

Document:-
A/CN.4/SR.2573

Compte rendu analytique de la 2573e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

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>)*

2573^e SÉANCE

Mardi 18 mai 1999, à 10 h 5

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Al-Kasawneh, M. Baena Soares, M. Candioti, M. Crawford, M. Economides, M. Elaraby, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Kabatsi, M. Kamto, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Pambou-Tchivounda, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, 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*)

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Kamto, nouveau membre de la Commission, et invite celle-ci à poursuivre l'examen du sujet de la responsabilité des États.

ARTICLES 20, 21 ET 23 (suite*)

2. M. RODRÍGUEZ CEDEÑO, à propos du débat relatif à l'opportunité de conserver ou non des critères fondamentaux comme la distinction entre règles primaires et secondaires, dit qu'il ne faut pas que la Commission, en révisant les projets d'articles, abandonne les acquis du passé. Les règles énoncées aux articles 20 (Violation d'une obligation internationale requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé) et 21 (Violation d'une obligation internationale requérant d'assurer un résultat déterminé) sont incontestablement des règles secondaires, parce qu'elles entreraient en jeu dès lors qu'une nouvelle situation juridique serait créée par la violation d'une règle primaire. Elles créeraient un mécanisme permettant aux juges de déterminer s'il y a eu violation d'une règle ou d'une obligation primaire.

3. Il est difficile de faire la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat, comme cela

ressort de l'œuvre de plusieurs auteurs, dont Reuter⁴. Mais il faut le faire, car la responsabilité internationale est étroitement liée à la violation d'une obligation. C'est pourquoi il considère que les articles 20 et 21 doivent être maintenus.

4. M. YAMADA dit que, en plaçant le nouvel article 20 proposé entre crochets, au paragraphe 156 de son deuxième rapport sur la responsabilité des États (A/CN.4/498 et Add.1 à 4), le Rapporteur spécial a indiqué son scepticisme à son égard. Il partage ce scepticisme et appuie la suppression de l'article, que le Rapporteur spécial a déjà défendue de manière convaincante. L'excellent article publié par Dupuy⁵ plaide lui aussi en faveur de sa suppression.

5. La distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat aide incontestablement à définir les obligations précises incombant aux États en vertu de règles primaires, mais elle est sans pertinence quant aux conséquences d'une violation de ces obligations, qu'elles soient de comportement ou de résultat. Les responsabilités des États pour chaque catégorie d'obligation ne sont pas différentes. Dès lors, la distinction n'a pas sa place dans le projet d'articles.

6. Le paragraphe 2 du nouvel article 20 traite les obligations de prévention comme des obligations de résultat. Pourtant, comme l'a souligné M. Sreenivasa Rao (2571^e séance), les obligations de prévention sont plus souvent des obligations de comportement. Le concept de prévention est désormais largement employé en droit international et englobe souvent différentes sortes d'obligations. Les obligations de prévention sont souvent des obligations de diligence suffisante, et non des obligations de résultat, en particulier dans les conventions relatives à l'environnement.

7. La Commission est saisie depuis plus de 20 ans des articles à l'examen. Ceux-ci ont été cités par de nombreux spécialistes dans le contexte de la responsabilité des États et ils sont visés dans certaines décisions juridictionnelles. Il incombe donc à la Commission d'expliquer les raisons de leur suppression. Les commentaires s'appliquent habituellement aux articles qui ont été adoptés, et non à ceux qui ont été supprimés. Mais en l'occurrence, et à titre exceptionnel, il y aurait lieu d'inclure dans le commentaire relatif au chapitre III (Violation d'une obligation internationale) une note explicative succincte justifiant la suppression des articles.

8. M. HERDOCIA SACASA note que le Rapporteur spécial, au paragraphe 92 de son deuxième rapport, invite la Commission à donner son avis sur le point de savoir s'il convient de conserver la distinction établie au chapitre III entre les obligations de comportement, les obligations de résultat et les obligations de prévention. Afin de recentrer le débat, il propose, au paragraphe 156, un nouvel article 20 entre crochets, regroupant les articles relatifs à ces obligations, à savoir les articles 20, 21 et 23 (Violation

* Reprise des débats de la 2571^e séance.

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 P. Reuter, « Principes de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1961-II*, Leyde, Sijthoff, 1962, vol. 103, p. 425 à 655.

⁵ Voir 2571^e séance, note 6.

d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné).

9. En guise de réponse au Rapporteur spécial, il pose trois questions. La distinction est-elle suffisamment précise pour assurer, dans la pratique, la sécurité juridique ? Comment cette distinction joue-t-elle pour la responsabilité internationale ? La distinction s'accorde-t-elle avec le point de départ des projets d'articles, à savoir la différence entre règles primaires et secondaires ? Aucune des réponses ne semble plaider pour le maintien de la distinction, du moins dans sa formulation originelle.

10. S'agissant de la troisième question, le maintien de la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat pourrait dans une certaine mesure atténuer la rupture très brutale qu'a opérée l'ancien rapporteur spécial Ago avec les travaux de son prédécesseur, García Amador, lorsqu'il a incité la Commission à concentrer son étude sur les règles dites « secondaires », non pas parce que leur importance serait moindre que celles des règles primaires, mais parce qu'elles déterminent les conséquences juridiques des manquements aux obligations établies par les règles primaires⁶. La classification des obligations ne relève pas clairement du domaine de la responsabilité des États qui, comme l'a dit Ago, est essentiellement celui des conséquences, des effets et des résultats. Un excès de codification risquerait de trop solliciter le fil conducteur qui maintient la cohérence et la continuité dans les projets d'articles.

11. Pour ce qui est de la deuxième question, celle de savoir si la distinction a une quelconque utilité pour la responsabilité internationale, il souligne que, selon Tomuschat⁷, entre autres, cette distinction n'est guère utile à ceux qui doivent déterminer s'il y a eu violation d'une obligation internationale. À supposer même qu'il soit possible de faire nettement la distinction entre les deux obligations et que cette distinction contribue à éclaircir le contenu d'une violation ou le moment où elle survient, il faut nécessairement passer par l'interprétation d'une règle primaire. On ne peut procéder dans un contexte abstrait au type de dissection qui est réalisable dans une salle d'opération. Des cadres de référence ou des classifications présentent certes de grands avantages, mais c'est la règle concrète qu'il faut examiner pour en déterminer le contenu, la portée et les nuances. Pour assigner une responsabilité, il faut le *corpus delicti*. Pour interpréter une règle, il faut la voir et l'évaluer, de même que les circonstances propres du fait considéré. Aucune classification ne peut remplacer cette opération juridique *in situ*.

12. S'agissant de la première question, relative au degré de précision de la distinction, de nombreux auteurs ont souligné l'absence de ligne de partage nette entre les deux types d'obligations qui parfois se chevauchent. Dans de nombreux cas, un comportement produit certains résultats et un résultat entraîne un certain comportement. À cet égard, Dupuy fait référence au paragraphe 2 de l'article 194 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dans lequel il voit une étroite conjonction

d'obligations à l'égard des dommages causés par la pollution⁸.

13. Rien ne vaut la pratique juridictionnelle pour mettre à l'épreuve la matière sous-jacente à une classification. De manière générale, les juridictions internationales ont rarement recouru à la distinction. On ne la trouve, s'agissant de la CIJ, que dans l'opinion dissidente formulée par M. Schwebel dans l'affaire *ELSI*⁹ et dans quelques commentaires sur l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros*.

14. Dans d'autres affaires dont ont été saisies des juridictions internationales, il ne semble pas que les conclusions auraient été sensiblement modifiées par l'application de la distinction. Au contraire, la jurisprudence a fait ressortir que, sous réserve de son lien avec le régime d'ensemble, chaque obligation est une entité distincte ayant sa personnalité propre et ne se prêtant pas à une classification ou à l'application de stéréotypes.

15. Une classification abstraite ne tient pas compte du fait que le moment auquel une violation survient peut être différent selon que la règle relève du champ des droits de l'homme, par exemple, ou d'un autre domaine. Ainsi, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans un avis consultatif concernant la responsabilité internationale découlant de la promulgation et de l'application de lois enfrenant la Convention américaine relative aux droits de l'homme, a affirmé que, dans le cas de lois d'application immédiate, la violation des droits de l'homme, individuels ou collectifs, se produit du seul fait de leur adoption¹⁰. La Cour européenne des droits de l'homme a adopté une position analogue.

16. Il faut en conséquence conclure que la communauté internationale accorde une telle valeur à certains droits comme les droits à la vie, à l'intégrité physique et morale, à la non-discrimination et à la reconnaissance de la personnalité juridique que la simple promulgation d'une législation contraire à ces droits entraîne une responsabilité internationale. Les conclusions du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie concernant la torture confirment également ce point. Il est même possible de décider si un projet de loi est compatible avec les dispositions des conventions relatives aux droits de l'homme. C'est ce qu'a clairement affirmé la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans un avis consultatif relatif aux restrictions à la peine de mort¹¹.

17. Il a été affirmé que le droit international général autorise les États à choisir les moyens de s'acquitter de leurs obligations internationales à l'échelon interne. M. Herdocia Sacasa soutient au contraire que la tendance de plus en plus grande à incorporer les droits de l'homme dans la législation interne, la nécessité d'une réglementation

⁸ Dupuy, *loc. cit.* (2571^e séance, note 6), p. 376.

⁹ Voir 2571^e séance, par. 15.

¹⁰ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *International responsibility for the promulgation and enforcement of laws in violation of the Convention (arts. 1 and 2 of the American Convention on Human Rights)*, avis consultatif OC-14/94 du 9 décembre 1994, *Series A, No. 14*.

¹¹ *Ibid.*, *Restrictions to the Death Penalty (arts. 4(2) and 4(4) of the American Convention on Human Rights)*, avis consultatif OC-3/83 du 8 septembre 1983, *Series A, No. 3*.

⁶ Voir *Annuaire... 1974*, vol. I, 1251^e séance, par. 2, p. 5.

⁷ Voir 2567^e séance, note 11.

tion commune relative à certaines atteintes aux droits de l'homme (disparitions forcées ou involontaires), la mondialisation de certaines valeurs démocratiques et les efforts communs visant à promouvoir la légalité ont considérablement restreint la latitude qu'ont les États de choisir les moyens de remplir leurs obligations internationales. Le Tribunal du contentieux entre les États-Unis et l'Iran¹², l'une des quelques juridictions qui ont abondamment visé cette distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat, a reconnu que la liberté des États de choisir lesdits moyens n'est pas absolue. Tout cela met en évidence la valeur relative et la portée limitée des moyens pour faire la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat.

18. Un autre facteur qui vient compliquer l'application de la distinction est le fait que, après la transposition de celle-ci du domaine du droit romain classique à celui du droit international, toute analogie avec le système de *common law* a disparu. La classification est devenue beaucoup plus rigide – il s'agit désormais d'adopter un comportement particulier – que ce n'avait été le cas dans le cadre du système de droit classique dans lequel, par exemple, un médecin était tenu d'une obligation « de s'efforcer » mais n'était pas strictement obligé de *guérir* son patient. Les concepts ont donc un caractère excessivement relatif.

19. Le paragraphe 1 proposé pour le nouvel article 20 n'est qu'un exemple de raisonnement circulaire énonçant une évidence. Le paragraphe 2, toutefois, pose des problèmes de fond. Il ne règle apparemment pas des situations dans lesquelles l'aspect déterminant d'une obligation de prévention n'est pas le résultat à éviter mais le point de savoir si l'État a pris ou non toutes les mesures appropriées en vue de prévenir des conséquences néfastes. L'obligation de prévention est également envisagée dans le cadre du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses), mais sous un angle différent, comme il ressort d'une comparaison entre le paragraphe 18 du premier rapport sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, par M. Pemmaraju Sreenivasa Rao, rapporteur spécial¹³, et le paragraphe 85 du deuxième rapport sur la responsabilité des États. Peut-être la prudence commanderait-elle une simplification, pour ne pas assigner l'obligation de prévention à une catégorie, en excluant de ce fait une autre approche. En l'absence de référence expresse ou implicite à l'obligation de prévention dans les projets d'articles, cette obligation pourrait continuer d'être considérée comme une sous-catégorie, soit de l'obligation de comportement, soit de l'obligation de résultat. De même, M. Herdocia Sacasa ne souhaite pas le maintien du mot « moyens » dans le paragraphe 2 de l'article 20. Dans l'ensemble, donc, il est opposé à l'idée de conserver la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat, sauf si un nouveau libellé permet de remédier aux problèmes qu'il a mentionnés. Il juge inté-

ressante la solution intermédiaire, ou moyen terme, dont il a été question, qui consisterait à insérer à l'article 16 (Existence d'une violation d'une obligation internationale) une référence générale à la distinction ou à utiliser le nouvel article 20 proposé comme base d'un article encore plus simplifié.

20. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) dit, en réponse à ces observations, qu'elles rappellent la question posée par M. Sreenivasa Rao (2571^e séance) sur le point de savoir ce que l'on entend par la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat. M. Sreenivasa Rao a envisagé les obligations de prévention comme des obligations de résultat, ce qu'elles ne sont pas. Selon la conception française, une obligation de prévention est une obligation de comportement – une obligation générale de prévenir du mieux possible quelque chose. Néanmoins, dans le système créé par les projets d'articles, il s'agit d'une obligation de résultat. La confusion provient intrinsèquement du fait que la plupart des spécialistes du droit international utilisent l'expression dans le sens de la conception française, alors que le projet d'articles l'emploie dans le sens opposé. Quelle que soit celle des deux distinctions possibles entre obligations qui sera retenue dans les projets d'articles, elle devra être clairement énoncée. Sinon, la simplification des projets d'articles par la suppression de la distinction s'imposera.

21. S'agissant des observations de M. Yamada et de celles faites précédemment par M. Economides (*ibid.*), il ne pense pas qu'il soit impossible d'intégrer la teneur du commentaire, notamment de celui relatif aux articles 21 et 23, tout en supprimant les articles. La substance pourrait être incorporée dans le contexte de l'article 16, et le Comité de rédaction souhaitera peut-être compléter cet article dans le sens proposé par M. Economides.

22. M. HE constate qu'il existe une nette tendance en faveur de la suppression des articles 20, 21 et 23, ainsi que de la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat, bien que certains membres tiennent à ce que les articles soient conservés. Comme l'ont souligné certains auteurs, la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat est à la fois rigide et approximative, et d'une application délicate. Certains auteurs estiment toutefois qu'il serait peut-être trop radical de la supprimer totalement.

23. Certes, la distinction n'entraîne aucune différence quant aux conséquences dans la deuxième partie, mais elle joue un rôle important pour faciliter la réponse à trois questions importantes au moins : comment la violation d'une obligation internationale est commise dans un cas particulier; si une violation est censée avoir existé; et quand une violation s'est produite et a été accomplie.

24. Pour ce qui est du facteur temporel, les obligations tant de comportement que de résultat sont étroitement liées aux dimensions temporelles de la responsabilité. La violation est constituée au moment où elle se produit et elle se poursuit durant le temps requis par les obligations de comportement et les obligations de résultat. Le point de savoir si telle ou telle obligation est une obligation de comportement ou de résultat dépend de la règle primaire. Les obligations de comportement se rencontrent plutôt dans le cadre de relations directes entre États, alors que les

¹² Constitué par l'accord d'Alger du 20 janvier 1981 (voir *Revue générale de droit international public* [Paris], t. LXXXV, 1981, p. 139).

¹³ *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/487 et Add.1.

obligations de résultat caractérisent en grande partie le système de droit interne des États. La distinction est donc liée à la conception que l'on a de l'État et de la souveraineté. Dans la jurisprudence internationale, les obligations de comportement et de résultat servent d'une manière ou d'une autre à réfuter ou appuyer des arguments, bien que dans un nombre limité de cas.

25. La distinction, bien que considérée comme inopportune par certains gouvernements dans leurs observations, a du moins un sens pour l'analyse juridique. Compte tenu de la nécessité de doter d'un cadre général et mieux structuré le droit international relatif aux violations d'obligations internationales, il peut être justifié de conserver les concepts existants sous une forme plus simple que celle conçue initialement par le rapporteur spécial Roberto Ago. M. He est donc favorable à une voie moyenne, telle que celle formulée dans le nouvel article 20, dont il faudrait retirer les crochets.

26. Dans un article, Dupuy a souligné que les obligations de prévention sont une sous-catégorie des obligations de comportement, et non des obligations de résultat¹⁴. En conséquence, le paragraphe 2 du nouvel article 20 devrait être substantiellement modifié. Sur cette question, le Rapporteur spécial a exprimé l'avis que c'est la survenance du dommage qui déclenche la responsabilité, et non l'absence de mesures prises pour faire cesser celui-ci. La formulation du paragraphe 2 de l'article 20 sous-entend que les obligations de prévention sont une forme d'obligation de résultat. Le point de vue du Rapporteur spécial ne cadre donc pas avec l'interprétation habituelle de cette expression, telle que la défend Dupuy.

27. M. GOCO rappelle qu'il s'est associé au consensus en faveur de la suppression des articles du deuxième groupe, tout en exprimant sa crainte qu'en l'absence de ces articles la définition de la violation d'une obligation internationale soit moins précise. Il a été impressionné par la réponse apportée à M. Yamada par le Rapporteur spécial, à savoir que les commentaires relatifs à ces articles pourraient être repris dans le contexte du commentaire sur l'article 16. Compte tenu des dernières observations de M. He, le Rapporteur spécial est peut-être à même de confirmer que les articles 20, 21 et 23 pourront effectivement être pris en considération dans le cadre de la règle générale énoncée à l'article 16.

28. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) précise, à propos de la référence qu'a faite M. He à un article de Dupuy, que cet auteur y envisage les obligations de prévention dans le sens français classique, à savoir que de telles obligations sont normalement des « obligations de moyens ». À titre personnel, il préfère au mot « comportement » le mot « moyens », qu'il a inscrit au paragraphe 2 du nouvel article 20 proposé. Cependant, bien que la plupart des obligations de prévention soient effectivement des obligations de moyens, tel n'est pas toujours le cas. La thèse de Dupuy est parfaitement valable dans le cadre de l'interprétation française, mais non au sens des projets d'articles tels qu'ils ont été adoptés en première lecture. Il y a là, à son avis, une différence d'optique plus qu'un conflit direct.

29. M. AL-KHASAWNEH dit que, à l'instar de M. He, il n'est pas absolument certain que la suppression de la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat n'ait aucune incidence quant au facteur temporel. Cet aspect est important et, tout en sachant que la distinction, au contraire de celle établie entre violations continues et accomplies, est dépourvue de valeur normative pour la deuxième partie du projet d'articles, il aimerait être rassuré quant à son importance à cet égard.

30. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial), se référant à une observation analogue de M. Tomka, convient que l'on pourrait défendre l'idée de conserver la distinction parce que celle-ci aide à préciser l'aspect temporel. Mais, si la survenance du résultat final correspond souvent au moment où se produit la violation d'une obligation internationale, cela n'est pas toujours vrai. L'« obligation spéciale » visée au paragraphe 2 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques est un exemple significatif, en dépit des restrictions exprimées précédemment par M. Sreenivasa Rao. Un État qui s'abstient de prendre toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux d'une mission diplomatique ne soient envahis ou endommagés enfreint l'obligation qui lui incombe même si, en l'occurrence, la menace ne se réalise jamais. Autrement dit, l'obligation est déclenchée à un stade antérieur. Dans d'autres situations, le moment auquel l'obligation prend effet est moins net; ainsi, dans l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, le moment où était survenue la violation hongroise ne faisait pas de doute, mais le moment de la violation ultérieure par la Slovaquie a dû être établi par l'analyse des circonstances d'espèce.

31. En résumé, si le Rapporteur spécial estime avec M. Simma que les différentes catégories pourraient être utiles à des fins de classification, il reste convaincu qu'elles n'ont aucun intérêt pratique direct dans un cas donné. Sur ce point fondamental, rien de ce qu'il a entendu au cours du débat ne l'a fait changer d'avis.

32. M. ECONOMIDES dit que la valeur théorique de la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat, ou l'utilisation pratiquement universelle de cette distinction en droit international, n'est pas en doute. Mais à la question de savoir si elle a une valeur pratique, la réponse est moins claire. Tout en souscrivant à l'ensemble des critiques concernant la distinction telle qu'elle est formulée dans les articles à l'examen, il se demande si le problème ne pourrait pas être réglé par l'adoption, en quelque sorte, d'une approche plus relativiste. À son avis, au lieu de tenter de définir les concepts visés aux articles 20 et 21, il suffirait de les citer dans le contexte de l'article 16 et de les examiner dans le commentaire relatif à cet article. Pour ce qui est de l'obligation de prévention (art. 23), il pense, comme M. Herdocia Sacasa, qu'elle relève du champ des règles primaires et qu'il n'y a pas lieu de la mentionner.

33. M. HE, se référant aux observations de M. Goco, convient que l'article 16 est bien défini et bien formulé pour ce qui le concerne, mais il pense que ses dispositions devraient être étouffées. Il persiste à penser que la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat est utile dans ce contexte et qu'il faut la maintenir pour mieux structurer le projet.

¹⁴ Dupuy, *loc. cit.* (2571^e séance, note 6), p. 380.

34. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA dit que les déclarations de MM. He et Herdocia Sacasa l'ont renforcé dans l'idée que les articles en question doivent être maintenus. La distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat pourrait avoir d'importantes conséquences dans le cadre de l'examen à venir du chapitre V de la première partie du projet ainsi que de l'examen de la deuxième partie. Il mentionne à cet égard l'obligation de négocier qui est une composante essentielle des dispositions du droit de la mer et qui figure en bonne place dans les arrêts rendus par la CIJ dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* et dans l'affaire de la *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*. L'obligation de négocier un accord est le type même d'obligation qui comporte à la fois l'élément de comportement, ou des moyens employés, et celui du résultat final des négociations. La distinction entre ces différentes catégories d'obligations pourrait, en outre, se révéler d'une très grande utilité pratique dans le contexte de l'examen des circonstances excluant l'illicéité (chapitre V de la première partie), où elle pourrait avoir pour effet de dissuader des États de soumettre une affaire à l'arbitrage dans des cas où la violation d'une obligation relevant de l'une ou l'autre de ces catégories pourrait être établie. La distinction pourrait aussi avoir une valeur pratique en relation avec la définition des États lésés dans la deuxième partie.

35. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) ne voit pas en quoi le maintien de la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat aurait de quelconques conséquences dans le contexte du chapitre V, et il serait également très surpris que la définition de l'État lésé dépende en aucune façon de cette distinction. Il ne manquera cependant pas de garder à l'esprit les observations de M. Pambou-Tchivounda, et il est prêt à retenir la proposition de M. Economides de conserver la distinction entre crochets pour le cas où des conséquences apparaîtraient au cours des travaux futurs sur le sujet.

36. M. ECONOMIDES dit que l'exemple d'une obligation de négocier qu'a mentionné M. Pambou-Tchivounda présente un intérêt considérable au niveau théorique. Le résultat des négociations est naturellement déterminant en un sens, mais, si la règle primaire oblige l'État concerné (à réussir) à conclure un nouvel accord, l'obligation cesse d'être une obligation de moyens et devient une obligation de résultat. Ainsi, la nature précise de l'obligation dépend de l'interprétation donnée à la règle primaire.

37. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) espère que la Commission achèvera l'examen du deuxième groupe d'articles à la séance suivante. Il lui restera à examiner le chapitre V, ce qui ne sera pas une tâche facile. La Commission doit avancer plus rapidement.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 11 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

38. Le PRÉSIDENT invite M. Marchand Stens, observateur du Comité juridique interaméricain, à prendre la parole devant la Commission.

39. M. MARCHAND STENS (Observateur du Comité juridique interaméricain) dit que tous les membres du Comité juridique interaméricain attachent une importance considérable au maintien d'une coopération active avec la Commission.

40. Dans le cadre de la Charte de l'OEA¹⁵, le Comité est un organe techniquement indépendant du système interaméricain, dont il constitue en réalité l'organe spécialisé le plus ancien, puisqu'il a été créé en 1906. Il a pour vocation de servir d'organe consultatif régional en matière juridique, de promouvoir le développement progressif et la codification du droit international, et d'étudier les problèmes juridiques liés à l'intégration des États membres de l'OEA et à la normalisation de la législation. Le Comité a ainsi participé à la rédaction de nombreux instruments juridiques et accords de droit international privé destinés à faciliter l'intégration. La structure du système juridique interaméricain porte la marque du Comité, celui-ci ayant apporté une contribution notable à la mise en place de cadres institutionnels. Il a aussi contribué à l'effort d'intégration en élaborant des études et des projets de textes sur le développement progressif et la codification du droit international privé dans le domaine commercial, procédural et civil, ce qui a facilité l'adoption d'instruments multilatéraux par la Conférence interaméricaine sur le droit international privé. Le Comité a également apporté une précieuse contribution aux travaux portant sur la répression de la corruption, qui ont abouti à l'adoption de la Convention interaméricaine contre la corruption, laquelle est déjà entrée en vigueur.

41. Quatre des activités en cours du Comité revêtent une importance particulière pour les travaux de la Commission. Tout d'abord, le Conseil permanent de l'OEA a chargé le Comité d'étudier le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones élaboré par la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Le Comité a examiné en premier lieu les dispositions pertinentes des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Convention (n° 107) concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants, la Convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, toutes deux adoptées par l'OIT, ainsi que le Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones élaboré par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de la Commission des droits de l'homme¹⁶. Le principe juridique qui a guidé l'ensemble des travaux du Comité sur son propre texte de caractère indicatif a été la nécessité de favoriser le plein exercice des droits de l'homme par les personnes qui ont préservé leurs cultures antérieures à la colonisation et de faire en sorte que celles-ci continuent d'être préservées. Tous les membres du Comité sont également d'avis qu'une proportion élevée de ces personnes vivent dans de plus mauvaises conditions que le reste de la population et qu'il faut remédier à cette situation.

¹⁵ Souscrite à Bogota le 30 avril 1948 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, p. 3) et amendée par le Protocole de Buenos Aires en 1967, le Protocole de Cartagena de Indias en 1985, le Protocole de Washington en 1992 et le Protocole de Managua en 1993.

¹⁶ E/CN.4/1995/2-E/CN.4/Sub.2/1994/56, chap. II, sect. A, résolution 1994/45, annexe.

42. Le préambule du projet examiné par le Comité énonce le principe précité et souligne le droit des peuples autochtones de connaître un développement dans les mêmes conditions que le reste de la population, sans avoir à sacrifier leur patrimoine culturel. Le dispositif définit un peuple autochtone comme un groupe de personnes qui ont préservé les traits essentiels de leur culture, comme la langue, les convictions religieuses, etc., en précisant que le statut d'une personne autochtone ne peut jamais être fondé sur des considérations raciales. Il est également fait état de leur droit d'exercer pleinement et effectivement les droits de la personne humaine et, partant, de participer effectivement aux processus de décision publique, ainsi que de leur droit de s'intégrer dans toute autre culture existant au sein de l'État. Il y a aussi une disposition relative au droit d'une population autochtone vivant dans un milieu physique propre de préserver ce milieu et ses utilisations traditionnelles de la terre et des ressources naturelles. Le projet de texte sera examiné par le Conseil permanent avant d'être transmis à l'Assemblée générale de l'OEA.

43. Le deuxième sujet est l'amélioration de l'administration de la justice dans les Amériques, qui constitue l'une des plus importantes activités du Comité depuis 1985. Le Comité a axé son attention sur les thèmes suivants : l'amélioration de l'accès à la justice et la simplification des procédures judiciaires; les droits de l'homme et les lenteurs de la loi; la nomination des juges et des autres membres du personnel judiciaire; et la protection des magistrats et des avocats dans l'exercice de leurs fonctions. Il a organisé deux séminaires, à l'issue desquels a été proposée la création d'une association interaméricaine privée chargée d'étudier le sujet en concertation avec des organes gouvernementaux et intergouvernementaux et le secrétariat de l'OEA. Deux réunions de ministres de la justice et de procureurs publics ont également été tenues sous les auspices de l'OEA. Le Comité a publié des analyses approfondies sur ces questions, dont une étude importante de Jonathan T. Fried sur la protection des magistrats et des avocats; celle-ci a été transmise au Conseil permanent en même temps qu'une recommandation l'invitant à suivre constamment ce sujet.

44. Il est généralement admis que, bien que la modernisation et l'amélioration de l'appareil judiciaire couvrent un champ extrêmement vaste qui va de l'indépendance des magistrats aux statistiques judiciaires, l'objectif essentiel est de rendre accessible à tous les membres de la société, y compris les pauvres et les groupes autochtones, un système judiciaire fiable, équitable et efficace. Les études relatives à l'amélioration de l'administration de la justice ne peuvent faire abstraction des réalités sociales et économiques des pays ibéro-américains. En réalité, le talon d'Achille de la démocratie latino-américaine est l'extrême pauvreté de larges couches de la population, qui sont dans l'impossibilité d'avoir accès au système judiciaire.

45. Deux éminents diplomates péruviens, l'un et l'autre ambassadeurs, ont récemment publié des ouvrages portant sur les problèmes économiques de l'Amérique latine : dans *La capitulación de América Latina: el drama de la deuda latinoamericana*, Carlos Alzamora examine le puissant impact de la dette étrangère sur le développement de la région et, dans *El mito del desarrollo: los paí-*

ses inviables en el siglo XXI, Oswaldo de Rivero propose une étude détaillée de la situation économique des pays du tiers monde en général et de l'Amérique latine en particulier, dans laquelle il souligne le besoin primordial de résoudre le problème de la pauvreté. De plus, dans une étude de la BID, Nora Lustig, qui dirige le service chargé des questions de pauvreté et d'inégalité de la Banque, souligne que dans les années 80 la pauvreté s'est accrue dans la plupart des pays d'Amérique latine et qu'elle n'a guère reculé dans les années 90. La réalité économique est que, dans plusieurs pays de la région, la moitié au moins des gens n'ont pas accès à l'appareil judiciaire parce qu'ils sont trop pauvres.

46. Hormis quelques projets pilotes de la BID en Amérique centrale, les programmes des institutions internationales sont axés sur la modernisation générale des systèmes judiciaires mais sont relativement indifférents au problème capital de l'accès des pauvres à la justice. La question n'en est pas moins inscrite à l'ordre du jour du Comité et, dans une étude sur la question de l'accès à la justice et la pauvreté en Amérique latine, il a recommandé que l'attention des organisations qui exécutent ces programmes soit appelée sur le problème, car la solution qui sera trouvée sera déterminante pour la consolidation de la démocratie et l'exercice des droits de l'homme.

47. À titre personnel, il pense qu'une partie du problème réside dans le système de gouvernement des pays d'Amérique latine. Pour pouvoir mettre en œuvre des mesures efficaces à court terme, un État doit disposer d'un appareil efficace et avoir la capacité de faire changer les choses. Sinon, il se transforme en simple spectateur du drame social de la pauvreté et du chômage, ce qui aboutit à l'affaiblissement de la cohésion nationale et du système démocratique. Améliorer l'efficacité de l'appareil de gouvernement doit être une composante essentielle de la réforme d'un système judiciaire, qui est lui-même un élément fondamental de la démocratie dans la mesure où il donne à tous l'accès au système. La modernisation de l'État et de ses institutions doit donc être fondée sur la situation socioéconomique et culturelle propre à chaque pays.

48. Le Comité a réintégré le troisième sujet – la coopération interaméricaine pour lutter contre le terrorisme – dans son ordre du jour en 1994 et a depuis lors élaboré des études sur ce qui constitue un très grave problème pour l'Amérique latine. Le premier Sommet des Amériques, tenu à Miami (Floride) du 9 au 11 décembre 1994, a souligné l'urgence que présentait le sujet pour l'OEA, qui, en avril 1996, a tenu à Lima la première Conférence interaméricaine consacrée au terrorisme et adopté un plan d'action. La Représentante permanente du Pérou auprès de l'OEA, Mme Ramacciotti, a joué un rôle fondamental dans cet exercice. Lors de la deuxième Conférence interaméricaine consacrée au terrorisme, tenue à Mar del Plata (Argentine) en novembre 1998, il a été proposé de créer un comité interaméricain contre le terrorisme, et le Comité juridique interaméricain a été chargé d'aider à produire des études concernant le renforcement de la coopération judiciaire pour lutter contre le terrorisme, y compris l'extradition. À sa réunion de juin 1999, l'Assemblée générale de l'OEA prendra une décision sur cette proposition. Dans l'intervalle, elle a prié le Comité d'étudier l'opportunité d'élaborer une nouvelle convention inter-

américaine contre le terrorisme. Le Comité a élaboré des projets de textes relatifs à l'extradition et à l'entraide en matière pénale, qui prévoient néanmoins que les États peuvent refuser l'extradition s'ils considèrent que l'infraction alléguée est de nature politique, et accorder l'asile politique. Les États d'Amérique latine ont en réalité déjà inscrit cette possibilité dans un certain nombre d'instruments régionaux afin de protéger les personnes contre des actions politiques ou arbitraires de la part des autorités.

49. S'agissant du dernier des quatre sujets – la démocratie dans le système interaméricain –, le Comité accorde une importance particulière aux études relatives au développement progressif du droit international en relation avec le fonctionnement effectif de la démocratie représentative. La Charte de l'OEA mentionne quatre fois la démocratie, qu'elle décrit dans le préambule comme la condition essentielle de la stabilité, de la paix et du développement de la région. La Charte ajoute que la solidarité américaine doit s'entendre de la consolidation, dans le cadre d'institutions démocratiques, d'un système de liberté individuelle et de justice sociale fondé sur le respect des droits fondamentaux de la personne, que l'OEA a pour objectif fondamental la consolidation de la démocratie représentative dans le cadre du respect du principe de non-intervention, et que la solidarité des États américains exige une organisation politique fondée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative.

50. Le Comité a adopté sur le sujet un rapport important, qui fait ressortir que la Charte de l'OEA a institué des obligations juridiques internationales à la charge tant des États membres que de l'organisation elle-même. Sur la base du principe selon lequel une question ne relève pas de la compétence exclusive d'un État si elle est réglementée par le droit international, il peut être affirmé que, dans le système interaméricain, la démocratie n'est plus une question exclusivement interne. Dans le cas de la violation d'une obligation liée à la démocratie, l'OEA et ses États membres ne peuvent prendre que les mesures relevant de l'exercice d'une fonction reconnue en droit international. Par exemple, un État pourrait rompre ses relations avec un gouvernement non démocratique, mais il ne pourrait pas intervenir d'office dans les processus électoraux de cet État ni, d'ailleurs, recourir ou menacer de recourir à la force. Néanmoins, l'OEA elle-même est habilitée, en vertu de différents mandats, à agir en cas d'effondrement de la démocratie. Elle est notamment habilitée à se saisir d'une affaire et adopter des résolutions sur la coopération dont l'exécution exige le consentement de chaque État. Et, en vertu d'un autre mandat juridiquement contraignant – le Protocole de Washington de 1992 portant réforme de la Charte de l'OEA¹⁷ –, l'Assemblée générale de l'OEA peut suspendre l'adhésion d'un pays membre dont le gouvernement démocratiquement constitué a été renversé par la force.

51. Le Comité a organisé un important séminaire sur la démocratie, et l'OEA a proposé que de telles réunions aient lieu périodiquement en vue de favoriser la consolidation de la démocratie. M. Marchand Stens communiquera volontiers à la Commission les publications où sont reproduits les débats et les conclusions des réunions qui

ont déjà eu lieu. Il est clair que ce qui menace l'Amérique latine au crépuscule du siècle est le risque, après avoir atteint des niveaux sans précédent d'organisation démocratique, de revenir à la tradition d'autoritarisme qui a caractérisé son histoire passée, à moins que la démocratie ne se traduise dans le bien-être de la population dans son ensemble.

52. Bien que le temps manque pour parler d'autres importants sujets traités par le Comité, comme la corruption, M. Marchand Stens tient à évoquer brièvement les activités éducatives menées par le Comité, sous la forme de stages annuels d'un mois d'enseignement du droit international à Rio de Janeiro, qui sont suivis par une cinquantaine de juristes, dont 30 perçoivent des bourses leur permettant d'assister aux cours. Des exemplaires de la publication élaborée à l'issue de chaque cours sont à la disposition des membres de la Commission.

53. En conclusion, il souligne de nouveau que tous les membres du Comité juridique interaméricain souhaitent non seulement continuer à informer la Commission des activités de celui-ci, mais renforcer aussi autant que possible les liens existant entre les deux organes.

54. Le PRÉSIDENT remercie l'observateur du Comité juridique interaméricain pour son exposé très utile, et donne la parole aux membres de la Commission.

55. M. BAENA SOARES dit que les liens entre le Comité et la Commission pourraient être intensifiés par des dispositions prévoyant que des membres de chaque organe assisteront régulièrement aux réunions de l'autre organe, par l'amélioration et l'institutionnalisation des échanges de documents et de rapports, et par la présentation de rapports réguliers du Comité sur ses activités, ce qui permettrait aux membres de la Commission d'évaluer ses travaux et, le cas échéant, d'y apporter leurs propres contributions. Il demande quel usage le Comité entend faire de ces trois procédures pour consolider son dialogue avec la Commission.

56. M. MARCHAND STENS (Observateur du Comité juridique interaméricain) dit que les membres du Comité sont unanimes pour souhaiter le maintien de relations étroites et évolutives avec la Commission. C'est pourquoi il envoie chaque année un représentant à la session de la Commission pour rendre compte de ses activités et, en 1998, le Comité a eu l'honneur d'accueillir M. Baena Soares et d'entendre le rapport de celui-ci sur les activités de la Commission à son siège de Rio de Janeiro. De tels échanges devraient être facilités et encouragés. En l'état, les échanges d'information écrite sont insuffisants et devraient peut-être être institutionnalisés. Il pourrait aussi être envisagé d'officialiser des échanges de vues entre les présidents des deux organes.

57. M. LUKASHUK salue l'éminente contribution apportée par l'école latino-américaine du droit aux travaux de la Commission. Il appuie pleinement les propos exprimés quant à l'importance de l'accès à la justice par toutes les couches de la population. Toutefois, pour que les personnes puissent exercer pleinement leurs droits, elles doivent être informées de ces droits. Peut-être le Comité et l'Assemblée générale de l'OEA devraient-ils appeler l'attention des États sur la nécessité d'enseigner à leurs jeunes citoyens des éléments du droit : le respect des

¹⁷ Voir *supra* note 15.

droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie doivent être inculqués dès la prime enfance.

58. Comme l'a dit M. Baena Soares, la situation quant aux échanges de documentation laisse beaucoup à désirer. Une plus large diffusion des documents de base du Comité pourrait avoir une influence non négligeable sur la Commission et sur la pratique internationale; de cette façon, les résultats obtenus par les pays d'Amérique latine ne seraient plus confinés au sous-continent.

59. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA félicite le Comité pour les travaux qu'il entreprend dans des domaines comme les droits des peuples autochtones, qui sont également un problème éminemment d'actualité en Europe. Il demande quels sont les mécanismes interaméricains spécifiques qui existent pour réguler la démocratie – par exemple, par le suivi des élections – et quelles sont les techniques qu'applique le Comité, dans le cadre de son rôle d'intégration, en vue d'harmoniser l'administration de la justice à l'échelon du continent.

60. M. GOCO dit que, dans la région du monde à laquelle il appartient, les pays partagent les préoccupations exprimées par l'observateur du Comité juridique interaméricain. M. Marchand Stens a évoqué brièvement le thème de la corruption, question qui intéresse également la Commission. La Convention interaméricaine contre la corruption adoptée à la suite de la Conférence de Caracas en 1996 sera une précieuse contribution aux travaux entrepris par la Commission sur ce sujet. Un membre de la Commission, M. Operti Badan, a déjà fait distribuer à ses collègues une documentation relative à la Convention. De plus amples renseignements seront néanmoins bienvenus.

61. M. MARCHAND STENS (Observateur du Comité juridique interaméricain) dit que M. Lukashuk a soulevé un point très important. Les droits de l'homme ne peuvent prospérer que dans une démocratie, et ils ne peuvent avoir valeur universelle lorsque l'accès à la justice n'est pas garanti à tous. La justice est l'essence même d'une société civilisée. Pourtant, dans certains pays d'Amérique latine, le nombre de personnes qui, du fait de la pauvreté, sont privées de l'exercice de leurs droits peut représenter jusqu'à 60 % de la population. Il est donc essentiel d'assurer la diffusion de l'information auprès de ces secteurs marginalisés de la population qui sont ignorants de leurs droits.

62. En réponse à M. Pambou-Tchivounda, il précise qu'un certain nombre d'organes s'emploient à réguler la démocratie. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a compétence pour examiner des plaintes relatives à la violation de droits et, lorsque la Commission ne parvient pas à régler une question, elle saisit la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dont les décisions s'imposent aux États membres. À l'échelon politique, le Parlement andin n'a aucune compétence obligatoire, mais il exerce une influence morale considérable. Au niveau sous-régional, la Cour de Justice andine et la Commission

andine de juristes œuvrent pour l'intégration de l'administration de la justice. Le MERCOSUR dispose également d'un mécanisme très développé de règlement des différends.

63. À propos de l'observation de M. Goco, il peut être précisé que le Comité juridique interaméricain a été chargé de rédiger la Convention interaméricaine contre la corruption, qui impose aux États une obligation morale de légiférer. Il n'y a encore aucune harmonisation de la législation des États sur cette question. Étant donné que les systèmes juridiques appliqués dans les différents pays de la région présentent de grandes différences, le Comité a élaboré, non pas des dispositions expresses, mais une série de directives à l'intention du législateur, assorties de commentaires, concernant la subornation transnationale et les gains illicites.

64. Le PRÉSIDENT remercie de nouveau l'observateur du Comité juridique interaméricain de son exposé très complet. Il a été particulièrement impressionné par le grand nombre de sujets inscrits à l'ordre du jour du Comité et par l'équilibre que celui-ci parvient à maintenir dans ses travaux entre problèmes de droit international et problèmes de droit interne. La Commission ne manquera pas de prendre soigneusement note de toutes les suggestions qui ont été faites quant aux moyens d'améliorer la coopération entre les deux organes. Le Comité est l'un des organes juridiques les plus anciens et un de ceux qui ne cessent de se bonifier avec l'âge.

La séance est levée à 13 h 10.

2574^e SÉANCE

Mercredi 19 mai 1999, à 10 h 5

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Al-Khasawneh, M. Baena Soares, M. Candiotti, M. Crawford, M. Economides, M. Elaraby, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Kabatsi, M. Kamto, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Pambou-Tchivounda, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Yamada.
