

Document:-
A/CN.4/SR.371

Compte rendu analytique de la 371e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1956, vol. I

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

se heurte à deux difficultés majeures: tout d'abord, il n'y a pas concordance de vues suffisante sur les principes fondamentaux; on peut dire que deux écoles s'opposent dans ce domaine. A cet égard, le rapport est une tentative précieuse en vue de concilier certaines opinions qui diffèrent sur des points essentiels. En second lieu, même si l'accord pouvait se faire sur les principes fondamentaux, il y a tant de détails qui entrent en ligne de compte que de nouvelles divergences surgiraient inévitablement.

52. La Commission ne doit pas se laisser arrêter par ces difficultés car une codification s'impose. Il est certain, dans une large mesure, que les relations internationales ne peuvent être aisées que si elles reposent sur des règles clairement formulées, en particulier dans le cas du traitement des étrangers au sens le plus large du terme, c'est-à-dire lorsque non seulement la personne, mais les biens, les intérêts commerciaux, etc., de ressortissants étrangers sont en cause. A l'époque actuelle, il est très important d'étudier sur le plan international des questions telles que la fourniture de capitaux en vue de la mise en valeur des pays sous-développés. Il est regrettable que les leçons de l'expérience fassent hésiter à assumer les risques de ces investissements de capitaux et bon nombre de difficultés sont nées de l'équivoque des règles applicables aux étrangers, qu'il s'agisse de leur situation juridique ou de leurs intérêts. Un code en la matière qui concilierait les différents points de vue et pourrait être accepté par tous les pays présenterait un réel intérêt.

La séance est levée à 12 h. 55.

371^e SÉANCE

Mercredi 20 juin 1956, à 10 heures

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
Responsabilité des Etats (point 6 de l'ordre du jour) (A/CN.4/96) (suite)	251

Président: M. F. V. GARCÍA AMADOR.

Rapporteur: M. J. P. A. FRANÇOIS.

Présents:

Membres: M. Gilberto AMADO, M. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, M. Shuhsi HSU, Faris Bey el-KHOURI, M. S. B. KRYLOV, M. Radhabinod PAL, M. Carlos SALAMANCA, M. A. E. F. SANDSTRÖM, M. Georges SCALLE, M. Jean SPIROPOULOS, M. Jaroslav ZOUREK.

Secrétariat: M. LIANG, Secrétaire de la Commission.

Responsabilité des Etats (point 6 de l'ordre du jour) (A/CN.4/96) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à continuer l'examen du point 6 de son ordre du jour: Responsabilité des Etats. Les membres qui désireraient présenter des observations générales sur le rapport relatif à la res-

ponsabilité internationale (A/CN.4/96) sont, bien entendu, libres de le faire. L'examen de la question sera pourtant facilité si, par la suite, les différentes bases de discussion sont passées en revue séparément.

2. M. EDMONDS considère que le rapport constitue une étude très fouillée qui fournira une base excellente pour une discussion approfondie de la matière. Il se bornera pour le moment à présenter de brèves observations de caractère général. Comme l'a fait remarquer un poète américain « A circonstances nouvelles, devoirs nouveaux »; le resserrement des liens entre les peuples du monde, né du progrès remarquable des sciences au cours du siècle, a fait évoluer la situation mondiale de telle sorte que, sur le plan international, devoirs et responsabilités se trouvent placés sous un éclairage nouveau. Tout en reconnaissant, avec Sir Gerald Fitzmaurice, que la matière se prête sans aucun doute à la codification¹, M. Edmonds doit avouer qu'une lecture rapide du projet montre qu'il déborde largement le cadre des règles internationalement reconnues jusqu'ici dans ce domaine. Il se peut que la Commission décide de s'engager hardiment dans la voie du progrès. En ce qui le concerne, il observera une prudence bien plus grande car il ne faut pas perdre de vue que la Commission adoptera un code qui devra pouvoir être accepté dès maintenant par la généralité des Etats et non pas une série de règles pleines de belles promesses, mais pour l'avenir seulement. Sans vouloir en aucune façon donner à entendre que le Rapporteur spécial est allé trop loin, M. Edmonds estime que la circonspection s'impose, qu'il s'agisse de dire le droit en vigueur ou de formuler des règles en vue de leur adoption par les Etats.

3. Sir Gerald FITZMAURICE, tout en réservant son attitude à l'égard de tel ou tel article, ajoutera une ou deux observations à celles qu'il a présentées à la séance précédente. Ce que vient de dire M. Edmonds l'a vivement frappé lui-même et il ne peut que faire sienne la sage recommandation émise par le Rapporteur spécial au dernier paragraphe de son rapport (A/CN.4/96, page 131), savoir que la Commission devrait s'acquitter de sa tâche de codification de façon progressive. Dans son état actuel, le rapport porte sur la totalité du domaine de la responsabilité internationale qui, s'il empiète par certains côtés sur la situation de l'individu, se confond presque exactement avec le droit international. Dans le programme de la Commission, c'est la responsabilité des Etats qui a le plus d'importance.

4. Dès lors, la question se pose de savoir s'il convient de tenter de traiter toute la matière de la responsabilité des Etats qui, une fois encore, se confond presque exactement avec le droit international. Ce qu'il faut considérer avant tout, ce n'est pas la responsabilité générale qui découle de toutes les obligations internationales mais, plus particulièrement, la responsabilité des Etats à raison des dommages causés à la personne ou aux biens d'étrangers. En insistant, comme il le fait, pour qu'on limite le problème, Sir Gerald Fitzmaurice n'entend nullement critiquer le rapport, qui aura une très grande utilité, ne serait-ce que pour fixer les bornes

¹ A/CN.4/SR.370, paragraphe 51.

de la matière à étudier et pour ouvrir de plus larges perspectives sur une question des plus importantes.

5. M. KRYLOV est heureux de partager l'avis d'un autre rapporteur spécial éminent, M. Guerrero ², dont l'ouvrage permet d'étudier en détail l'histoire du sujet. Lorsque l'on aborde le problème de la responsabilité des Etats, on est tout naturellement amené à se demander quels ont été les progrès accomplis dans l'étude de cette question au cours du quart de siècle qui s'est écoulé depuis la publication de l'ouvrage de Guerrero. Pendant cette période, la notion de responsabilité internationale s'est enrichie de trois nouveaux éléments.

6. C'est tout d'abord le principe selon lequel les droits et garanties accordés par l'Etat aux étrangers ne doivent pas être plus restreints que les droits fondamentaux de l'homme reconnus et définis dans les instruments internationaux contemporains.

7. Le deuxième élément, qui constitue un cas limite, est dépourvu de clarté et appelle un examen complémentaire: il s'agit de l'« intérêt général » qui justifie l'intervention de l'Etat en cas de préjudice causé aux biens personnels de ses nationaux. On donne comme exemple du rôle de cet élément nouveau la réclamation qu'Israël a présentée à la République fédérale d'Allemagne à raison des mauvais traitements que le régime nazi a infligés aux Juifs européens pendant la seconde guerre mondiale. On a fait valoir que cette affaire répondait à la notion d'« intérêt général ». En ce qui le concerne, M. Krylov doute que la sollicitude manifestée par l'Etat d'Israël ait suscité beaucoup d'enthousiasme chez un Juif français. Quoi qu'il en soit, il y a là une question qui se rattache au sujet étudié et que l'on ne doit pas perdre de vue.

8. Quant au troisième élément, le Rapporteur spécial, suivant en cela un procédé d'exposition couramment employé dans les milieux savants, a gardé son argument principal pour la fin de son rapport. Cet élément figure au paragraphe 3 de la base de discussion n° VII: il revient à interdire l'exercice direct de la protection diplomatique par la menace ou l'emploi effectif de la force ou d'une autre forme quelconque d'intervention dans les affaires intérieures ou extérieures de l'Etat défendeur. Il en résulterait donc que la responsabilité de l'Etat doit reposer sur les principes fondamentaux du droit international et sur la règle précitée. Ainsi, la manière de voir du Rapporteur spécial rejoint celle de Guerrero qui a mis en évidence l'idée de non-intervention dans l'exercice de la protection diplomatique et, à cet égard, M. Krylov se référera une fois encore au sage précepte rappelé par Grotius: *suum cuique*. Il se réserve de présenter ultérieurement des observations sur les autres bases de discussion.

9. M. SPIROPOULOS félicite le Rapporteur spécial de son rapport, qui est d'un intérêt considérable. On ne peut le comparer au rapport sur « la responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens d'étrangers », élaboré en 1927, sous les auspices de la Société des Nations, par un Sous-Comité du Comité d'experts pour

la codification progressive du droit international (Rapport Guerrero) (A/CN.4/96, annexe 1). En effet, il contient de nombreuses idées nouvelles et c'est la première fois qu'un document de ce genre les érige en principes. Le Rapporteur spécial s'est borné à proposer certaines bases de discussion où sont résumées les notions et idées générales qui seront ultérieurement soumises à la Commission dans un texte définitif. Ce faisant, il s'est écarté de la méthode adoptée par Sir Gerald Fitzmaurice qui, dans son rapport sur le droit des traités (A/CN.4/101), a donné à son projet une forme définitive.

10. En ce qui concerne les bases de discussion, la première, qui énonce des principes généraux, n'a pas à retenir particulièrement l'attention. Dans les bases nos II et III, le Rapporteur spécial a eu raison d'établir une distinction entre les sujets actifs et les sujets passifs de la responsabilité internationale. Dans la base n° II, il a fait observer que les individus peuvent être sujets actifs dans la mesure où un acte ou une omission considérés comme punissables par le droit international peuvent donner lieu à responsabilité pénale. La Commission a déjà entrepris l'étude de cette question lors de ses deuxième et sixième sessions, quand elle a préparé un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Au surplus, comme l'a fait justement observer le Rapporteur spécial, la responsabilité pénale n'est encourue que dans certaines circonstances.

11. La question la plus importante est celle des sujets passifs de la responsabilité internationale, qui fait l'objet de la base n° III, cœur de tout le rapport. Les idées fondamentales qui y sont exprimées sont entièrement nouvelles; en effet, comme l'a dit M. Amado ³, la doctrine traditionnelle soutient que seul l'Etat peut être sujet passif de la responsabilité internationale. Le Rapporteur spécial considère que les particuliers étrangers peuvent, eux aussi, être sujets passifs s'il s'agit de dommages causés à leur personne ou à leurs biens et, après avoir énoncé ce principe, il présente le concept fondamental et entièrement nouveau en vertu duquel, si M. Spiropoulos a bien compris, la personne qui aura violé le droit international sera considérée comme sujet passif de la responsabilité internationale. Lorsqu'elle abordera la codification de cette matière, la Commission devra tenir compte des idées nouvelles ou, tout au moins, les soumettre à un examen approfondi. Laissant de côté pour le moment la question des organisations internationales, et malgré les doutes qu'il éprouve sur la possibilité d'adopter une telle innovation, M. Spiropoulos considère comme excellente l'idée de la mentionner dans un rapport.

12. D'après cette notion, l'Etat peut devenir sujet passif de la responsabilité internationale si un « intérêt général » est en cause. M. Spiropoulos n'est pas certain d'avoir pleinement saisi la portée de cette notion sur laquelle M. Krylov a, lui aussi, appelé l'attention ⁴. Un Etat s'intéresse toujours à ses propres nationaux. Toutefois, le Rapporteur spécial a limité cet intérêt à certains cas en précisant qu'il doit s'agir d'un intérêt de l'Etat dans le dommage causé à la personne ou aux

² G. Guerrero, « La responsabilité internationale des Etats », Académie diplomatique internationale, 1928.

³ A/CN.4/SR.370, paragraphe 47.

⁴ Voir plus haut paragraphe 7.

biens de ses nationaux. En l'occurrence, il vaudrait mieux, peut-être, remplacer « général » par « spécial ». Quoi qu'il en soit, il est nouveau de dire qu'en principe ce sont les particuliers qui sont sujets passifs de la responsabilité internationale mais que les Etats peuvent aussi l'être au cas où ils ont un « intérêt général (ou spécial) ». Du point de vue traditionnel, cette idée serait acceptable, encore que beaucoup d'auteurs tels que Krabbe, Legouis, Politis et d'autres se refuseraient à l'admettre, estimant que les seuls sujets passifs de la responsabilité internationale sont les particuliers étrangers. La Commission pourrait établir ce principe. Ce qui est plus important, c'est la question des résultats pratiques auxquels le principe conduirait et, à cet égard, on se heurtera certainement à de nombreuses difficultés.

13. Au paragraphe 3, il est dit que la capacité internationale de réclamer à raison des dommages subis doit être reconnue au titulaire réel de l'intérêt ou du droit lésé. Quelle sera la conséquence pratique de cette règle ? La capacité appartiendrait au particulier en cause, alors qu'au paragraphe 2 on a fait valoir que l'Etat, s'il a un « intérêt général », peut être sujet passif de la responsabilité internationale. Le champ d'application du principe n'apparaît pas clairement. Le Rapporteur spécial veut-il, par exemple, donner à entendre qu'un particulier étranger ayant subi un préjudice pourra saisir une juridiction internationale comme la Cour internationale de justice ? S'il en est ainsi, il n'y aura rien de changé, car ce sera toujours l'Etat qui aura la capacité nécessaire pour engager des poursuites internationales en réparation du préjudice subi. C'est pourquoi, en l'absence d'un texte précis, il est difficile de se faire une idée des conséquences pratiques de l'application du principe.

14. En ce qui concerne la base de discussion n° IV, la Commission devra fixer ultérieurement son attitude quant au principe de la responsabilité à raison de la violation des droits fondamentaux de l'homme. La deuxième phrase du paragraphe 1 contient une clause importante, qui se ramène à une garantie minimale de protection et qui est mise en lumière par les mots « en aucun cas », savoir que les droits et garanties accordés par l'Etat aux étrangers ne peuvent pas être inférieurs aux « droits fondamentaux de l'homme » reconnus et définis dans les instruments internationaux contemporains. En d'autres termes, ces droits fondamentaux sont pris comme critères de la violation des dispositions du droit international. C'est là également une idée nouvelle et très importante, sur laquelle le Rapporteur spécial a eu raison d'appeler l'attention. On peut se demander si les principes contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome en 1950, constituent réellement la norme d'après laquelle on doit décider si les droits d'un étranger ont été violés. La doctrine traditionnelle obéit à un critère différent, celui de la « norme internationale » dont la validité, notamment depuis l'affaire de Chorzow⁵, a été généralement reconnue. Il se pourrait que l'on en vienne à instituer une norme internationale

nouvelle à l'effet de déterminer la responsabilité de l'Etat envers les étrangers présents sur son territoire.

15. En ce qui concerne l'alinéa b) du paragraphe 2 de la base de discussion n° V, qui traite de la renonciation à la protection diplomatique en tant que cause d'exonération, M. Spiropoulos se demande si la façon de présenter la question est conforme au droit international. Le texte vise les droits auxquels on ne peut renoncer en raison de leur nature. Bien que personnellement il ne connaisse aucun droit auquel on ne puisse renoncer, il sait que certains juristes soutiennent qu'il y a certains droits qu'un Etat ne peut abdiquer en aucune circonstance. Le texte mentionne ensuite les « questions auxquelles le ressortissant étranger n'est pas seul intéressé ». Si l'on entend par là que pour les questions auxquelles un ressortissant étranger n'est pas seul intéressé, l'Etat ne peut renoncer à la protection diplomatique, la règle n'est pas conforme à la pratique traditionnelle. M. Spiropoulos peut citer, par exemple, l'affaire Ambatielos entre la Grèce et le Royaume-Uni, qui a commencé en 1923 mais n'a été réglée qu'en 1956, la Grèce s'étant abstenue pendant des années d'en saisir un tribunal international pour ne pas troubler ses relations amicales avec le Royaume-Uni. Certes, dans cette affaire, la Grèce avait laissé la réclamation en suspens plutôt qu'elle n'y avait renoncé mais il y a des cas où les Etats, obligés de prendre en considération l'intérêt général aussi bien que celui de l'individu, ont entièrement abandonné les réclamations de leurs ressortissants. Le texte représente donc une innovation extrêmement intéressante étant donné qu'il prévoit clairement que les Etats ne peuvent abandonner les réclamations des particuliers.

16. Le paragraphe 1 de la base de discussion n° VII, aux termes duquel la réclamation internationale ne doit pas être considérée comme une réclamation nouvelle et distincte de celle qui a été présentée devant la juridiction interne, exprime une nouvelle tendance très importante. Toutefois celle-ci est contraire à la pratique traditionnelle. De plus M. Spiropoulos se demande quelles seraient les conséquences pratiques d'un tel principe. A supposer que, dans l'affaire Ambatielos, la sentence ait été rendue en faveur de la Grèce, M. Ambatielos, simple particulier ayant la capacité de présenter une demande devant une juridiction internationale en qualité de sujet passif de la responsabilité internationale, aurait eu, en vertu du nouveau principe, le droit de faire exécuter la décision. Mais le droit international en vigueur ne le permet pas. Lorsqu'un tribunal international rend une sentence en faveur d'un Etat au sujet d'une demande concernant un particulier c'est l'Etat qui jouit de tous les droits nés de la sentence et non pas le particulier.

17. Pour ce qui est de la règle énoncée au paragraphe 3 de la base de discussion n° VII, elle traite d'un cas très exceptionnel, au moins dans les relations diplomatiques entre Etats européens. Tout en considérant que c'est une règle qui doit être acceptable pour tous, M. Spiropoulos pense que le mot « intervention » devra être défini clairement. De simples menaces verbales ne constituent pas une intervention. Il faut entendre par ce mot une véritable intrusion dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat.

⁵ Publications de la Cour permanente de justice internationale, série A, n° 9, 1927.

18. M. SALAMANCA félicite le Rapporteur spécial de n'avoir pas ménagé sa peine et d'avoir traité tous les aspects possibles d'un problème aussi étendu et complexe; il n'a pas hésité à définir sa position en termes très nets et, si M. Salamanca n'est pas de son avis, c'est surtout en ce qui concerne l'importance donnée au rôle de l'individu en tant que sujet du droit international.

19. Bien que M. Salamanca ne soit pas nécessairement porté vers les solutions conservatrices, il lui paraît difficile et peut-être même téméraire d'essayer d'établir une distinction tranchée entre le droit international traditionnel et le droit international moderne. Les différends en matière de responsabilité internationale sont toujours des différends entre Etats, même lorsque des individus ressortissants de ces Etats sont en cause. Les Etats n'autorisent les particuliers à intervenir dans ces différends que si cela leur convient. L'opinion de l'Institut de droit international que le Rapporteur spécial cite à l'appui de sa thèse⁶ doit être ainsi interprétée. Les affaires dans lesquelles des particuliers sont en cause en qualité de sujets actifs ou passifs sont exceptionnelles et ne constituent pas une pratique internationale nettement établie. Ce que l'on peut appeler la tendance traditionnelle, qui ressort des différends entre Etats seuls, est beaucoup plus uniforme. Toutefois, comme certains juristes estiment qu'une tendance précise se dégage des différends entre Etats où des particuliers sont en cause, on pourrait poursuivre l'étude de la question mais il ne faut pas considérer que l'on contribuerait ainsi au développement du droit international. Les rapports entre l'Etat et l'individu en droit international méritent que l'on continue à les étudier. Il y a lieu de noter que si, en droit interne, le champ d'action de l'individu diminue de plus en plus, les Etats où l'individu a le moins de droits étant considérés comme les plus modernes par certains auteurs, c'est la tendance contraire qui prévaut en droit international.

20. En ce qui concerne la base de discussion n° IV, M. Salamanca reconnaît que les projets de pactes relatifs aux droits de l'homme dont les Nations Unies poursuivent l'élaboration énoncent des critères uniformes pour l'interprétation des droits de l'homme. Toutefois, dès l'origine, on a prétendu que certaines de leurs dispositions étaient contraires à celles du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte. En tout cas, le problème n'est pas de faire reconnaître ces droits puisque la plupart des Etats les reconnaissent déjà dans leur législation interne. Il s'agit plutôt d'une question de mise en œuvre et, sur ce point, la Commission se heurtera inévitablement à toutes sortes de difficultés de procédure et d'ordre juridique semblables à celles qui ont surgi lorsque l'on a étudié la question d'une juridiction criminelle internationale.

21. En examinant la question de la protection diplomatique, qui fait l'objet de la base de discussion n° V, la Commission ou tout au moins ses membres latino-américains se rappelleront peut-être la déclaration de non-intervention faite en 1938 par le Président Roosevelt et le Traité américain de règlement pacifique (Pacte de Bogota). Les accords de sécurité mutuelle, que les Etats-Unis d'Amérique ont conclus avec un certain nombre

d'Etats de l'Amérique latine et du reste du monde, méritent également d'être étudiés à ce propos. Les clauses détaillées que contiennent certains de ces accords pour l'indemnisation des capitalistes des Etats-Unis en cas d'expropriation établissent une sorte de protection diplomatique *a priori* qui implique l'élimination totale de l'individu en tant que sujet de la responsabilité internationale. En raison de l'augmentation du nombre de ces accords de sécurité mutuelle et de la similitude de leurs dispositions, il est fort possible que la méthode de la protection diplomatique *a priori* permette de résoudre bon nombre de problèmes de responsabilité internationale.

22. La question de la protection diplomatique se pose également à propos de la base de discussion n° VII. Dans le domaine des placements internationaux, comme le montrent les débats du Conseil économique et social, deux tendances se heurtent: la première se fonde sur la crainte de l'expropriation, la seconde sur la crainte de l'exploitation. Une synthèse de ces deux tendances constituerait un progrès et faciliterait la solution de nombreux problèmes de responsabilité internationale. Une mesure d'ordre purement pratique qui pourrait beaucoup contribuer à résoudre ces problèmes serait la création de compagnies internationales d'assurance qui couvriraient le risque d'expropriation et refuseraient d'assurer tout Etat qui violerait ses obligations contractuelles. Dans le domaine théorique, toutefois, la généralisation de la méthode de la protection diplomatique *a priori* pourrait complètement transformer la notion de responsabilité de l'Etat en matière de placements internationaux. M. Salamanca parlera plus tard de la question de l'indemnité et du préjudice, et du rôle répressif des mesures de réparation.

23. Quant au plan de travail de la Commission, il doit évidemment être conforme aux termes de la résolution 799 (VIII) de l'Assemblée générale. Lorsqu'elle a essayé de résoudre tous les problèmes que pose un sujet particulier, la Commission a souvent provoqué des réactions contradictoires de la part de l'Assemblée générale. Etant donné la lenteur des Etats à accepter les conclusions de la Commission, il serait plus judicieux de s'attacher d'abord à l'étude de la responsabilité civile au sens restreint de l'expression, tout en se réservant la possibilité de traiter plus complètement de la responsabilité internationale à un stade ultérieur.

24. M. PAL souligne la qualité du rapport, qui ouvre de nouvelles perspectives à la connaissance. Il tient d'abord à bien circonscrire l'objet exact du débat. Il n'arrive pas à comprendre pourquoi certains de ceux qui sont intervenus avant lui ont parlé de « responsabilité individuelle ». Le malentendu provient peut-être de l'adoption, par le Rapporteur spécial, de l'expression très générale de « responsabilité internationale ». Toutefois, la résolution 799 (VIII) de l'Assemblée générale vise expressément la « responsabilité de l'Etat », c'est-à-dire la responsabilité des Etats à l'égard les uns des autres et non à l'égard des individus. Bien que la Commission puisse avoir l'occasion de tenir compte des actes de particuliers, elle ne le fera que dans la mesure où ils entraînent la responsabilité de l'Etat. La question de la responsabilité individuelle est en dehors du sujet.

⁶ A/CN.4/96, page 66.

25. Le même problème se pose à propos de la base de discussion n° III, où il est dit qu'un particulier étranger peut être sujet passif de la responsabilité internationale. Accepter cette thèse, ce serait élargir le sujet à l'infini. La Commission devrait étudier les cas de millions de réfugiés et d'expulsés que les mesures prises par des Etats ont lésés dans leur personne et dans leurs biens, en Corée, en Indochine ou encore à la suite du partage du sous-continent indien, par exemple. M. Pal ne peut admettre une telle interprétation. Il s'agit de la responsabilité d'un Etat vis-à-vis d'un autre Etat, quelle que soit la nature de l'acte générateur de cette responsabilité. Un Etat peut acquérir un droit vis-à-vis d'un autre Etat par l'intermédiaire d'un individu, mais l'individu ne peut pas lui-même acquérir ce droit vis-à-vis d'un Etat étranger.

26. La documentation utilisée dans le rapport du Rapporteur spécial a confirmé l'impression de M. Pal: les principes de droit international que la Commission doit codifier en matière de responsabilité de l'Etat sont ceux qui régissent les relations d'Etat à Etat, l'individu n'intervenant qu'en qualité d'auteur de l'acte entraînant cette responsabilité. Aux termes de la résolution 799 (VIII) de l'Assemblée générale, c'est pour maintenir et développer les relations pacifiques entre les Etats qu'il convient de procéder à cette codification. Il est donc évident que, dans ces conditions, les particuliers ne sauraient être considérés comme sujets du droit international, car ils ne peuvent pas faire valoir leurs droits contre les Etats. Même si la base de discussion n° III avait réellement une portée aussi étendue que M. Spiropoulos l'a dit, il faudrait que la Commission évitât de lui donner une interprétation trop large et gardât présente à l'esprit la seule responsabilité qui compte, celle d'Etat à Etat.

27. Le problème de la responsabilité de l'Etat est à l'étude depuis au moins 1925. L'annexe 2 du rapport du Rapporteur spécial montre que, dès 1929, on a rédigé des bases de discussion dans l'espoir qu'elles recueilleraient l'approbation de tous les Etats. Plusieurs Etats ont assuré qu'ils les approuvaient, mais tous les Etats ne les ont pas acceptées, tant s'en faut. Ce fait à lui seul doit inciter à ne pas élargir exagérément la question.

28. M. Spiropoulos a déclaré, à propos de la base de discussion n° V — Causes d'exonération de la responsabilité et circonstances atténuantes ou aggravantes — qu'il ne pouvait imaginer une personne ou une collectivité qui fût incapable de renoncer à la protection diplomatique⁷. C'est aller trop loin, car on peut concevoir qu'un agent détienne un droit au nom d'un tiers et qu'il n'ait pas le pouvoir de renoncer à ce droit. La confusion est facile entre l'Etat et le dépositaire du pouvoir de l'Etat; l'Etat possède le droit, le dépositaire l'exerce.

29. M. Pal ne peut pas non plus partager les doutes qu'inspire à M. Spiropoulos la base de discussion n° VII — La réclamation internationale et les modes de règlement — en particulier en ce qui concerne l'emploi, au paragraphe 1, de l'expression « une réclamation nouvelle ». A son avis, l'un des principes fondamentaux est que, toutes les fois que se pose une question de responsabilité dans laquelle l'Etat invoque un intérêt,

l'individu lésé doit d'abord user des recours internes et ce n'est que s'ils se sont révélés insuffisants pour lui permettre d'obtenir réparation du dommage qu'il peut s'adresser à une autre instance. Une fois épuisés les recours internes, l'Etat intervient, mais il ne dépose pas une nouvelle réclamation en faisant usage des recours internes. En fait, cette réclamation est celle qu'avait présentée à l'origine l'individu ayant subi le préjudice, et l'Etat s'adresse, en vertu du droit international, à une juridiction autre que celle qui est prévue pour les recours internes.

30. Les bases de discussion établies par le Rapporteur spécial englobent toute la question de la responsabilité de l'Etat et la Commission ne doit pas en étendre la portée, même si leur libellé le lui permet.

31. M. SCALLE se contentera de formuler, au sujet de l'excellent rapport du Rapporteur spécial, quelques observations personnelles très proches de celles que lui a déjà inspirées le rapport précédent. La responsabilité est un aspect général de l'ordre international qui, comme toute forme d'ordre juridique, qu'il soit national ou international, est une combinaison des dettes et des créances qui existent entre membres d'une même société. La notion de société internationale a considérablement évolué. Autrefois, la conception du droit international était uniquement ou presque uniquement inter-étatique, et le sujet du droit international était avant tout l'Etat. Aujourd'hui, de plus en plus, l'individu tend à devenir le sujet principal du droit international. C'est d'individu à individu beaucoup plus que d'Etat à Etat que la responsabilité se dessine, car l'Etat tend à devenir simplement l'instrument qui fait valoir la responsabilité inter-individuelle, à condition que celle-ci naisse de son ordre juridique.

32. L'épuisement des recours internes était à l'origine une simple question de courtoisie entre chefs d'Etat. A l'heure actuelle, c'est d'individu à individu que naît la responsabilité lorsque l'Etat est capable de faire valoir cette responsabilité. La responsabilité qui découle des actes des chefs d'Etat et de leurs agents n'est plus maintenant que l'exception. Chaque fois que la collectivité étatique n'est pas directement en cause, la responsabilité première est inter-individuelle. En d'autres termes, c'est la responsabilité des individus en tant que sujets de droit. C'est ce qui constitue la grande nouveauté. L'épuisement des recours internes est nécessaire sans aucun doute, mais cet épuisement semble une chose définitivement acquise et absolue. Il arrive même que la responsabilité s'inscrive dans le domaine pénal, et l'on voit alors apparaître un principe extraordinaire que l'on n'aurait même pas pu concevoir il y a quelque temps, à savoir que la responsabilité n'est pas reliée au fait de l'épuisement des recours internes, ni à la nationalité.

33. Ce principe est né des rapports entre l'Etat d'Israël et la République fédérale d'Allemagne qui ont admis tous les deux qu'il existait une responsabilité qui n'était pas née d'un acte de l'Etat vis-à-vis de ses sujets, mais d'un acte tout à fait différent, du seul fait qu'un Etat a reconnu qu'il avait encouru une responsabilité, qui n'était pas prévue par les règles du droit international alors en vigueur. Il fut donc possible d'exiger une répa-

⁷ Voir plus haut paragraphe 15.

ration à raison d'une responsabilité vis-à-vis d'un autre Etat. C'est un peu comme si un Etat qui ne s'est pas occupé des intérêts de ses nationaux était invité par la collectivité internationale à constater qu'un autre Etat, dont la législation et la politique sont à un stade différent du sien, s'est rendu responsable et doit indemniser un autre Etat qui s'est chargé lui-même de porter secours à des personnes lésées par des violations d'un droit général, d'un droit de l'homme ou, en d'autres termes, d'un droit essentiel pour tous les individus. C'est là une chose tout à fait nouvelle, et tellement nouvelle qu'un grand nombre de juristes internationaux peuvent prétendre qu'elle est exceptionnelle; mais en fait elle correspond à la reconnaissance des droits de l'homme. Cette conception bouleverse le fondement même sur lequel reposait jusqu'ici le droit international. En fait, elle est à l'origine de l'évolution vers la suppression du droit inter-étatique et son remplacement par un droit inter-individuel total. L'Etat et les tribunaux appliqueront ce droit international nouveau. On ne demandera plus à l'Etat de se substituer au droit international, mais on lui reconnaîtra la fonction essentielle de développer les conséquences de la responsabilité entre individus ou entre un individu et l'Etat, en d'autres termes d'établir une distinction entre la responsabilité subjective et la responsabilité objective. Il y a des questions de responsabilité, qu'elle soit civile ou pénale, qui jouent de la même façon dans la société internationale par l'intermédiaire de l'Etat, que dans la société nationale lorsqu'il s'agit de rapports entre sujets de droit et agents de l'Etat. Cette évolution s'accomplit avec une rapidité surprenante, et tend à transformer le droit international en quelque chose d'analogue au droit interne. On en trouve un exemple frappant dans le fait que le principe *the king can do no wrong* (il n'y a pas de responsabilité pour l'Etat) a disparu pour faire place à celui de la responsabilité de l'Etat envers l'individu et de la responsabilité générale de l'Etat envers la collectivité internationale.

34. La plupart des juristes qualifiés estiment que la responsabilité inter-étatique, qui s'exprime par la protection diplomatique, va vers son déclin et sera remplacée par de nouvelles règles de droit international. En tout état de cause, la protection diplomatique qui suppose une novation dans le domaine des relations entre les droits de l'individu et ceux de l'Etat, tend de plus en plus à être considérée comme une simple fiction juridique.

35. La Commission serait mal inspirée de donner à la codification des règles relatives à la responsabilité de l'Etat la forme d'une convention. Elle doit élaborer un nouveau code destiné à être soumis à l'Assemblée générale. Celle-ci n'accepterait vraisemblablement pas une convention.

36. M. ZOUREK fait observer que la question de savoir si l'individu peut être sujet du droit international est le point essentiel du projet du Rapporteur spécial, et a suscité de profondes divergences de vues. Pour sa part, il ne saurait accepter la conception dont s'inspire le rapport, car la suppression du caractère inter-étatique du droit international signifierait la fin de ce droit. On a invoqué, à l'appui de cette conception, plusieurs exemples historiques de cas où des individus ont eu le

droit de recourir à des instances internationales. Aucun de ces exemples, cependant, n'est suffisamment probant pour que l'on puisse considérer l'individu comme sujet du droit international, c'est-à-dire comme sujet doté de la capacité de créer des règles de droit international. Il est évident que les Etats peuvent toujours, dans des conventions internationales, accorder à l'individu la capacité de se présenter devant les tribunaux internationaux; mais, ce faisant, ils n'entendent pas conférer à l'individu la qualité de sujet du droit international. La capacité d'établir des règles de droit international n'appartient qu'aux Etats et, dans une mesure infiniment plus restreinte, en vertu d'accords spéciaux et, dans le cadre de ces accords, aux organisations internationales, mais certainement pas aux individus.

37. On a souvent tout spécialement argué à ce propos de la protection internationale des droits de l'homme et affirmé qu'elle confère sans aucun doute à l'individu la qualité de sujet du droit international. Cependant, il n'en est pas ainsi. La question n'est pas nouvelle; ce qui est nouveau, c'est son importance et son évolution actuelles. Elle est apparue avec la conclusion de traités concernant les minorités qui ont conféré certains droits à toutes les personnes habitant les territoires auxquels s'appliquaient ces traités. Néanmoins, on n'a jamais pensé que les habitants de ces territoires étaient par là même devenus sujets du droit international. Les Etats parties aux traités ont simplement été tenus d'insérer dans leur constitution des dispositions relatives à la protection des minorités, de telle sorte que les clauses du traité ont eu force obligatoire et pour les Etats et pour les individus intéressés, mais dans le cadre du droit interne.

38. Il en est à peu près de même des règles du droit pénal lorsqu'elles visent à protéger les intérêts supérieurs de la communauté des nations. Là encore, les règles de droit pénal incluses dans les traités sont devenues partie intégrante du droit interne. Il est donc difficile de trouver des raisons valables de considérer l'individu comme un sujet du droit international. Même si les projets de pactes relatifs aux droits de l'homme qu'étudie actuellement l'Organisation des Nations Unies sont menés à bon terme et mis en vigueur, ils ne modifieront nullement la situation, car ils énonceront simplement des obligations internationales auxquelles les Etats seront tenus de se conformer à l'égard des habitants de leurs territoires. Il faut donc en conclure que, sauf exceptions qui ne font que confirmer le principe, les individus ne peuvent pas se prévaloir de façon directe des règles du droit international.

39. La Commission doit examiner avec soin, pour que sa codification puisse être acceptée par les Etats et les gouvernements, si elle agirait sagement à l'avenir en établissant ses projets selon une conception qui est admise par certains savants, mais qui ne fait pas partie du droit international contemporain.

40. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut accepter qu'avec de grandes réserves le principe selon lequel le droit international peut conférer à un individu des droits et des obligations. Il ne peut suivre M. Scelle jusqu'au bout de son argumentation, encore qu'il en reconnaisse

la vigueur. Les conceptions actuelles touchant la situation de l'individu en droit international n'ont guère fait qu'introduire un élément de confusion dans un système qui, jusqu'ici, fonctionnait relativement bien et répondait à l'idée traditionnellement admise que le droit international régit les rapports entre Etats, et en pratique elles ont peu amélioré la position de l'individu.

41. On peut parfaitement soutenir que l'individu a des droits et des obligations mais il ne peut faire valoir ses droits que par l'entremise de l'Etat et, bien que cela prête davantage à controverse, il n'est tenu de s'acquitter de ses obligations que si l'Etat leur donne la sanction d'une disposition de son droit interne. Il ne faudrait pas cependant supposer que Sir Gerald n'a pas conscience d'une certaine évolution que l'on ne doit certes pas méconnaître. Le système traditionnel de la responsabilité de l'Etat tient déjà compte de la situation de l'individu et même de la responsabilité pénale qu'encourt l'Etat de son fait, car, lorsque des ressortissants étrangers subissent certains préjudices, l'Etat est tenu à réparation et doit veiller à ce que l'agent responsable soit puni. Sir Gerald se demande donc s'il est nécessaire d'introduire de nouvelles notions dans le droit traditionnel qui règle déjà en grande partie la question. On peut affirmer en théorie, et à très juste titre, que l'individu possède des droits vis-à-vis d'un Etat étranger; mais il ne peut les faire valoir que par l'entremise de l'Etat, si bien que l'Etat est, en un sens, tenu de faire sienne la plainte déposée par un de ses ressortissants.

La séance est levée à 13 heures.

372^e SÉANCE

Jeudi 21 juin 1956, à 10 heures

SOMMAIRE

	Page
Responsabilité des Etats (point 6 de l'ordre du jour) (A/CN.4/96) (suite):	
<i>Chapitre X. Bases de discussion</i>	257

Président : M. F. V. GARCÍA AMADOR.

Rapporteur : M. J. P. A. FRANÇOIS.

Présents :

Membres : M. Gilberto AMADO, M. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, M. Shuhsi HSU, Faris Bey el-KHOURI, M. S. B. KRYLOV, M. Radhabinod PAL, M. Carlos SALAMANCA, M. A. E. F. SANDSTRÖM, M. Georges SCELLE, M. Jean SPIROPOULOS, M. Jaroslav ZOUREK.

Secrétariat : M. LIANG, Secrétaire de la Commission.

Responsabilité des Etats (point 6 de l'ordre du jour) (A/CN.4/96) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les bases de discussion qui figurent au chapitre X du rapport sur la responsabilité internationale (A/CN.4/96).

Chapitre X. Bases de discussion

2. M. FRANÇOIS est amené à se demander s'il y a vraiment une responsabilité pénale des Etats. Le Rapporteur spécial lui-même a déclaré dans son rapport (page 25): « Sans doute, la responsabilité internationale pénale, notion distincte, n'entre-t-elle pas dans le cadre de la codification envisagée, mais de très sérieuses raisons nous interdisent de l'ignorer complètement lorsque nous étudions certains des cas de responsabilité sur lesquels doit porter cette codification ». Même, à ne considérer la question qu'au sens étroit dans les limites tracées en 1930 par la Conférence de La Haye pour la codification du droit international, le nouveau principe doit être pris en considération et la Commission doit se demander si le principe de la responsabilité pénale de l'Etat existe, car sa décision sur ce point aura sans doute des répercussions sur la question dont elle doit s'occuper.

3. L'idée que la communauté internationale puisse frapper un Etat de sanctions a été contestée pour le motif que le droit d'appliquer des sanctions relève exclusivement de l'Etat souverain en tant que représentant terrestre du droit divin et que la communauté internationale n'est pas un super-Etat. Quant à lui, M. François n'accepte pas cette façon de voir parce que l'on peut fort bien menacer préventivement un Etat de sanctions dans l'intérêt du maintien de la paix. La première théorie se fonde sans doute sur l'idée de revanche (loi du talion), tandis que la seconde vise à prévenir les infractions aux règles du droit international. M. François acceptera donc de retenir en principe l'idée de la responsabilité pénale des Etats, mais il doute fort que le droit international la reconnaisse dans la pratique. Elle a été acceptée dans certaines affaires, notamment dans celle de l'« *I'm Alone* »¹ mais dans d'autres, beaucoup plus nombreuses, le principe en a été contesté, et les cours ou tribunaux d'arbitrage ont refusé d'appliquer des sanctions aux Etats en faisant valoir que la collectivité internationale n'a pas ce pouvoir. Dans l'affaire franco-italienne du *Carthage*², dont était saisie la Cour permanente d'arbitrage, la France avait demandé à la Cour de condamner la partie adverse à une amende symbolique de un franc; la Cour s'y est refusée parce que la constatation du fait que l'Etat en cause avait manqué à remplir ses obligations constituait déjà une sanction sérieuse et que toute autre sanction dépasserait le but de la juridiction internationale.

4. L'état du droit ne s'est probablement pas modifié depuis les procès de Nuremberg; bien au contraire, il s'est en fait confirmé. A Nuremberg, ce qui était en cause, c'était non pas la responsabilité pénale de l'Etat mais celle des auteurs d'actes criminels alors même qu'ils avaient été les organes de l'Etat. En d'autres termes, le tribunal n'a pas reconnu la responsabilité pénale des Etats et il a réaffirmé le principe selon lequel « *the King can do no wrong* ». M. Scelle soutient que ce principe est périmé³ mais M. François se permet, quant à lui,

¹ Whitman, *Damages in International Law*, Washington, 1937, 1943.

² *Revue générale de droit public*, 1913.

³ A/CN.4/SR.371, paragraphe 33.