification « spéciale », et il suggère que le troisième élément soit exposé de façon plus explicite.

38. M. ECONOMIDES dit, à propos de l'article 16, que les mots « conforme à ce qui est requis de lui » introduisent un élément subjectif qui n'est pas toujours approprié. En effet, l'obligation envisagée, si elle est coutumière, est universelle, c'est-à-dire la même pour tout le monde et n'est pas requise de tel ou tel État. Cette dernière expression pourrait seulement s'appliquer aux traités-contracts ou traités-accords en vertu desquels deux États peuvent avoir des obligations spécifiques qui ne sont pas les mêmes. M. Economides suggère que le début de l'article 16 soit remanié de manière à dire : « Il y a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait dudit État n'est pas conforme à cette obligation au regard du droit international ».

39. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA rappelle qu'il a exprimé la même préoccupation que M. Economides quant à l'emploi des mots « ce qui est requis de lui » et qu'il en a déjà noté le caractère subjectif. Il suggère que la Commission charge le Comité de rédaction de réfléchir à une nouvelle formulation.

40. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) convient que la formulation de l'article 16 pose implicitement la question de savoir dans quelle mesure la responsabilité est conçue comme étant essentiellement située au plan bilatéral ou « subjectif », problème qui réapparaîtra d'ailleurs à propos du *jus cogens* dans le chapitre V (Circonstances excluant l'illicéité). Le but recherché, c'est l'élaboration d'une loi générale des obligations qui traite à la fois des obligations universelles et des traités bilatéraux. Puisqu'on a choisi de ne pas compartimenter les choses, il appartiendra au Comité de rédaction de trouver une formulation de l'article 16 qui soit suffisamment générale pour couvrir les deux aspects et qui ne doit, en tout cas, pas laisser entendre que les rapports de responsabilité sont exclusivement bilatéraux, et encore moins subjectifs.

41. M. BAENA SOARES engage la Commission à ne pas minimiser le travail accompli par les rapporteurs spéciaux précédents mais à réaliser également que, après des années d'étude du sujet, la situation revêt un certain caractère d'urgence. Le souci de simplification et de clarté qui anime le Rapporteur spécial est tout à fait louable, de même que le travail d'élagage du texte qu'il a accompli, mais il faut là aussi éviter les excès.

42. En ce qui concerne l'article 16, le texte proposé par le Rapporteur spécial constitue une amélioration sans perte de substance par rapport à la version précédente. Outre la substitution du mot « origine » à « source », il conviendrait de supprimer les parenthèses et le texte qu'elles renferment et de laisser au Comité de rédaction le soin de trancher entre les expressions en anglais *in conformity with* et *comply with*, la seconde semblant néanmoins

plus judicieuse. Quelle que soit l'expression retenue, il faudra se pencher très attentivement sur sa traduction dans les autres langues. Enfin, l'expression « au regard du droit international » est utile et doit être conservée.

43. S'agissant de l'article 18, la nouvelle version est également meilleure que la précédente. Le principe de base énoncé dans le paragraphe 1 ne semble contesté par personne si l'on en juge par les observations des gouvernements. La suppression du paragraphe 2 est justifiée, les deux questions visées par cette disposition ayant davantage leur place dans la deuxième partie ou dans le chapitre V de la première partie du projet. Quant aux paragraphes 3 à 5, ils sont simplement transférés aux articles 24 (Moment et durée de la violation d'une obligation internationale réalisée par un fait de l'État ne s'étendant pas dans le temps) et 25 (Moment et durée de la violation d'une obligation internationale réalisée par un fait de l'État s'étendant dans le temps), qui seront examinés ultérieurement. Enfin, pour l'ensemble du projet, la Commission se doit de coordonner ses travaux avec ceux d'autres organes qui pourraient avoir des incidences sur ses délibérations.

44. M. Sreenivasa RAO approuve de manière générale l'analyse du Rapporteur spécial, mais constate que certaines de ses propositions devront être remaniées par le Comité de rédaction. Le projet d'articles adopté en première lecture avait sa propre économie et faisait appel à des principes et des concepts – règles primaires et règles secondaires, obligation de comportement et obligation de résultat – qui, parce qu'il s'est écoulé trop de temps entre la première et la deuxième lecture, ont trouvé leur expression dans la pratique, y compris celle de la CIJ, et dans la doctrine. La simplification, nécessaire, doit donc aller de pair avec la préservation de la stabilité, afin de ne pas créer la confusion en supprimant, modifiant ou traitant différemment des concepts qui ont déjà acquis une valeur et une importance reconnues. Qui plus est, bon nombre de questions soulevées par le projet adopté en première lecture ne risquent pas d'être résolues au stade de la deuxième lecture, parce que ces problèmes ont trait non pas à la substance de la responsabilité des États mais aux règles primaires. On ne saurait donc les régler par le recours aux règles secondaires. Ce n'est qu'une fois qu'il y a obligation pour l'État que l'on peut faire intervenir toutes les autres considérations, notamment celles du chapitre V. Le commentaire du projet adopté en première lecture insistait déjà sur les liens entre les articles du chapitre III et, en particulier, ceux du chapitre V. Introduire ce lien dans les articles du chapitre III eux-mêmes serait intéressant mais il convient d'éviter d'alourdir indûment lesdits articles. Il appartiendra au Comité de rédaction et au Rapporteur spécial de trouver le bon équilibre et l'architecture appropriée de l'ensemble du projet.

45. L'expression « au regard du droit international » doit être conservée, parce que l'ensemble du projet d'articles est fondé sur cette base, parce qu'il faut éviter, même par déduction, l'irruption du droit international privé ou du droit interne, et parce qu'il est bon de mettre l'accent sur l'existence de normes supérieures représentées par la Charte des Nations Unies, le *jus cogens* ou les obligations *erga omnes*. Le commentaire du projet adopté en première lecture ne faisait pas de distinction entre les expressions *in conformity with* et *comply with* mais, s'il faut

absolument en trouver une, on peut considérer que la première suppose que soient réunis tous les éléments requis pour que le comportement ne soit pas constitutif d'une violation, alors que la seconde serait plus souple et s'attacherait uniquement à l'obtention d'un résultat. Il appartiendra là encore au Comité de rédaction de trancher. En ce qui concerne les effets de la commission d'un crime sur les obligations découlant du *jus cogens*, il est normal et admis que les obligations ne sont pas toutes du même niveau et que certaines obligations à l'égard d'un État agresseur, par exemple, peuvent être suspendues en attendant que le problème, de rang supérieur, de l'agression soit réglé. Quant à savoir si *jus cogens* et *erga omnes* ne sont que les deux faces d'une même réalité, il y a lieu de préciser que les obligations découlant du *jus cogens* introduisent directement une hiérarchie et annulent toute autre obligation en cas de non-conformité, alors que les obligations *erga omnes* ont un caractère plus horizontal, en donnant à davantage de membres de la communauté internationale la possibilité de réagir.

46. En ce qui concerne l'article 17, le paragraphe 1 pourrait être reformulé dans un sens plus proche de la clause de garantie que de la clause conditionnelle. Le paragraphe 2 est effectivement superflu. Il en va de même pour l'article 18, dont le paragraphe 1 pourrait être exprimé sous forme de garantie et dont le paragraphe 2 pourrait être supprimé, pour les raisons indiquées par le Rapporteur spécial aux paragraphes 50 et 51 de son rapport. Le Rapporteur spécial a également raison de transférer les paragraphes 3 à 5 de l'article 18 dans d'autres parties du projet d'articles. Quant au paragraphe 1 de l'article 19, il peut être maintenu dans cet article ou, comme le propose le Rapporteur spécial, incorporé dans l'article 16, pour autant, toutefois, que cette dernière solution n'implique en aucune manière une évolution vers la suppression de l'article 19, car cette question n'est toujours pas tranchée. La fusion de l'article 16, du reste de l'article 17 et du paragraphe 1 de l'article 19 peut être acceptée, de même que la substitution du mot « origine » au mot « source ». Les exemples donnés dans le paragraphe 42 du rapport ne sont pas tout à fait judicieux, mais l'argument de fond du Rapporteur spécial reste valable.

47. M. LUKASHUK regrette que, face au sentiment parfaitement légitime exprimé par M. He, la Commission n'ait pas fait preuve de l'esprit d'ouverture et du sens de l'écoute qui sont habituellement la marque de ses délibérations. S'agissant du projet à l'examen, il fait remarquer que les États ne font pas preuve d'un grand empressement à accepter les propositions de la Commission sur le sujet, ce qui impose à cette dernière d'élaborer des textes qui soient aussi concrets et clairs que possible. Il rappelle en outre que le projet adopté en première lecture par la Commission a été utilisé par la CIJ, notamment dans l'affaire relative au Projet *Gabčíkovo-Nagymaros*. Une tendance se fait jour dans le développement progressif du droit international : la Commission énonce une règle dont elle est convaincue qu'elle existe ou devrait exister, et la CIJ reconnaît cette règle en tant que norme de droit international positif.

48. Passant à l'article 16, M. Lukashuk pense effectivement que les mots *comply with* pourraient être remplacés par une expression plus énergique, car l'idée qu'ils recouvrent ne suppose pas nécessairement engagement de res-

ponsabilité. Contrairement à M. Addo, M. Lukashuk estime que l'expression « au regard du droit international » a son importance, eu égard non pas à l'existence éventuelle d'une responsabilité en droit interne, mais à l'existence dans ce domaine des relations internationales de nombreuses normes diverses, qui sont autant de normes politiques ou morales, d'usages et d'engagements qui donnent naissance à des types particuliers de responsabilité.

49. Enfin, M. Lukashuk souscrit à la proposition du Rapporteur spécial tendant à supprimer l'article 17.

50. M. ROSENSTOCK ne trouve pas convaincants les arguments avancés par M. Lukashuk en faveur de l'insertion de l'expression « au regard du droit international » et souhaiterait que les membres de la Commission précisent les raisons qui les amènent à appuyer cette proposition. On pourrait à la rigueur employer l'expression « à ce qui est requis de lui en droit par cette obligation », mais cela ne s'impose guère non plus.

51. M. SIMMA, se référant à l'observation de M. Lukashuk à propos des mots *comply with* admet qu'un certain nombre d'instruments touchant la protection de l'environnement renferment des dispositions et des procédures détaillées sur le règlement des différends en cas de non-conformité (*non-compliance*) avec le traité, sans pour autant parler de violation et pour soustraire précisément ce fait au champ d'application du droit de la responsabilité des États. Il en est ainsi, par exemple, du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Il serait donc bon d'éviter toute formule de ce genre.

52. M. Sreenivasa RAO, répondant à M. Rosenstock, dit que l'emploi de l'expression « au regard du droit international » revêt une importance cruciale en ce qu'il permet d'établir clairement une hiérarchie entre les règles en vigueur et des obligations de sources multiples.

53. Quant à l'emploi des termes *non-compliance* ou *non-conformity*, M. Sreenivasa Rao pense que la première renvoie davantage à une obligation de comportement qui donne une certaine latitude concernant le choix des moyens à mettre en œuvre pour s'en acquitter. Ne souhaitant pas entrer dans des considérations d'ordre étymologique, M. Sreenivasa Rao se ralliera à la formule que la Commission jugera la meilleure compte tenu du but recherché.

54. M. TOMKA, se référant aux diverses suggestions qui ont été faites pour remplacer à l'article 16 l'expression « n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation » adoptée en première lecture et maintenue par le Rapporteur spécial, rappelle que cette expression a été longuement débattue à la Commission, laquelle explique clairement son choix au paragraphe 4 du commentaire de l'article [voir *supra* par. 30]. Les raisons qu'elle a alors avancées ayant toujours cours, il n'y a pas lieu d'y revenir.

55. M. Tomka pense que la question de la « bilatéralisation » de la notion de responsabilité de l'État dans le cas d'instruments multilatéraux qui a été soulevée relèverait plutôt de la deuxième partie du projet d'articles, au même titre que celle de l'État lésé. Par exemple, l'obli-

gation de respecter l'immunité diplomatique d'une ambassade, posée par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, vaut pour toutes les ambassades, mais, si elle est violée à l'égard d'un pays, seul celui-ci pourrait prétendre à réparation. Il n'y a pas à opérer à l'article 16 de distinction entre instrument bilatéral et instrument multilatéral.

56. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial), résumant le débat fort utile consacré au premier groupe d'articles à l'examen, constate qu'il laisse certes apparaître certains clivages, mais aussi un accord assez large sur des questions de principe – qu'il s'agisse du fond ou de la procédure.

57. Évoquant, pour commencer, les questions les moins controversées, le Rapporteur spécial note que la suppression du paragraphe 2 de l'article 17 n'est pas vraiment contestée. En tout état de cause, mention pourrait être faite dans le commentaire de la genèse de l'article 17 et du principe qui le sous-tend, comme cela a été suggéré. Il est admis que la disposition essentielle de l'article 17 est celle énoncée au paragraphe 1, la Commission étant appelée à élaborer des règles secondaires applicables à toutes les obligations internationales, quelle que soit leur origine.

58. De même, nul à la Commission n'a défendu le maintien du paragraphe 2 de l'article 18 au chapitre III. Cette disposition a sa place au chapitre V, moyennant un examen plus approfondi.

59. Passant aux questions plus controversées, le Rapporteur spécial se déclare convaincu que l'article 16 a une fonction à la fois introductive et normative et qu'il devrait donc être maintenu, tout comme le paragraphe 1 de l'article 18. Le Rapporteur spécial ne peut que constater que, dans son ensemble, la Commission est favorable à la fusion de l'article 16, du paragraphe 1 de l'article 17 et du paragraphe 1 de l'article 19. Il restera au Comité de rédaction à trouver une formulation idoine, et notamment à se prononcer sur l'emploi de l'expression « ne correspond pas à ce qui est requis de lui », « n'est pas conforme à ce qui est requis de lui » ou « est en violation de ce qui est requis de lui ».

60. Le Rapporteur spécial note qu'il y a désaccord sur l'emploi de l'expression « au regard du droit international », qu'il a retenue sur proposition de la France, contenue dans les commentaires et observations reçus des gouvernements, qui est soucieuse, semble-t-il, de prévenir tout conflit d'obligations non pas pour établir une distinction, déjà faite, entre droit international et droit interne, mais bien pour assurer un lien entre le chapitre III et le chapitre V du projet d'articles. En effet, il semble qu'il y soit dit d'une part qu'il y a responsabilité et de l'autre qu'il n'y a pas illicéité. Ce problème, réel, peut être résolu de diverses manières, notamment dans le cadre du chapitre V. Le Comité de rédaction pourrait pour le moment placer cette expression entre crochets, pour y revenir une fois le débat sur le chapitre V achevé.

61. À propos du principe de l'intertemporalité du droit international, le Rapporteur spécial relève qu'il y a accord général sur le maintien du paragraphe 1 de l'article 18, qui énonce un principe d'application générale. Il fait observer que le Comité de rédaction devra choisir entre le libellé initial de ce paragraphe et celui qu'il propose, sans toutefois trop y insister, bien qu'il croie fermement que

les États sont en droit d'être en quelque sorte protégés contre la rétroactivité de la loi, sauf dans le cas d'une *lex specialis*.

62. S'agissant de l'emploi du terme *non-compliance* pour désigner le non-respect d'une obligation n'entraînant pas une violation du droit international, le Rapporteur spécial admet avec M. Simma qu'il est flou, car il peut renvoyer effectivement au non-respect d'une obligation qui n'entraîne pas forcément une violation du droit international.

63. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 19, le Rapporteur spécial prend bonne note des observations de MM. Economides, Pambou-Tchivounda et Sreenivasa Rao. Il précise avoir préféré au mot « objet » de l'obligation violée le mot « contenu » de l'obligation par souci de précision. Il se déclare persuadé que la disposition énoncée dans ce paragraphe a sa place à l'article 16 tel qu'il l'a proposé, sans préjudice de la question de fond posée par l'article 19, à savoir la distinction entre « crimes internationaux » et « délits internationaux ». L'existence d'obligations envers la communauté internationale ne fait pas de doute, mais il s'agit pour la Commission de déterminer de quelle manière elle intégrera cette idée dans le cadre de la responsabilité des États.

64. En conclusion, le Rapporteur spécial propose que la Commission renvoie au Comité de rédaction le premier groupe d'articles qu'elle a examinés.

65. M. ECONOMIDES souscrit à cette proposition, étant entendu que le Comité de rédaction sera saisi aussi des articles correspondants du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture, de manière à disposer de tous les éléments d'appréciation utiles.

66. Le PRÉSIDENT dit qu'il en sera ainsi. En l'absence d'objection, il considérera que la Commission accepte la proposition du Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

2571^e SÉANCE

Mercredi 12 mai 1999, à 10 h 5

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Goco, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Illueca, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Tomka, M. Yamada.