Document:-
A/CN.4/SR.2576

Compte rendu analytique de la 2576e 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)

Copyright © Nations Unies

36. S'agissant de l'observation de M. Economides relative aux relations entre la Commission et la CIJ, c'est bien entendu à la Commission qu'il appartient de décider de la forme que ces relations peuvent prendre, mais il y a lieu de noter que tout ce qui concerne la CIJ est désormais immédiatement accessible sur Internet[19]. Le Conseiller juridique appelle à cet égard l'attention sur l'avis consultatif particulièrement important rendu par la Cour quelques jours seulement auparavant sur la question des privilèges et immunités des experts nommés par les organismes des droits de l'homme. Les membres de la Commission apprendront certainement avec intérêt que cet avis consultatif sur le *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme* renvoie à des articles sur le sujet qui ont été élaborés par la Commission.

37. En ce qui concerne les observations de M. Lukashuk, il est indéniable que beaucoup reste à faire en matière de respect du droit international dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales, des droits de l'homme et du droit humanitaire, mais, dans bon nombre d'autres domaines, les communications ou la santé publique par exemple, la situation peut être qualifiée d'excellente. La disponibilité de l'information à l'échelle planétaire par le biais d'Internet, l'importance sans cesse croissante des activités des organisations non gouvernementales et la contribution considérable apportée par la société civile de manière générale sont des facteurs qu'il convient de ne pas négliger. Il y a besoin non pas de davantage de droit mais d'un respect plus strict du droit et d'une plus grande hauteur de vue au niveau politique.

38. Pour conclure, le Conseiller juridique assure aux membres de la Commission que le Secrétariat fait du mieux qu'il peut pour leur fournir des services qui soient à la mesure de l'importance du rôle de la Commission.

La séance est levée à 11 h 30.

[19] www.icj.cij.org.

2576e SÉANCE

Mardi 25 mai 1999, à 10 h 5

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Gaja, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Simma, M. Yamada.

Coopération avec d'autres organismes *(suite*)*

[Point 11 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ CONSULTATIF JURIDIQUE AFRO-ASIATIQUE

1. Le PRÉSIDENT invite M. Tang Chengyuan, secrétaire général du Comité consultatif juridique afro-asiatique, à prendre la parole pour informer la Commission des activités du Comité.

2. M. TANG Chengyuan (Observateur du Comité consultatif juridique afro-asiatique) dit que le Comité accorde une grande importance aux liens anciens qui l'unissent à la Commission et apprécie grandement le rôle que joue celle-ci dans le développement progressif et la codification du droit international. Il rappelle qu'il est d'usage que la Commission soit représentée aux sessions annuelles du Comité et que, au cours des années passées, la Commission a également été représentée à la réunion des conseillers juridiques des États membres du Comité qui se tient au Siège de l'ONU, à New York, pendant la session de l'Assemblée générale.

3. La trente-huitième session du Comité s'est tenue à Accra du 19 au 23 avril 1999. La Commission y était représentée par M. Yamada et M. Addo, ressortissant du pays hôte. Douze questions de fond, dont la question des travaux de la Commission à sa cinquantième session, étaient inscrites à l'ordre du jour de la session, mais, faute de temps, seules certaines d'entre elles ont fait l'objet de discussions approfondies.

4. À propos de la responsabilité des États, le Comité a estimé que les projets d'articles relatifs aux contre-mesures concernaient l'aspect le plus difficile et le plus controversé de l'ensemble du régime envisagé. Un membre du Comité a émis l'avis que les principes relatifs à la responsabilité des États devraient faire l'objet d'un consensus entre les États et que les projets d'articles devaient distinguer entre le préjudice juridique et le dommage matériel.

5. S'agissant de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, le Comité a constaté que la Commission n'avait pas encore bien défini l'orientation de son étude. L'intitulé du sujet prêtait à confusion, mais le contenu était néanmoins clair; d'autre part, la réflexion de la Commission sur la prévention des dommages transfrontières devait porter aussi sur les questions de responsabilité *(liability)* et d'indemnisation.

6. En ce qui concerne les réserves aux traités, l'élaboration de directives est apparue comme appropriée pour, le cas échéant, combler les lacunes du régime de Vienne. Il a été suggéré à cet égard que la Commission veille à préserver le délicat équilibre des règles coutumières du droit international relatives à l'intégrité et à l'universalité d'un traité. Un membre du Comité a souligné que la réunion spéciale sur les réserves aux traités organisée par le Comité dans le cadre de sa trente-septième session avait étudié le sujet en profondeur. Il a été noté à cet égard que les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne de 1969

* Reprise des débats de la 2573e séance.

constituaient un régime éprouvé et souple, et que les directives finales devraient refléter les avis exprimés par le Comité l'année précédente.

7. Par ailleurs, le Comité a pris note du fait que les travaux de la Commission sur deux sujets, à savoir la protection diplomatique et les actes unilatéraux des États, en étaient au stade préliminaire. M. Tang Chengyuan rappelle à ce sujet qu'en 1996 le Comité avait souhaité que la Commission inscrive le sujet de la protection diplomatique à son ordre du jour, jugeant que l'étude de ce sujet compléterait ses travaux sur la responsabilité des États. À la trente-huitième session du Comité, le sujet de la protection diplomatique a suscité un certain intérêt en ce qu'il mettait l'accent sur les droits individuels par opposition aux droits de l'État de la nationalité.

8. En ce qui concerne les actes unilatéraux des États, il a été estimé que le sujet était complexe et que le Rapporteur spécial ne devait pas s'appuyer sur la pratique des États. Si les actes unilatéraux des États pouvaient imposer des obligations internationales, ils ne pouvaient être cités comme sources du droit international. En effet, les actes des États sont régis soit par le droit des traités soit par le droit de la responsabilité des États. Une délégation a estimé que, en l'absence d'une doctrine cohérente englobant tous les types d'actes unilatéraux, les travaux de la Commission permettraient d'éclairer certains aspects des actions des États et contribueraient à assurer la stabilité des relations internationales. Il a été observé que l'objectif de la Commission devait être d'identifier les éléments constitutifs et les effets des actes juridiques unilatéraux des États et d'élaborer les règles qui leur sont généralement applicables.

9. S'agissant de la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, le Comité s'est félicité des travaux de la Commission et de l'adoption des 27 projets d'article[1] élaborés par le Rapporteur spécial, M. Mikulka. Ces projets d'article sont relativement souples et offrent suffisamment d'options pour que les États puissent adopter le projet de la Commission.

10. Les autres questions examinées au cours de la trente-huitième session du Comité ont été : la Décennie des Nations Unies pour le droit international[2]; le statut et le traitement des réfugiés; l'expulsion des Palestiniens et autres pratiques israéliennes, dont l'immigration massive et les implantations de colonies juives dans les territoires occupés en violation du droit international, notamment de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949; la protection juridique des travailleurs migrants; le droit de la mer; l'application extra-territoriale des législations nationales : les sanctions imposées à des États tiers; le rapport de la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale; le suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement; l'activité normative des institutions des Nations Unies et d'autres organismes internationaux compétents en matière de droit commercial international; et le rapport sur un séminaire organisé par l'OMC à New Delhi les 17 et 18 novembre 1998 portant sur certains aspects de son mécanisme de règlement des différends. Un document contenant une présentation d'ensemble de la trente-huitième session du Comité a été remis au secrétariat de la Commission.

11. En réponse à M. Yamada qui, dans son intervention devant le Comité à sa trente-huitième session, a sollicité les observations des États membres du Comité au sujet du droit de l'environnement inscrit au programme de travail à long terme de la Commission, M. Tang Chengyuan signale que le Comité a organisé à Accra, parallèlement à sa trente-huitième session, une réunion spéciale sur des moyens efficaces d'assurer la mise en œuvre et le respect du droit international de l'environnement ainsi que le règlement des différends en la matière. Le rapport de cette réunion a été remis aux membres de la Commission pour information. Plusieurs idées intéressantes sont ressorties de la réunion spéciale comme suit : le droit international de l'environnement repose essentiellement sur des traités qui reflètent une approche sectorielle alors qu'une approche intégrée et globale serait nécessaire pour traiter des questions d'environnement; compte tenu de la libéralisation croissante et de l'expansion du commerce international qui en résulte, il y a lieu d'étudier l'interface juridique entre le commerce et l'environnement; il est important que les États renforcent leurs capacités en vue d'une application effective du droit et que ce renforcement des capacités s'accompagne d'un transfert des ressources technologiques et financières aux pays les moins avancés et aux pays en développement; seuls les États peuvent faire respecter les obligations internationales en matière d'environnement; et le règlement extrajudiciaire des litiges pourrait être un moyen approprié de régler les différends dans le domaine de l'environnement. Le Comité a souhaité que d'autres réunions soient organisées, en collaboration avec le PNUE et d'autres organisations internationales compétentes, en vue d'approfondir l'examen des questions abordées lors de la réunion spéciale.

12. S'agissant de la coopération future entre le Comité et la Commission, M. Tang Chengyuan dit que le secrétariat du Comité continuera d'établir des notes et de formuler des commentaires sur les questions de fond examinées par la Commission en vue d'aider les représentants des États membres du Comité qui participent à l'examen par la Sixième Commission du rapport de la CDI à l'Assemblée générale sur les travaux de sa session. Ainsi, un point intitulé « Rapport sur les travaux de la Commission du droit international à sa cinquante et unième session » figurera à l'ordre du jour de la trente-neuvième session du Comité, qui se tiendra en 2000. Au nom du Comité, M. Tang Chengyuan invite le Président de la Commission à participer à cette session et exprime l'espoir que la coopération toujours plus étroite entre le Comité et la Commission se poursuivra.

13. M. YAMADA dit qu'il a suivi avec beaucoup d'intérêt la trente-huitième session du Comité, qui a, comme toujours, examiné avec attention les travaux de la Commission. Il a lui-même présenté oralement les activités réalisées par la Commission ainsi que les travaux pertinents de la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Il a également informé le Comité du programme de travail futur de la Commission. Les contributions émanant des États d'Afrique et d'Asie étaient moindres que celles émanant d'autres États, en particulier les États

[1] Voir 2569e séance, note 8.

[2] Voir 2575e séance, note 4.

européens, et il a invité le Comité à participer plus activement aux travaux de la Commission et souligné la nécessité que le Comité joue un rôle de catalyseur entre la Commission et les États qui le composent.

14. M. KATEKA accueille avec satisfaction les informations fournies par l'observateur du Comité tout en pensant qu'il aurait été bon que les avis formulés par les membres du Comité sur les sujets que la Commission étudie soient exposés plus en détail. Il est certes utile que le Comité réunisse des informations pour aider ceux de ses membres qui participent à l'examen par la Sixième Commission du rapport de la CDI à l'Assemblée générale sur les travaux de sa session, mais il serait aussi approprié que le Comité communique à la Commission des avis circonstanciés qu'elle pourrait prendre en considération. Par ailleurs, il semble que les cinq jours que dure la session annuelle du Comité ne suffisent pas pour traiter tous les sujets inscrits à l'ordre du jour. Avec un ordre du jour plus restreint, le Comité pourrait se concentrer davantage sur les sujets importants. Cela dit, les travaux du Comité restent très intéressants.

15. Le PRÉSIDENT se dit convaincu que le rapport sur la trente-huitième session du Comité et le rapport de la réunion spéciale sur des moyens efficaces d'assurer la mise en œuvre et le respect du droit international de l'environnement ainsi que le règlement des différends en la matière, mis à la disposition de la Commission, qui témoignent de la qualité de l'échange d'informations entre le Comité et la Commission, seront d'un grand intérêt pour les membres de la Commission.

16. M. HE se félicite de l'usage qui veut que, chaque année, l'observateur du Comité présente les activités du Comité à la Commission et qu'un membre de la Commission présente les travaux de la Commission à la session annuelle du Comité. Il note en outre avec satisfaction que les sujets examinés par la Commission sont également étudiés par le Comité. Néanmoins, la collaboration entre la Commission et le Comité pourrait encore être renforcée et améliorée, par exemple par la communication réciproque de tous les documents pertinents. Cela favoriserait les échanges de vues sur les sujets d'intérêt commun. On pourrait également envisager un renforcement de la coopération sur certains de ces sujets qui pourraient d'autre part faire l'objet d'une étude plus approfondie.

17. M. ADDO pense aussi que, vu la courte durée de sa session annuelle, le Comité pourrait sélectionner un ou deux sujets étudiés par la Commission et d'intérêt commun sur lesquels il aurait une réflexion approfondie. Par ailleurs, il aimerait savoir si le Comité a l'intention de créer un site web et, dans l'affirmative, à quelle date. Cela permettrait de diffuser très largement et rapidement tous les documents voulus; par exemple, si un tel site avait existé, les membres de la Commission auraient pu prendre connaissance à l'avance des documents soumis par le Comité.

18. M. KUSUMA-ATMADJA remercie l'observateur du Comité des documents très utiles qu'il a présentés et qui exposent de manière systématique les travaux du Comité et tous les sujets qu'il étudie. Le Comité devrait se concentrer sur un nombre plus limité de sujets. Le secrétaire général du Comité a fait un excellent travail en ce qui concerne la coopération avec la Commission, qui devrait être représentée par davantage de membres aux réunions du Comité. Cette coopération est importante de manière générale, mais elle l'est encore plus sur des sujets précis tels que le droit de l'environnement, par exemple, domaine où la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination est manifestement plus adaptée à la situation d'États continentaux qu'à celles des nombreux pays d'Asie qui sont continentaux et insulaires ou purement insulaires.

19. M. GOCO dit que l'action du Comité est très importante à cause, d'abord, du nombre des pays d'Afrique et d'Asie qu'il regroupe, ensuite, de la contribution que ces pays apportent au développement progressif et à la codification du droit international, comme le montre notamment la contribution que le Comité, réuni à Manille les 5 et 6 mars 1996, a apportée aux travaux préparatoires en vue de la création d'une cour pénale internationale. Sans se désintéresser d'autres sujets de préoccupation pressants pour la communauté internationale, le Comité devrait concentrer son action sur quelques sujets particulièrement importants pour la région, notamment celui des travailleurs migrants et celui du statut et du traitement des réfugiés.

20. M. Sreenivasa RAO rappelle que le Comité a accompli un travail remarquable pour la région sous tous ses secrétaires généraux, et plus particulièrement sous la direction de M. Tang Chengyuan, qui a donné toute la mesure de son talent à la trente-huitième session du Comité. Disposant désormais d'un siège permanent en Inde, le Comité peut se consacrer pleinement au développement de sa coopération avec d'autres organes, notamment dans le cadre de réunions spécialisées. Deux réunions de ce type ont eu lieu au cours de l'année écoulée : la première, évoquée par M. Tang Chengyuan, a traité de certains aspects du mécanisme de règlement des différends de l'OMC et la seconde, tenue à New Delhi les 11 et 12 février 1999, a examiné les rapports préliminaires établis à l'occasion du centième anniversaire de la première Conférence internationale de la paix. Le secrétaire général est également parvenu, en établissant des priorités et en veillant à ce qu'il soit fait le meilleur usage des fonds disponibles, à stabiliser la situation financière du Comité. En ce qui concerne la coopération avec la CDI, cette dernière a toujours été représentée, par son président ou par l'un de ses membres, aux réunions du Comité, mais il serait intéressant que davantage de membres africains et asiatiques de la Commission puissent faire de même. Que ce soit pour l'extradition, l'entraide judiciaire, le sort des réfugiés, le droit de la mer ou le droit des traités, les projets de conventions et de directives de la Commission ont toujours été très utiles pour le Comité, auquel ils ont permis d'apporter une contribution importante à l'œuvre générale de codification de ces sujets. Il en va de même à présent pour le droit de l'environnement, auquel le Comité a consacré une réunion spéciale, également évoquée par M. Tang Chengyuan, sur des moyens efficaces d'assurer la mise en œuvre et le respect du droit international de l'environnement ainsi que le règlement des différends en la matière afin que les pays membres puissent présenter leurs intérêts et leurs aspirations et être présents dans le travail de codification du sujet.

21. M. TANG Chengyuan (Observateur du Comité consultatif juridique afro-asiatique) remercie les membres de la Commission de leurs observations et suggestions. En ce qui concerne la nécessité de concentrer les travaux sur un petit nombre de sujets, il fait remarquer que le Comité fonctionne selon le principe du consensus et que les États membres ne sont pas toujours disposés à retirer des sujets qu'ils ont proposés. Le Comité essaie de contourner cette difficulté par le système des sujets spéciaux ou des réunions consacrées à un sujet particulier. Pour ce qui est de la préparation de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Comité distribue à tous les représentants de ses États membres à New York un bilan des travaux accomplis sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Sixième Commission. S'agissant de la question du droit de l'environnement, le Comité compte entreprendre de nouvelles études sur le sujet. Le Comité a par ailleurs créé un groupe de travail sur les travailleurs migrants, dans le cadre de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Enfin, il examine actuellement la question de la création d'un site web. Pour conclure, M. Tang Chengyuan se félicite de la volonté manifestée par le Président et par tous les membres de la Commission d'approfondir la coopération entre les deux organes.

22. Le PRÉSIDENT fait remarquer que le Comité est, de tous les organismes régionaux, celui qui compte le plus d'éminents juristes et aussi celui qui consacre le plus de temps à étudier les travaux de la Commission. Le travail accompli par le Comité doit donc être pris en compte, parce qu'il est le miroir dans lequel la Commission peut voir ses succès comme ses erreurs. La continuité de cette interaction est très importante pour les deux parties et doit être assurée même si les difficultés financières empêchent parfois que cela se fasse dans un cadre officiel. La Commission s'est dotée dernièrement d'un site web et cette expérience s'est révélée particulièrement positive, en assurant en particulier une plus large diffusion de ses documents, aussi le Comité ne devrait-il pas hésiter à s'engager dans cette voie. Inversement, le système des réunions ordinaires et des réunions spéciales adopté par le Comité est une expérience intéressante dans la mesure où elle accroît la capacité de réaction des organes juridiques à l'évolution des besoins des sociétés et des pays, aspect que la Commission ne devrait pas négliger. Le Président espère, pour finir, que M. Tang Chengyuan maintiendra des liens avec la Commission, dans le cadre d'une coopération qu'il souhaite durable entre les deux organes.

Responsabilité des États[3] *(suite*)* [A/CN.4/492[4], A/CN.4/496, sect. D, A/CN.4/498 et Add.1 à 4[5], A/CN.4/L.574 et Corr.2 et 3]

[Point 3 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite*)*

ARTICLES 27 ET 28 *(suite*)*

23. M. SEPÚLVEDA relève avec satisfaction que la Commission a remarquablement progressé dans l'examen du sujet, délicat, de la responsabilité des États, en particulier grâce à la science juridique que possède le Rapporteur spécial et à son aptitude à expliquer et développer des concepts juridiques avec précision et clarté. Le travail de la Commission s'en trouvera facilité et devrait aboutir à la mise en place d'un système juridique mieux ordonné renfermant des règles qui circonscrivent distinctement les droits et les devoirs des États dans le domaine de la responsabilité internationale.

24. En ce qui concerne le chapitre IV (Implication d'un État dans le fait internationalement illicite d'un autre État) de la première partie du projet d'articles adopté en première lecture, le point saillant du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur la responsabilité des États (A/CN.4/498 et Add.1 à 4) est sa recommandation tendant à maintenir, moyennant quelques modifications, les idées clefs autour desquelles il s'articule. Il serait aberrant de ne pas tenir responsable un État qui serait complice de la commission par un autre État d'un fait illicite, ou qui exercerait une contrainte sur un autre État pour qu'il agisse illégalement. Les articles 27 (Aide ou assistance d'un État à un autre État pour la perpétration d'un fait internationalement illicite) et 28 (Responsabilité d'un État pour le fait internationalement illicite d'un autre État) adoptés en première lecture énonçaient des concepts confus qui avaient besoin d'être reformulés. Le texte des nouveaux articles 27 (Aide à un autre État ou pouvoir de direction exercé sur un autre État pour l'exécution d'un fait internationalement illicite), 28 (Responsabilité d'un État qui exerce une contrainte sur un autre État) et 28 *bis* (Effet du présent chapitre) proposés par le Rapporteur spécial au paragraphe 212 de son deuxième rapport est plus satisfaisant : il a gagné en qualité juridique et lève des ambiguïtés. C'est ainsi que le mot « implication » figurant dans le titre du chapitre IV ne rend pas compte du degré de participation d'un État dans les hypothèses envisagées dans ce projet. Pour ce qui est du nouveau titre proposé, « Responsabilité d'un État du fait d'un autre État », M. Sepúlveda suppose que la responsabilité du premier État (État A) est en cause en raison non pas d'un fait quelconque mais d'un fait illicite perpétré par le deuxième État (État B). Si tel est le cas, il serait souhaitable de mentionner dans l'intitulé lui-même cette idée d'illicéité.

25. Cela le serait d'autant plus que, dans la note explicative qui suit le nouvel intitulé proposé, le Rapporteur spécial a indiqué que « de plus, dans le cas où le comportement de l'État B est causé par la contrainte exercée par l'État A, l'illicéité de ce comportement peut être exclue pour ce qui concerne l'État B ». Il pourrait s'agir d'un cas d'état d'urgence ou de force majeure, qui constituerait une exception à l'engagement de la responsabilité. Mais le fait illicite commis par l'État B n'en demeurerait pas moins, même s'il n'encourt pas nécessairement de responsabilité.

26. Abordant l'article 27, M. Sepúlveda note premièrement que, dans le texte adopté en première lecture, le membre de phrase « L'aide ou l'assistance d'un État à un

* Reprise des débats de la 2574e séance.

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

[4] Reproduit dans *Annuaire... 1999*, vol. II (1re partie).

[5] Ibid.

autre État, s'il est établi qu'elle est prêtée pour la perpétration d'un fait internationalement illicite réalisée par ce dernier, constitue elle aussi un fait internationalement illicite » prête à confusion. Il faudrait déterminer à qui il appartiendrait d'établir que l'aide ou l'assistance en question a été prêtée pour commettre un fait illicite. Et là interviendrait un élément de subjectivité. Cette tâche devrait-elle revenir à la victime du fait illicite ou à un organe judiciaire ou à un tribunal arbitral ? Il est heureux que le nouveaux texte proposé abandonne ce genre de critère qui se prête à des interprétations multiples. Deuxièmement, il se dégage, tant des commentaires des articles à l'examen adoptés en première lecture[6] que des notes accompagnant les nouveaux articles 27, 28 et 28 *bis* proposés, toute une série de lignes directrices qui fondent les principes énoncés à l'article 27 concernant la complicité de deux États pour commettre un fait illicite. Il y a tout d'abord la relation de cause à effet entre l'aide fournie et la commission du fait illicite : l'assistance apportée doit avoir pour résultat de faciliter la commission de ce fait qui viole des obligations internationales. Vient ensuite le principe de l'intention : un État qui prête son assistance pour la commission d'un fait illicite, en sachant pertinemment qu'un fait illicite va être commis et que ce fait serait illicite s'il était perpétré par lui-même, doit le faire dans le but de s'en rendre complice. Il y a enfin le principe de la double responsabilité : l'hypothèse envisagée à l'article 27 suppose la commission de deux faits qui sont en soi des faits internationalement illicites et, partant, laisse entrevoir deux types de responsabilité – une responsabilité de l'État qui a fourni une assistance et une responsabilité de l'État qui a violé ses obligations pour perpétrer un fait illicite.

27. C'est dans cet esprit que le nouvel article 27 prévoit, dans une formule bien conçue quant au fond et à la forme, qu'un État A qui exerce un pouvoir de direction ou de contrôle sur un État B pour qu'il viole une obligation internationale encourt la même responsabilité que l'État qui aide ou assiste un autre État à commettre un fait illicite. Il n'en comporte pas moins des lacunes. Pour des raisons que M. Sepúlveda ne trouve pas convaincantes, le Rapporteur spécial a recommandé de ne pas inclure l'hypothèse de l'entente en tant qu'élément de la responsabilité internationale, en d'autres termes l'entente entre deux ou plusieurs États pour perpétrer un fait internationalement illicite. Il se pourrait que chacun de ces États soit, pris individuellement, responsable. Mais, comme dans le cas de l'ordre juridique interne, la nature du fait illicite et les sanctions dont il est passible diffèrent lorsqu'il s'agit de criminalité organisée, qui fait naître une responsabilité aggravée. Par exemple, en 1956, à la suite de la nationalisation du canal de Suez, les gouvernements de trois États ont, pour contrer cette décision, constitué une entente qualifiée de contraire au droit international[7]. La Commission pourrait ainsi envisager une responsabilité collective ou conjointe, sans préjudice de l'attribution d'une responsabilité individuelle.

28. À propos de l'article 28, il y a lieu de déterminer avec précision ce qu'il faut entendre en l'occurrence par « contrainte ». Selon le paragraphe 29 du commentaire de l'article 28 adopté en première lecture, cité au paragraphe 203 du rapport, « la "contrainte" aux fins du présent article ne saurait être nécessairement limitée à la menace ou à l'emploi de la force armée, mais devrait s'étendre à toute action limitant gravement la liberté de décision de l'État qui la subit, à toute mesure lui rendant extrêmement difficile d'agir d'une façon différente de celle requise par l'État exerçant la contrainte »; et, au paragraphe 204 du rapport, le Rapporteur spécial déclare que « la contrainte aux fins de cet article n'est rien d'autre qu'un comportement qui force la volonté de l'État dominé et ne lui laisse d'autre choix effectif que de se conformer aux souhaits de l'État dominant. Il ne suffit pas que le respect de l'obligation soit rendu plus difficile ou plus coûteux. En outre, l'État dominant doit exercer sa contrainte sur le fait même qui est internationalement illicite. Il ne suffit pas que les conséquences de l'acte objet de la contrainte rendent le respect d'une quelconque autre obligation plus difficile pour l'État dominé ». Ces critères étant indispensables pour déterminer les fondements de la contrainte et de ses conséquences, il serait souhaitable, s'il est décidé d'inclure dans le projet d'articles une définition des expressions employées, de dûment définir le caractère et la portée de la contrainte, en précisant que celle-ci, loin d'être limitée à l'emploi de la force armée, englobe aussi les pressions d'ordre économique.

29. Revenant sur la question de l'épuisement des recours internes au chapitre III (Violation d'une obligation internationale), M. Sepúlveda considère que ni le texte de l'article 26 *bis* (Épuisement des recours internes) proposé par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport ni le débat dont cette question a fait l'objet à la Commission ne lui rendent vraiment justice. Le commentaire de l'article 22 (Épuisement des recours internes) correspondant adopté en première lecture[8] fait une vingtaine de pages, consacrées aux principes juridiques sous-jacents à la règle, à la pratique des États, aux décisions judiciaires et à la doctrine. Il s'en dégage plusieurs conclusions, notamment : la Commission considère que le principe sur lequel repose la règle de l'épuisement des recours internes est parfaitement établi dans le droit international général; ce principe est basé sur l'idée qu'il n'y a pas violation, ou du moins pas violation irréversible, d'une obligation internationale à moins que le particulier auteur de la plainte n'ait essayé d'obtenir réparation en se prévalant de l'une quelconque des voies ouvertes par le droit interne de l'État qui a commis l'infraction; il y a responsabilité internationale de l'État s'il est établi qu'il y a eu déni de justice, c'est-à-dire lorsque les recours internes ont été épuisés et que l'État ne s'est pas acquitté de façon satisfaisante de ses obligations internationales. Mais le Rapporteur spécial, en limitant ses observations à cinq pages environ, semble accorder un rôle mineur à la règle de l'épuisement des recours internes, allant jusqu'à mettre en cause son éventuelle incorporation, ou en tout cas sa place, dans le projet d'articles. M. Sepúlveda est résolument favorable au maintien de cette règle dans le projet, car elle relève essentiellement du droit de la responsabilité internationale. Il ne suffit pas de soutenir qu'elle pourrait éventuel-

[6] Pour le commentaire des articles 27 et 28, voir, respectivement, *Annuaire… 1978*, vol. II (2e partie), p. 111 et suiv. et *Annuaire… 1979*, vol. II (2e partie), p. 104 et suiv.

[7] Voir M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington, United States Government Printing Office, vol. 12, 1971, p. 320 et 321.

[8] Voir 2574e séance, note 5.

lement être incorporée dans le droit de la protection diplomatique : nul ne connaît vraiment à ce jour la teneur du futur instrument qui sera élaboré en la matière. Ce qui est sûr, en revanche, c'est que la règle de l'épuisement des recours internes et son revers, le déni de justice, sont intimement et irréversiblement liés à la responsabilité des États. La place de la disposition consacrée à cette règle pourra être discutée une fois la validité du principe admise. Normalement, cette disposition devrait figurer au chapitre V (Circonstances excluant l'illicéité) de la première partie, à côté des dispositions touchant les circonstances excluant l'illicéité. Elle pourrait figurer aussi, comme suggéré par le Rapporteur spécial, dans la deuxième partie.

30. En conclusion, M. Sepúlveda, faisant observer qu'en l'occurrence la Commission est appelée à procéder au toilettage du projet d'articles, l'exhorte à ne pas saper le travail de nombreuses années en cherchant à supprimer des dispositions qui sont le fruit d'une réflexion et d'une analyse approfondies. La Commission a pour mission de recueillir cet héritage pour mettre en place un ordre juridique mûrement pensé, doté d'un système de normes qui définit les droits et les devoirs des États en la matière.

31. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial), se référant au passage de l'intervention de M. Sepúlveda concernant le chapitre III du projet d'articles, fait observer que le débat à ce stade sur ce point est clos, la Commission ayant formellement renvoyé les projets d'articles correspondants au Comité de rédaction. Il souhaite cependant réaffirmer, pour dissiper tout malentendu éventuel, qu'il tient la règle de l'épuisement des recours internes, normalement inscrite dans les traités, pour une règle établie de droit international général applicable aussi bien en cas de violation des droits de l'homme que dans le domaine de la protection diplomatique. Il n'est pas question de l'amoindrir, mais force est de reconnaître que, contrairement à ce que dispose l'article 22 adopté en première lecture, il n'y a pas violation de l'obligation internationale uniquement dans les cas où les particuliers intéressés ont épuisé les recours internes.

32. Le Rapporteur spécial résume très brièvement, à l'intention des membres de la Commission qui étaient absents, les conclusions du débat sur ce point précis : il y a accord général quant au maintien dans le projet d'articles d'une disposition sur l'épuisement des recours internes; il y a un vaste accord en faveur d'une formulation plus large de cette disposition, sur le modèle proposé par M. Economides (2574e séance); il y a accord général sur l'idée que cette disposition ne doit pas préjuger de la nature de l'obligation de l'épuisement des recours internes, cette nature variant d'une situation à l'autre; enfin, la Commission devrait se garder de court-circuiter l'obligation de l'épuisement des recours internes, par exemple eu égard à la question des contre-mesures et, dans ce sens, préciser les conséquences de cette obligation, notamment le moment où la règle s'applique dans le cas d'une violation individuelle. Cela dit, le Rapporteur spécial juge les observations de M. Sepúlveda sur le chapitre IV utiles et n'a aucune remarque à formuler sur le fond.

33. M. Sreenivasa RAO se félicite de ce que le Rapporteur spécial a réaffirmé l'importance de la règle de l'épuisement des recours internes dans le projet d'articles sur la responsabilité des États. Mais il y a lieu de souligner que cette règle est tout aussi importante dans le cas des accords d'investissement, de plus en plus répandus dans le monde et qui font intervenir soit des États, soit des États et des investisseurs particuliers. Ces accords prévoient en général que les recours internes doivent être épuisés avant la mise en mouvement de la procédure des réclamations internationales. Mais ils peuvent prévoir aussi le recours à l'arbitrage.

34. La règle de l'épuisement des recours internes, bien établie dans le droit des traités mais aussi dans le droit coutumier, est un moyen de reconnaître et de respecter le droit interne et les systèmes nationaux. M. Sreenivasa Rao constate avec satisfaction que le Rapporteur spécial n'a aucune intention d'en réduire l'importance.

35. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA sait gré à M. Sepúlveda d'avoir appelé l'attention sur la nécessité de veiller à la cohérence du chapitre IV – d'autant plus que son intitulé, « Implication d'un État dans le fait internationalement illicite d'un autre État », ne correspond pas à sa teneur réelle. Le nouveau titre proposé par le Rapporteur spécial, « Responsabilité d'un État du fait d'un autre État », semble plus indiqué, encore que, dans la version française du moins, il soit préférable de dire, par souci de clarification, « Responsabilité d'un État en raison du fait internationalement illicite d'un autre État ». Il appartiendra au Comité de rédaction de se prononcer à ce sujet.

36. M. Pambou-Tchivounda se déclare généralement favorable, sous réserve de quelques modifications de forme, aux textes proposés pour les articles 27 et 28. En revanche, le texte de l'article 28 *bis*, notamment l'alinéa *b*, suscite en lui quelques interrogations : la possibilité d'invoquer « toute autre base » pour établir la responsabilité indirecte d'un État qui est impliqué dans le fait internationalement illicite d'un autre État semble introduire un facteur d'hétérogénéité dans un ensemble autrement homogène.

37. M. DUGARD craint qu'en cherchant à définir le sens du mot « contrainte » utilisé dans l'article 28, par exemple en se posant la question de savoir s'il s'agit de contrainte militaire ou de contrainte économique, la Commission ne puisse éviter un débat sur la définition des règles primaires. À son avis, lorsqu'elle examine le problème de la coercition, la Commission devrait s'en tenir à la question de l'illicéité.

38. M. SEPÚLVEDA dit qu'en suggérant à la Commission d'inclure dans les définitions la notion de contrainte, il ne cherchait aucunement à ouvrir un débat général sur les normes primaires. Il voulait uniquement s'assurer que, en cas de contrainte, le domaine où la responsabilité des États peut être engagée est bien délimité.

39. M. YAMADA félicite le Rapporteur spécial pour son excellente analyse des notions de « complicité » et de « responsabilité indirecte » et appuie sa proposition tendant à conserver les articles 27 et 28 tout en les modifiant.

40. Il lui semble que les articles 27 et 28 tels qu'adoptés en première lecture sont très influencés par le concept de crime visé à l'article 19 (Crimes et délits internationaux). Il note donc avec intérêt que le Rapporteur spécial a soulevé la question de savoir s'il est souhaitable d'avoir une

règle générale applicable également aux traités bilatéraux et aux normes impératives.

41. Il ressort de l'analyse comparative figurant en annexe au deuxième rapport que, dans de nombreux systèmes juridiques, le fait d'inciter avec connaissance et intention à la violation d'un contrat constitue une faute délictuelle. D'après le droit civil japonais, toute personne qui, avec connaissance, aide une autre personne à violer une obligation contractuelle à laquelle celle-ci est tenue commet une faute délictuelle. Si elle n'est pas responsable de la violation du contrat, elle est par contre tenue de réparer le préjudice que pourrait avoir subi la victime à cause de cette violation. Ce concept n'a toutefois pas été développé dans le domaine du droit international.

42. C'est pourquoi M. Yamada considère, comme le Rapporteur spécial, que l'application de l'article 27 doit être limitée à l'aide ou l'assistance à la violation d'obligations qui lient l'État fournissant l'assistance lui-même. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial suggère d'appliquer la même condition au paragraphe 1 de l'article 28 qu'à l'article 27. De la sorte, l'État dominant ne sera responsable que des faits qui auraient été illicites s'il les avait exécutés lui-même.

43. S'agissant de la contrainte, le Rapporteur spécial estime qu'il n'y a aucune raison pour que le paragraphe 2 de l'article 28 ne concerne que les violations des obligations qui lient également l'État dominant. Si M. Yamada trouve pertinente la distinction qui est faite entre la contrainte, visée au paragraphe 2 de l'article 28, et l'aide et l'assistance, visées à l'article 27, il n'est, par contre, pas convaincu par la conclusion formulée par le Rapporteur spécial au paragraphe 207 de son rapport. M. Yamada donne l'exemple suivant : l'État A devient partie à un accord qui lie plusieurs États et par lequel il s'engage à ne pas vendre un produit de base à un prix inférieur à celui qui est fixé par cet accord. L'État B contraint l'État A, non pas en recourant à la force mais en exerçant des pressions économiques, à vendre ledit produit à un prix inférieur au prix plancher fixé par l'accord susmentionné. Il s'agit là d'une contrainte qui n'est pas illicite au regard du droit international. Par conséquent, M. Yamada doute fort que l'État B puisse être tenu responsable de la violation de cet accord.

44. Le Rapporteur spécial propose de regrouper l'article 27 et le paragraphe 1 de l'article 28 tels qu'adoptés en première lecture dans un même article, afin de limiter l'étendue de la responsabilité aux cas dans lesquels les obligations sont opposables à l'État qui aide un autre État ou qui exerce sur un autre État un pouvoir de direction et de contrôle. Or, il existe une différence conceptuelle entre la « complicité » visée à l'article 27 et « la responsabilité indirecte » visée à l'article 28, ainsi qu'il ressort du paragraphe 16 du commentaire de l'article 27. Il y est dit notamment que

> La nécessité de prendre en considération une telle forme de « participation » d'un État au fait internationalement illicite d'un autre État trouve une justification additionnelle dans le fait que, en règle générale, l'aide ou assistance pour la perpétration par autrui d'un fait illicite reste en droit international – comme c'est le cas en droit interne pour la « complicité » – un fait distinct de cette perpétration, fait se qualifiant différemment et ne comportant pas nécessairement les mêmes conséquences juridiques. En d'autres termes, le fait illicite de participation par complicité n'est pas nécessairement un fait de la même nature que le fait internationalement illicite principal auquel il se rapporte.

45. On pourrait dire par analogie avec le droit interne que les actes visés à l'article 27 sont similaires aux actes de complicité, qui entraînent généralement des peines moins lourdes que l'infraction principale. Les actes visés à l'article 28 sont entièrement différents. Là, l'État qui soumet un autre État à son pouvoir de direction et de contrôle ou exerce une contrainte sur un autre État utilise cet autre État comme un moyen pour violer une obligation et est, de ce fait, l'auteur principal de ladite violation et non pas un complice. Les anciens articles 27 et 28 établissaient très clairement cette différence.

46. Par ailleurs, l'article 27 pose un autre problème : comment déterminer avec précision dans quelle mesure l'État qui assiste d'une part et l'État assisté d'autre part sont responsables de la violation de l'obligation. Au paragraphe 20 du commentaire de l'article 27, il est dit que

> il s'agit là de questions qui ne relèvent pas de la partie du projet consacrée à l'origine de la responsabilité internationale, mais de la deuxième partie, c'est-à-dire de celle où il sera question du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité internationale.

Or, M. Yamada relève que cette question n'est pas mentionnée dans les projets d'articles de la deuxième partie adoptés en première lecture. La Commission devra donc se pencher sur cette question lorsqu'elle examinera cette partie.

47. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) croit comprendre que, pour M. Yamada, l'article 28 doit porter à la fois sur le pouvoir de direction et de contrôle et sur la contrainte et que son champ d'application doit être limité aux actes qui, s'ils étaient commis par l'État qui exerce un pouvoir de direction et de contrôle ou une contrainte, seraient illicites.

48. M. YAMADA dit que c'est exactement ce qu'il a voulu dire.

49. M. PAMBOU-TCHIVOUNDA note que M. Yamada semble estimer qu'il n'est pas facile de savoir dans quelle mesure la contrainte exercée par l'État A sur l'État B pour que celui-ci commette un fait internationalement illicite est déterminante dans la commission de ce fait. On peut en effet se demander si la contrainte est en elle-même la cause de la commission du fait internationalement illicite ou si cette contrainte est en soi la manifestation d'un fait internationalement illicite. Autrement dit, est-ce que l'État qui exerce une contrainte est responsable parce qu'il est lié par l'obligation dont la violation viendrait à être imputée à l'État qui subit la contrainte ou bien est-ce que l'État qui exerce la contrainte est responsable pour la simple raison – il s'agirait alors de la violation d'une obligation générale – qu'il a eu recours à la contrainte pour pousser un autre État à commettre le fait internationalement illicite ?

50. M. ECONOMIDES dit que M. Pambou-Tchivounda soulève la question fort pertinente de la double responsabilité. Il s'agit en effet de savoir si la responsabilité de l'État qui exerce la contrainte est engagée à la fois parce qu'il utilise une pratique inadmissible, la contrainte – il s'agit là d'une responsabilité autonome – et parce qu'il a

provoqué la perpétration, par un autre État, d'un fait internationalement illicite. La réponse à cette question dépend essentiellement de la règle primaire et la Commission ne peut pas la donner. Ce que la Commission doit envisager, c'est la responsabilité liée à la commission, par l'État soumis à la contrainte, du fait internationalement illicite et non pas une responsabilité distincte qui serait liée au recours à la contrainte. Cette dernière question doit être résolue par les règles primaires.

51. M. CRAWFORD (Rapporteur spécial) dit que les articles 27 et 28 ont été élaborés sans aucune référence aux législations nationales, notamment en ce qui concerne la responsabilité accessoire. Le projet d'articles repose en fait sur l'idée de base selon laquelle chaque État est responsable de son propre comportement, sauf dans les circonstances extrêmes qui sont examinées au chapitre V. Par conséquent, le fait que l'État A ait exercé sur l'État B un pouvoir de direction dans la commission d'un acte internationalement illicite n'exonère pas l'État B de sa responsabilité dans la commission de cet acte. Il ne peut y avoir exception à cette règle que dans un seul cas : lorsque la contrainte exercée sur l'État B réduit l'indépendance de ce dernier à néant. M. Crawford ne voit pas pourquoi la Commission ne pourrait pas définir le terme « contrainte » si elle le souhaite. Il ne sert à rien de formuler une règle primaire et de la présenter ensuite comme une règle secondaire uniquement parce qu'on n'a pas voulu la définir. L'article 28 envisage donc le cas où l'État B ayant perdu toute indépendance, seul l'État A peut être tenu responsable de la commission de l'acte internationalement illicite. Cela ne correspond pas effectivement à la distinction établie entre complice et auteur principal dans les systèmes nationaux. Encore une fois, l'idée est que chaque État est responsable de son propre comportement aussi longtemps qu'il reste indépendant, sauf dans les cas visés au chapitre V. La raison d'être de l'article 28 *bis* est de faire apparaître clairement que d'autres règles, en particulier des règles primaires, peuvent imposer des formes plus larges de responsabilité.

52. M. Sreenivasa RAO dit que, lorsqu'elle examine les règles secondaires, la Commission ne doit pas céder à la tentation de revenir aux règles primaires, même si cela est parfois très difficile. Il faut être conscient des difficultés soulevées par le projet d'articles. Par exemple, faut-il entendre la contrainte économique au sens du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies ou au sens de toute autre forme de comportement prohibé ? Si, dans le projet d'articles, on peut admettre l'idée que les États peuvent être lésés différemment, ne peut-on admettre l'idée que les États peuvent léser d'autres États différemment ? Si le but recherché est de limiter les situations dans lesquelles un État peut être dégagé de sa responsabilité en cas de violation d'une obligation, ne peut-on pas également envisager d'autres moyens pour que les États qui ont lésé d'autres États différemment ne puissent pas dégager leur responsabilité au motif que les normes du droit interne importées dans la sphère internationale ne sont pas applicables ou pas uniformes ? La Commission devra examiner ces questions importantes et complexes avec le plus grand soin et avec une extrême prudence.

La séance est levée à 13 heures.

2577e SÉANCE

Mercredi 26 mai 1999, à 10 heures

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo. M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Gaja, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kabatsi, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Pambou-Tchivounda, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Simma, M. Yamada.

Responsabilité des États[1] *(suite)* [A/CN.4/492[2], A/CN.4/496, sect. D, A/CN.4/498 et Add.1 à 4[3], A/CN.4/L.574 et Corr.2 et 3]

[Point 3 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

ARTICLES 27 ET 28 *(suite)*

1. M. ECONOMIDES dit que les projets d'articles du chapitre IV (Implication d'un État dans le fait internationalement illicite d'un autre État) seront rarement applicables dans la pratique, mais qu'ils ont néanmoins leur place dans un texte codifiant le droit de la responsabilité internationale des États. L'article 27 (Aide ou assistance d'un État à un autre État pour la perpétration d'un fait internationalement illicite) est le plus important des deux articles adoptés en première lecture.

2. En traitant, dans le nouvel article 27 (Aide à un autre État ou pouvoir de direction exercé sur un autre État pour l'exécution d'un fait internationalement illicite) proposé dans son deuxième rapport sur la responsabilité des États (A/CN.4/498 et Add.1 à 4), de deux cas distincts, antérieurement couverts par l'article 27 et le paragraphe 1 de l'article 28 (Responsabilité d'un État pour le fait internationalement illicite d'un autre État), le Rapporteur spécial

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

[2] Reproduit dans *Annuaire… 1999*, vol. II (1re partie).

[3] Ibid.