

Document:-
A/CN.4/SR.2667

Compte rendu analytique de la 2667e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2001, vol. I

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

2666^e SÉANCE*Mardi 24 avril 2001, à 10 h 5**Président : M. Peter KABATSI*

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Gaja, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Idris, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Momtaz, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Simma, M. Tomka, M. Yamada.

Organisation des travaux de la session (suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT dit que la séance sera consacrée à l'annonce de la composition définitive du Comité de rédaction chargé de la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses).
2. M. TOMKA (Président du Comité de rédaction) annonce que le Comité de rédaction chargé de la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses) est composé des membres suivants : M. Sreenivasa Rao (Rapporteur spécial), M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Gaja, M. Galicki, M. Hafner, M. Herdocia Sacasa, M. Kateka, M. Melescanu, M. Operti Badan, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Yamada et M. He (membre de droit).
3. Le PRÉSIDENT dit que la séance va être levée pour permettre aux membres de la Commission de procéder à des consultations officieuses.

*La séance est levée à 10 h 15.***2667^e SÉANCE***Mercredi 25 avril 2001, à midi**Président : M. Peter KABATSI*

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candiotti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Gaja, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Momtaz, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Simma, M. Tomka, M. Yamada.

Responsabilité des États¹ (suite*) [A/CN.4/513, sect. A, A/CN.4/515 et Add.1 à 3², A/CN.4/517 et Add.1³, A/CN.4/L.602 et Corr.1 et Rev.1]

[Point 2 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à entamer l'examen du quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/517 et Add.1), en ce qui concerne en particulier le règlement des différends et la forme du projet d'articles.
2. M. YAMADA dit que le règlement de différends peut être examiné en fonction de son intérêt intrinsèque, mais qu'il est préférable d'aborder en premier lieu la forme du projet d'articles, les deux questions étant étroitement liées. Conformément à l'article 23 de son statut, la Commission est censée faire une recommandation à l'Assemblée générale sur la forme que doivent prendre ses travaux. Jusqu'à présent, elle l'a fait chaque fois que l'occasion s'est présentée, même s'il est arrivé que l'Assemblée ne suive pas sa recommandation. S'agissant du projet d'articles sur la responsabilité des États, la forme est tributaire du contenu du produit final. S'il doit s'agir d'un instrument normatif d'importance, la forme idoine serait une convention multilatérale; en revanche, si le projet d'articles se limite à codifier des règles existantes, une convention n'est pas réellement nécessaire. L'article 15 du statut de la Commission précise que la codification doit viser à « formuler avec plus de précision et [à] systématiser les règles du droit international dans des domaines dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales ».

* Reprise des débats de la 2665^e séance.¹ Pour le texte des projets d'articles adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction en deuxième lecture, voir *Annuaire... 2000*, vol. II (2^e partie), chap. IV, annexe.² Reproduit dans *Annuaire... 2001*, vol. II (1^{re} partie).³ Ibid.

3. Le projet d'articles adopté en première lecture⁴ a fait l'objet de maintes critiques de la part des gouvernements. De nombreuses dispositions, qui étaient incohérentes et allaient bien au-delà de la pratique suivie par les États, n'étaient donc pas acceptables pour un grand nombre de gouvernements. En seconde lecture, la Commission a suivi une méthode inhabituelle consistant à adopter provisoirement un texte dans son intégralité, tout en cherchant à connaître les vues des gouvernements, afin qu'elles soient pleinement prises en compte dans le produit final. M. Yamada croit comprendre que la Commission s'efforce à présent d'établir un texte qu'une majorité de gouvernements puissent aisément accepter. Toutefois, le texte du projet qui a été adopté à titre provisoire en seconde lecture par le Comité de rédaction à la session précédente contient des dispositions qui, selon lui, vont au-delà de la simple codification des règles existantes, en particulier en ce qui concerne les violations graves et les contre-mesures. De nombreux gouvernements ont fait des observations à cet égard. La Commission doit à présent s'efforcer de conclure ses travaux de codification de la responsabilité des États. Lorsqu'elle y sera parvenue, elle pourra, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 23 de son statut, recommander à l'Assemblée générale d'adopter son rapport dans une résolution. Le rapport de la Commission constituerait alors une étude faisant autorité sur les règles, la pratique des États et les opinions doctrinales actuelles en matière de responsabilité des États, que l'Assemblée générale pourrait approuver dans une résolution. Celle-ci fournira aux États des orientations suffisantes sur leurs droits et leurs responsabilités en la matière, et déterminera clairement dans quelles circonstances un État lésé peut engager la responsabilité d'un autre État, contribuant ainsi à la sécurité et à la prévisibilité juridiques dans les relations internationales. Cet instrument constituera un texte de référence pour les juridictions internationales chargées de régler les litiges internationaux, dans la mesure où la quasi-totalité des différends internationaux engagent la responsabilité de l'État.

4. M. Yamada ne cherche cependant pas à exclure la possibilité d'adopter une convention sur ce sujet. Si elle le souhaite, la Commission peut recommander à l'Assemblée générale d'adopter une convention, conformément aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 23 de son statut. C'est la forme que la Commission a choisi de donner à ses travaux sur le droit relatif aux cours d'eau internationaux, qui ont abouti à la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Bien qu'il se soit agi d'un sujet technique extrêmement spécialisé, il a fallu plusieurs années pour élaborer une convention après que la Commission eut présenté son rapport à l'Assemblée générale. Encore actuellement, il y a peu de chances pour que la Convention entre en vigueur rapidement. M. Yamada estime donc qu'il n'est pas judicieux d'opter pour une convention sur la responsabilité des États.

5. Pour ce qui est du règlement des différends, si la Commission décide de s'en tenir à un travail de codification, il lui semble superflu d'élaborer des règles en la matière, la question étant déjà suffisamment couverte par le droit conventionnel et coutumier.

6. M. KUSUMA-ATMADJA croit se souvenir que, lorsque le Rapporteur spécial a présenté le quatrième rapport, on avait évoqué plusieurs aspects inachevés de la question et envisagé d'accorder suffisamment de temps aux membres pour y réfléchir. À cette fin, il aurait souhaité que soient examinés, entre-temps, d'autres points à l'ordre du jour de la session.

7. M. LUKASHUK dit que la session en cours de la Commission occupera une place spéciale dans l'histoire, étant donné qu'aucun système juridique ne peut fonctionner correctement sans droit de la responsabilité. Le règlement des questions de responsabilité de l'État en est encore à un stade très primitif, et les petits États en souffrent particulièrement. La Commission a donc une responsabilité spéciale : elle doit redoubler d'efforts pour s'acquitter de sa mission et achever le projet d'articles. Afin que cette tâche soit accomplie avec succès, certains facteurs doivent être pris en compte. Pendant les 50 années, ou presque, au cours desquelles la Commission a travaillé sur ce sujet, d'éminents juristes ont été rapporteurs, et les travaux de l'actuel Rapporteur spécial ont été approuvés et salués par des gouvernements. Il convient de souligner que la Commission a toujours pris bonne note des observations des gouvernements, et que le projet d'articles, dans sa forme actuelle, reflète les avis non seulement d'experts, mais également d'un large éventail d'États. Cet aspect des choses est particulièrement significatif au moment où la Commission est sur le point d'achever ses travaux.

8. Certaines conclusions peuvent être tirées de l'examen des débats à la Sixième Commission (A/CN.4/513, sect. A) et des commentaires et observations reçus des gouvernements (A/CN.4/515 et Add.1 à 3). Tout d'abord, il est évident que, tout en soulignant la complexité des problèmes restant à régler, les gouvernements attachent une grande importance au projet d'articles. Deuxièmement, ils ont pris note de l'état avancé des travaux et souligné le devoir de la Commission de les mener à bien à la session en cours. La déclaration de l'Afrique du Sud au nom de la Communauté de développement de l'Afrique australe est significative à cet égard⁵. D'autres États, tels que l'Inde et les pays nordiques, ont insisté sur le fait que la Commission doit pouvoir achever la seconde lecture du texte pendant la session en cours. Les améliorations considérables apportées au projet d'articles et son état d'avancement ont suscité des commentaires favorables, et il a été noté que les progrès réalisés sont dus, dans une large mesure, à l'attention particulière qui a été accordée aux observations des gouvernements et à la pratique des États.

9. En ce qui concerne la forme définitive du projet, certains États sont favorables à une convention contraignante, tandis que d'autres préfèrent une résolution ou une déclaration de l'Assemblée générale. La préférence de certains États pour une convention est compréhensible, mais elle est incompatible avec le désir d'une majorité d'États d'adopter des règles sur la responsabilité internationale le plus vite possible. Toutefois, il n'y a pas là de réelle contradiction en principe : la Commission

⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Sixième Commission*, 14^e séance (A/C.6/55/SR.14), et rectificatif, par. 24 à 26.

⁴ Voir 2665^e séance, note 5.

peut recommander l'adoption d'une déclaration et l'élaboration ultérieure d'une convention. À cet égard, M. Lukashuk met en garde la Commission; il l'engage à ne pas donner un avis partagé dans son rapport à la Sixième Commission, en présentant les deux options comme s'excluant mutuellement. Comme tout juriste, il serait lui aussi favorable à une convention, mais il ne tient absolument pas à ce que l'adoption de règles sur le sujet soit reportée pendant des décennies. Comme l'a souligné le Gouvernement chypriote, l'élaboration de normes internationales est l'« art du possible »; bien qu'il préfère une convention, M. Lukashuk ne s'opposera pas pour autant à une autre forme.

10. La seconde grande question à régler est celle des contre-mesures, qui sont essentielles à la légalité internationale. Les contre-mesures ne sont pas la même chose que les sanctions, que les organisations internationales sont habilitées à prendre dans la limite de leurs compétences, alors que seuls les États peuvent prendre des contre-mesures. Les gouvernements ont des avis partagés sur cette question. Quelques-uns sont purement et simplement opposés à l'adoption d'un article sur les contre-mesures. D'autres considèrent qu'il est extrêmement important d'adopter des dispositions en la matière, car c'est en limitant les contre-mesures que l'on peut contribuer à protéger les droits des États moins puissants. Tant les États que les institutions juridiques internationales reconnaissent l'importance des contre-mesures. Bien que celles-ci soient régies par des règles coutumières du droit international, ces règles sont si vagues et imprécises qu'elles permettent des abus généralisés, comme on le constate souvent dans la pratique des États. La Commission a donc le devoir de limiter les contre-mesures, afin d'empêcher de tels abus. L'avis des pays en développement est particulièrement important à cet égard, dans la mesure où ils sont souvent victimes de contre-mesures peu judicieuses. La République-Unie de Tanzanie, par exemple, fait valoir que les contre-mesures sont essentiellement utilisées par un groupe de pays occidentaux. Il est donc possible que certains pays non occidentaux considèrent le projet d'articles avant tout comme une tentative visant à légitimer une telle pratique. La nécessité d'élaborer des règles destinées à limiter le recours aux contre-mesures est toutefois généralement admise.

11. Résumant les facteurs qui devraient être au centre des réflexions de la Commission à l'heure actuelle, M. Lukashuk met l'accent sur le stade avancé de ses travaux et l'absence de dissensions réelles entre les gouvernements. Toutefois, il ne sera pas facile de mener à bien les travaux, compte tenu du manque de temps. D'importantes mesures doivent être prises pour organiser les travaux de la Commission afin qu'elle puisse s'acquitter de la tâche que lui a confiée l'Assemblée générale.

12. M. HE félicite le Rapporteur spécial pour l'excellente qualité de son quatrième rapport qui, outre qu'il traite de questions en suspens, résume les importants problèmes de fond qu'il a fallu régler avant que des modifications ne soient apportées à l'ensemble du projet d'articles.

13. La question de la forme que doit prendre le projet est importante, et appelle une décision rapide durant la

session en cours. Des avis très variés ont été exprimés, tant à la Commission qu'à la Sixième Commission. Le dilemme est de savoir si la Commission doit adopter un instrument juridique contraignant, tel qu'un traité, ou opter pour un texte non contraignant, tel qu'une résolution de l'Assemblée générale. Les avantages et inconvénients de l'une ou l'autre solution sont relativement équilibrés.

14. Compte tenu de la réticence des États à ratifier des traités, en particulier lorsque ceux-ci contiennent autant de points controversés que l'actuel projet d'articles, et du temps nécessaire pour préparer une conférence diplomatique en vue de l'adoption d'un traité, M. He est enclin à penser qu'une résolution de l'Assemblée générale constitue la solution la plus pratique. Il estime, toutefois, que l'Assemblée générale ne devrait pas simplement se contenter de prendre note du texte. Le statut de l'instrument doit être renforcé, sans que l'on puisse toutefois prédire que cela se fera par approbation ou par consensus, et en faisant l'économie d'un débat long et houleux à la Sixième Commission. La suite dépendra d'un grand nombre de facteurs, et notamment de la question de savoir si le projet d'articles est équilibré. La Commission peut faire des recommandations sur la forme du projet d'articles, mais l'examen du texte au fond relève entièrement de la Sixième Commission. M. He souhaiterait connaître l'avis d'autres membres de la Commission sur ce point.

15. Jusqu'à présent, la Commission s'est abstenue d'inclure dans les articles des dispositions sur le règlement des différends. Si le projet est envisagé comme une convention internationale, il est logique qu'il comporte de telles dispositions. Il a été proposé que la question du règlement des différends soit examinée en fonction de son intérêt intrinsèque, et une autre idée d'intérêt est avancée au paragraphe 20 du quatrième rapport.

16. Telle qu'adoptée en première lecture, la troisième partie du projet consistait en une série d'articles sur le règlement des différends, mais les procédures étaient excessivement détaillées et, à bien des égards, déséquilibrées. Elles ont été critiquées par des gouvernements et éliminées en seconde lecture. Les États ne sont généralement pas enclins à accepter le règlement obligatoire des différends, mais il est fâcheux qu'un instrument juridique tel que celui sur la responsabilité des États ne comporte aucune disposition de cette nature. La question de la responsabilité des États revêt une importance exceptionnelle, puisqu'elle concerne les droits et obligations des États, ainsi que leurs intérêts essentiels. Elle touche un domaine vaste et sensible du droit international dans lequel les différends peuvent facilement surgir. Pour tenir compte de cette situation, il semble utile d'inclure dans la quatrième partie une disposition générale sur le règlement des différends, inspirée de l'Article 33 de la Charte des Nations Unies et mettant l'accent sur les principes du libre choix et du règlement pacifique. Une telle disposition permettrait de compléter l'ensemble du projet d'articles, même s'il doit prendre la forme d'une résolution de l'Assemblée générale plutôt que d'un traité.

17. M. BROWNLIE, réfléchissant à la question de la forme, estime que deux facteurs particuliers militent fortement contre l'adoption d'une convention. Le projet d'articles comprend des aspects essentiels de dévelop-

pement progressif du droit, et la réponse d'un certain nombre d'États sera clairement problématique. En réalité, les grandes puissances tout autant que les petits États ont des raisons d'être prudents. On peut s'attendre que la proposition d'adoption d'une convention donne lieu à l'organisation d'une conférence préparatoire ou à un autre dispositif, qui risque sérieusement de mettre à mal l'économie générale du projet, élaborée avec soin.

18. Deux autres considérations s'imposent. La Convention de Vienne de 1969 ne constitue pas un élément avec lequel on puisse comparer utilement, ou de façon particulièrement pertinente, le projet d'articles. Le fait que cet instrument ait été adopté sous forme de convention a été remarquable à l'époque, mais son contenu ne saurait être assimilé à celui du projet d'articles. De même que la Commission n'ignore pas l'avis de tel ou tel gouvernement, elle ne devrait a fortiori pas ignorer non plus la réaction possible de la collectivité de gouvernements que constitue l'Assemblée générale.

19. M. Brownlie partage les conclusions du Rapporteur spécial concernant le règlement des différends, en particulier celles énoncées aux paragraphes 17 à 19 du quatrième rapport. Globalement, il ne pense pas que le fait d'inclure des dispositions en matière de règlement obligatoire représente une nécessité pratique. Celles-ci ne changeraient pas l'attitude des États en général, ou de tel ou tel État, à l'égard de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, ou d'autres juridictions. Une disposition s'inspirant de l'Article 33 de la Charte des Nations Unies serait intéressante, mais pas véritablement nécessaire dans la mesure où l'article 59 du projet préserve la primauté de la Charte.

La séance est levée à 12 h 45.

2668^e SÉANCE

Jeudi 26 avril 2001, à 10 heures

Président : M. Peter KABATSI

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Brownlie, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Galicki, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Herdocia Sacasa, M. Idris, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Momtaz, M. Operti Badan, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rodríguez Cedeño, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Simma, M. Tomka, M. Yamada.

Responsabilité des États¹ (suite) [A/CN.4/513, sect. A, A/CN.4/515 et Add.1 à 3², A/CN.4/517 et Add.1³, A/CN.4/L.602 et Corr.1 et Rev.1]

[Point 2 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du quatrième rapport établi par le Rapporteur spécial (A/CN.4/517 et Add.1).

2. M. HAFNER, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour son rapport, aborde la question de la forme que pourrait prendre l'instrument résultant des travaux de la Commission sur la responsabilité des États. Cette dernière doit nécessairement se prononcer sur ce sujet et soumettre une recommandation à l'Assemblée générale, conformément à l'article 22 de son statut.

3. M. Hafner est pour sa part opposé à ce que la Commission recommande que le texte sur la responsabilité des États revête la forme d'une convention. Comme l'a noté M. Brownlie, on ne peut faire une analogie avec la Convention de Vienne de 1969 car celle-ci traite de la structure formelle du droit international, tandis que le thème de la responsabilité des États touche davantage à l'essence du droit international. Il est difficile d'admettre que les éléments fondamentaux du droit international puissent être régis dans le cadre d'une convention. En outre, dans l'hypothèse où l'instrument sur la responsabilité des États serait une convention ratifiée par environ un tiers des États du monde, on ne voit pas quels en seraient les effets à la fois pour les États qui l'auraient ratifiée et pour la majorité des États qui ne l'auraient pas ratifiée. La formulation de réserves serait également une source de difficultés car il semble impensable de pouvoir accepter la licéité des réserves dans un domaine tel que celui de la responsabilité des États.

4. Par ailleurs, si le projet de la Commission sur la responsabilité des États devait prendre la forme d'une convention, ce texte serait nécessairement soumis à l'examen des États, qui le modifieraient peut-être au point de revenir sur plus de 40 ans de travaux de la Commission et d'établir un instrument qui n'aurait plus grand-chose à voir avec celui adopté par celle-ci. L'on n'est jamais sûr de l'aboutissement des négociations sur un projet de convention; faut-il rappeler que le système de réserves prévu dans la Convention de Vienne de 1969, et qui aujourd'hui soulève des difficultés, est le fruit de négociations ? Plus récemment, on a pu observer combien le Statut de Rome de la Cour pénale internationale était très différent du projet qui avait été établi par la Commission. Il est donc préférable, si l'on veut éviter toute possibilité que le texte sur la responsabilité des États soit remanié par la suite, qu'il ne soit pas destiné à devenir une convention.

¹ Pour le texte des projets d'articles adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction en deuxième lecture, voir *Annuaire... 2000*, vol. II (2^e partie), chap. IV, annexe.

² Reproduit dans *Annuaire... 2001*, vol. II (1^{re} partie).

³ Ibid.