

Document:-
A/CN.4/SR.414

Compte rendu analytique de la 414e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1957, vol. I

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

des droits de l'homme, car les deux principes actuels, qui seraient remplacés par la nouvelle règle, se contredisent souvent dans leur application, bien qu'ils aient été établis dans un seul et même but. Certes, comme M. Amado l'a clairement montré, il ne sera pas facile de formuler les règles régissant la responsabilité internationale en matière de droits de l'homme, mais M. Hsu est d'avis que le Rapporteur est sur la bonne voie.

61. M. AGO remercie d'autant plus M. García Amador de son rapport qu'il s'intéresse lui-même depuis des années aux problèmes qui y sont traités. Le Rapporteur spécial s'est arrêté tout particulièrement, comme la Commission l'avait recommandé, au problème de la responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers, qui est un aspect très important de la question, sur lequel la doctrine s'est longtemps arrêtée. Sa codification sera une œuvre fort utile. Bien que cet aspect puisse convenir à une étude séparée, il est impossible, comme le Rapporteur spécial lui-même n'a pas manqué de le constater, de l'examiner sans poser à son égard tous les problèmes fondamentaux et sans définir tous les concepts liés à la notion générale de la responsabilité des Etats.

62. La responsabilité internationale peut se définir comme étant la situation qui se produit comme conséquence d'un fait illicite imputable à l'Etat en tant que sujet de droit international. Il y a fait illicite en cas de manquement, de la part de l'Etat, à une obligation internationale qui lui incombe ou, ce qui revient au même, en cas de violation, de sa part, du droit subjectif d'un autre Etat. Pour savoir s'il y a eu manquement ou violation, plusieurs éléments sont à considérer. Le premier, de nature objective, est une conduite qui contraste avec une obligation internationale de l'Etat. La conclusion évidente de ce concept, que certains auteurs ont parfois tendance à négliger, c'est qu'il ne peut pas y avoir de violation sans qu'il ait une obligation internationale qui puisse être violée, c'est-à-dire sans qu'il y ait une règle de droit international établissant ladite obligation. Le second élément, subjectif celui-là, c'est que le fait doit être imputable à un sujet de droit international. Cela pose avant tout l'exigence de la présence d'un sujet capable, et avec elle la question de savoir à qui le tort commis à un étranger est imputable dans le cas d'un pays non autonome ou d'un Etat soumis à une occupation militaire: est-ce à ce pays ou Etat lui-même ou à la puissance administrante ou occupante? Cela pose le problème d'une responsabilité internationale indirecte. Le principe est, de toute façon, qu'un pays ne peut être responsable que s'il a juridiquement la capacité de commettre des faits illicites. L'imputabilité demande, ensuite, qu'on soit en présence d'une action ou omission d'un organe de l'Etat. Elle demande, enfin, la présence d'un élément d'ordre psychologique, qui est la faute, notion à laquelle M. Verdross et M. Padilla Nervo ont l'un et l'autre fait allusion, et que le Rapporteur spécial examine à propos de la règle de la "diligence requise". A cet égard, il faut avoir présentes à l'esprit les diverses catégories de faute, depuis la faute légère jusqu'à la faute grave, et le cas extrême où il n'est plus question de faute, mais de dol. Enfin, une fois établies les conditions pour la naissance de la responsabilité, il y a encore un autre élément à considérer, ce sont les circonstances qui excluent normalement l'illicite et, partant, la responsabilité, par exemple le consentement du lésé, la légitime défense, etc.

63. Un autre problème, que le Rapporteur spécial a approfondi davantage dans son premier rapport, est

celui des aspects de la responsabilité internationale. Faut-il penser qu'un fait illicite international n'implique pas d'autre conséquence qu'une obligation de réparer, à la charge de l'Etat coupable, ou bien que, dans certains cas au moins, il entraîne aussi la faculté pour l'Etat lésé d'infliger une sanction à l'Etat coupable? Ici se pose donc le problème des conséquences afflictives ou pénales du fait illicite international, et des institutions comme les repréailles entrent en ligne de compte.

64. Le Rapporteur spécial a traité séparément, dans son rapport, l'hypothèse de faits illicites commis par des organes législatifs, exécutifs et judiciaires. A cet égard, M. Ago souligne qu'il est rare que le droit international exige l'accomplissement d'un acte déterminé par un organe spécifiquement indiqué, et qu'ainsi le défaut d'exécution de l'acte prévu par cet organe constitue immédiatement un manquement à une obligation internationale. Comme le professeur Anzilotti l'a souligné, pour bien des obligations, la manière concrète dont elles doivent être exécutées n'est pas précisée, et le droit international laisse à l'Etat une certaine latitude pour décider si l'exécution sera assurée par le pouvoir législatif, par les tribunaux ou par la pratique administrative.

65. Il faut se demander aussi, à ce propos, si la règle suivant laquelle une réclamation ne peut être présentée que si les voies de recours locales ont été épuisées relève uniquement de la procédure ou constitue une condition préalable de la responsabilité.

66. En ce qui concerne finalement la théorie plus avancée qui considère la violation des droits fondamentaux de l'homme comme une source de responsabilité internationale, aussi bien que le sujet dont traite le chapitre IV du rapport de M. García Amador, M. Ago se borne à rappeler qu'on ne doit jamais oublier qu'il ne saurait y avoir de responsabilité internationale là où il n'y a pas vraiment d'obligation juridique internationale à la charge des Etats.

La séance est levée à 13 heures.

414ème SEANCE

Mardi 11 juin 1957, à 15 heures.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

Responsabilité des Etats (A/CN.4/106) [suite]

[Point 5 de l'ordre du jour]

DISCUSSION GÉNÉRALE (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion générale du deuxième rapport de M. García Amador (A/CN.4/106), qui est consacré à la responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers.

2. M. PAL s'associe sans réserve aux paroles élogieuses que les orateurs précédents ont eues pour le rapport savant et si clair du Rapporteur spécial. Bien entendu, il ne faut pas en conclure qu'il est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial. A dire vrai, il n'admet pas certains de ses principes fondamentaux: il lui serait très difficile, en effet, d'accepter ses articles 6 et 9 et les principes formulés au sujet de la responsabilité indirecte; il n'admet pas non plus sa manière de con-

cevoir le caractère obligatoire des règles dites traditionnelles en matière de responsabilité des Etats.

3. Le principe fondamental de la thèse du Rapporteur spécial est que tout Etat a le droit de protéger ses ressortissants à l'étranger et que tous les autres Etats ont un devoir correspondant. Toutefois, ce droit n'est pas absolu; un Etat ne peut certes pas s'en prévaloir pour exercer une pression sur des Etats plus faibles, afin d'obtenir une situation privilégiée pour ses ressortissants. La solution du problème dépend en grande partie des circonstances dans lesquelles les intéressés sont partis pour l'étranger. Par exemple, si c'est pour se livrer au commerce, on peut considérer que la liberté dans ce domaine suppose que le nouveau venu étranger a choisi de partager le sort des citoyens de l'Etat dans lequel il a décidé d'exercer son activité et de s'exposer à toutes les vicissitudes politiques qui peuvent y survenir. De même, la règle selon laquelle un Etat est tenu de respecter les biens des étrangers n'a pas obligatoirement les conséquences énoncées dans le projet d'article 9 du Rapporteur spécial, puisque, même sous sa forme traditionnelle, cette règle n'est pas absolue et qu'il est admis que la perception des impôts, les mesures de police, la protection de la santé des populations et l'utilité publique, ou encore la réalisation de changements fondamentaux dans la structure politique et économique de l'Etat ou l'exécution d'amples réformes sociales, rendent parfois nécessaire une atteinte importante aux biens privés et que, dans tous ces cas, l'Etat intéressé peut avoir le droit exclusif de fixer les conditions d'indemnisation pour le dommage causé et d'employer ses propres services à cette fin. Il serait certainement préférable que le droit international ne restreigne pas la liberté déjà très limitée dont l'Etat jouit à cet égard.

4. Toutefois, ce sont là des questions de détail, dont M. Pal parlera au cours de l'examen des différentes parties du rapport. Pour le moment, il se bornera à quelques observations générales. A cet égard, il s'associe à tout ce que M. Padilla Nervo a dit. La "responsabilité internationale des Etats" se confond presque avec le droit international lui-même. Dans ce vaste domaine, de nombreux problèmes inquiétants et urgents ont surgi depuis la deuxième guerre mondiale, mais aucun n'est plus grave que celui des essais de bombes nucléaires auxquels les nations les plus puissantes ont recouru dans leur poursuite du mirage de la sécurité. Par leur indifférence obstinée à l'égard des terribles dangers que ces essais présentent non seulement pour les générations actuelles, mais pour les générations futures, les Etats qui les ont effectués au mépris des protestations des peuples faibles et impuissants à proximité desquels ils se déroulaient ont montré qu'ils ne se souciaient guère de la responsabilité internationale, et le seul signe encourageant est la réaction que leur attitude insensée a provoquée partout dans les masses. Il s'agit maintenant de savoir comment on parviendra le mieux à faire comprendre aux Etats intéressés quelle est leur responsabilité internationale à cet égard. S'ils soutiennent sérieusement que ces essais sont indispensables à leur sécurité et qu'en tout cas ils ne présentent que des risques assez faibles, ils n'ont qu'à demander à leurs propres populations de courir ces risques, en procédant à ces essais près de leurs frontières, et non pas à proximité de celles d'autres nations. Si la Commission est disposée à se montrer si préoccupée du sort futur éventuel d'un individu isolé sur sol étranger, ne devrait-elle pas songer un peu aux dangers effroyables qui menacent déjà des millions d'êtres dans leurs propres foyers?

5. Passant à la partie de la question qui a été étudiée par le Rapporteur spécial, M. Pal rappelle que, dans son premier rapport (A/CN.4/96), M. García Amador a relaté les tentatives précédentes de codification de cette matière et a mentionné certaines des doctrines traditionnelles qui dominent sur le plan international. Les observations de M. Pal ne sont pas dirigées contre l'exposé que le Rapporteur spécial a fait à cet égard, mais visent à modifier l'opinion de la Commission, tout en discutant la question. Les tentatives antérieures de codification remontent à la Société des Nations et ont presque coïncidé avec deux événements capitaux, qui ont tous deux sensiblement influencé l'opinion dite traditionnelle.

6. D'abord, en Asie, la fin de la première guerre mondiale a libéré une force gigantesque restée latente jusqu'alors: des masses énormes d'esclaves coloniaux accablés de misère ont fait leur apparition sur la scène politique pour obtenir leur indépendance. Il en est résulté une modification considérable de la géographie du droit international, pour employer l'expression de Westlake; le droit international n'est plus le domaine presque exclusif des peuples de race européenne, un droit "qui existe en vertu de leur consentement et que l'on applique, ou tout au moins invoque, pour le règlement de leurs différends"¹. Maintenant qu'il faut considérer le droit international comme régissant d'autres peuples, il est évident qu'il ne suppose pas moins leur consentement, et l'on doit garder ce fait constamment présent à l'esprit lorsque l'on essaie de déterminer dans quelle mesure les biens ou les intérêts étrangers dans les pays récemment libérés méritent la protection que le droit international peut offrir.

7. Ensuite, en Europe, la fin de la première guerre mondiale a été marquée par de profonds bouleversements politiques, qui ont entraîné notamment la naissance d'une grande puissance dont la conception de la justice sociale est tout autre et implique un régime social et économique totalement différent qui menace, entre autres choses, la notion actuelle de la propriété privée. Or, si l'on veut que le système de droit international soit un système neutre, dans le cadre duquel toutes les structures sociales existantes puissent trouver place, il est évident que la Commission ne saurait considérer que la vie de la collectivité est essentiellement liée à une série particulière de principes régissant la nature de la société. La Commission doit donc retrouver une disposition d'esprit permettant d'accueillir sans rancœur les opinions opposées et de juger les idées et les idéologies étrangères moins par rapport à une norme de vérité abstraite que comme un moyen d'exprimer des besoins humains très répandus.

8. Un seul exemple permet de saisir la nature et l'importance de la difficulté à laquelle se heurte la Commission. Le Rapporteur spécial a accepté, comme principe reconnu du droit international, le droit des étrangers de posséder des biens et d'en disposer et l'inviolabilité de ces biens, qui ne doivent être expropriés que pour cause d'intérêt public et sous la condition d'une indemnisation intégrale par l'Etat. Toutefois, ce principe dit traditionnel repose sur l'hypothèse que l'abolition générale de certaines sortes de propriétés privées n'est pas un "but d'intérêt public", légitime pour un Etat, et que la suffisance de l'indemnité doit être appréciée, non pas selon la norme que l'Etat en question se

¹ John Westlake, "The Native States of India", dans *The Quarterly Review*, Londres, Stevens and Sons Ltd., édit., vol. XXVI, n° CIV (octobre 1910), p. 313.

juge fondé à suivre dans ses rapports avec ses ressortissants, mais selon les normes acceptées par d'autres Etats, qui peuvent avoir des conceptions fondamentalement différentes en matière sociale et ne pas comprendre les difficultés particulières auxquelles se heurte cet Etat. A dire vrai, cette hypothèse en implique une autre, à savoir que la notion de droit et de devoir à laquelle les Etats européens se sont astreints jusqu'à présent à se conformer dans leurs affaires intérieures est la norme universellement exacte, et que certains principes régissant la nature de la société fournissent la seule base solide pour les relations économiques entre les Etats.

9. Toutefois, la Commission a certainement pour tâche de rechercher une manière sûre de concilier les intérêts équitables de toutes les nations en se rappelant que tous ses efforts doivent viser à offrir une solution de transition, et qu'elle ne peut donc impunément sous-estimer la nécessité de faire preuve de prudence.

10. C'est, pour M. BARTOS, un agréable devoir de féliciter le Rapporteur spécial de son excellent rapport et, en particulier, de le remercier de donner à ceux des membres de la Commission qui ne se sont pas spécialisés dans la question un grand nombre de renseignements précieux sur certaines sources qui, craint-il, leur sont assez peu familières.

11. Comme on l'a souligné à juste titre, le sujet est vaste. La Société des Nations l'a étudié sans résultat pendant sept ans, et, même si des progrès importants ont été réalisés dans le domaine des opinions traditionnelles sur la question générale de la condition juridique des étrangers, la question de la responsabilité des Etats n'est certes pas devenue plus facile ou moins complexe au cours des années qui se sont écoulées depuis lors. Il ne saurait donc être question que, pendant les trois semaines qui la séparent de la clôture de la session, la Commission prenne des décisions définitives au sujet des principes généraux énoncés aux articles 1er, 2 et 3 du projet du Rapporteur spécial, ou même sur des cas particuliers traités dans les autres articles.

12. Une partie de la difficulté provient de la grande diversité des sources documentaires. Dans les cas où des sources différentes témoignent de conceptions divergentes ou formulent des règles différentes, il est nécessaire de disposer d'un critère permettant de juger si telle ou telle source a une valeur générale ou si elle n'est valable que dans certaines conditions, dans certaines régions, ou entre certains Etats. M. Bartos voudrait donc savoir quelle est, parmi les diverses sources mentionnées à l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, celle qui doit être considérée comme la source principale pour l'œuvre de codification que poursuit la Commission. Le Rapporteur spécial a manifestement des idées personnelles très précises sur la question, et il faut le féliciter d'avoir le courage de ses convictions, mais il se peut que ses idées ne soient pas partagées par les autres membres. La question est d'une grande importance, puisque une décision dans un sens ou dans l'autre contribuera beaucoup à éclaircir non seulement les questions fondamentales de la portée et de l'origine des obligations actuelles et la nature des actes engendrant la responsabilité, mais aussi des questions de détail telles que l'admissibilité de l'excuse de la force majeure, l'imputabilité des actes de simples particuliers, la réparation du préjudice moral aussi bien que du préjudice matériel, etc.

13. De l'avis de M. Bartos, les conventions internationales, qui ne lient que les Etats signataires, ne

peuvent être invoquées que dans la mesure où elles correspondent à la pratique internationale générale. Il insiste sur le mot "générale" puisque, pour sa part, il verrait certaines objections à s'appuyer sur la pratique "générale" des Etats de l'Amérique latine si elle ne coïncide pas avec la pratique suivie dans d'autres parties du monde. Les mêmes observations valent pour les "principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées"; ces principes ne peuvent être établis que par une étude minutieuse de l'ensemble de la jurisprudence, et non pas seulement de cas choisis dans une région particulière. Selon ces critères, il y a au moins une règle au sujet de laquelle il ne peut y avoir de doute, à savoir qu'un Etat est responsable des dommages causés par les actes contraires à ses obligations internationales; en effet, l'alinéa d du paragraphe 2 de l'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, qui procède de cette règle, a été accepté sans réserve par tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies. En ce qui concerne l'arrêt de la Cour dans l'affaire du détroit de Corfou, M. Bartos doute beaucoup qu'une responsabilité semblable existe en cas de négligence de l'Etat intéressé.

14. Par conséquent, il faut d'abord décider ce qui constitue la source principale du droit et, bien que la question puisse être tranchée sur la base du rapport du Rapporteur spécial, il lui paraît très douteux qu'elle puisse l'être d'une manière définitive à la présente session.

15. M. MATINE-DAFTARY félicite le Rapporteur spécial de son intéressant rapport, qui s'appuie sur une riche documentation. Toutefois, il dira, sans vouloir offenser M. García Amador, que les articles qu'il propose à la suite de ses travaux ne correspondent en grande partie ni à la pratique actuelle ni aux circonstances présentes.

16. Le Rapporteur spécial a eu une tâche ingrate, parce que la Commission s'efforce en fait de transposer les règles du droit interne sur le plan du droit international; or, les règles du droit interne relatives à la responsabilité civile diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. De plus, l'époque est singulièrement inopportune, parce que la méfiance et la suspicion règnent partout et que presque tous les pays, grands ou petits, qui s'efforcent d'écartier une menace supposée de subversion ont recours à des lois et règlements d'exception qui équivalent en pratique à la négation du droit commun. A son avis, ce n'est pas une exagération de dire que le commencement de l'ère atomique a rendu presque chimériques les droits et libertés que les constitutions de presque tous les pays venaient à peine de garantir aux individus.

17. Il est difficile de voir comment la Commission pourrait donner aux étrangers, en droit international, des garanties dont même les nationaux ne jouissent plus en droit interne. Le texte du Rapporteur spécial est donc largement utopique: c'est l'œuvre d'un savant et d'un idéaliste, et, de même qu'un grand nombre d'œuvres similaires qui l'ont précédée, elle ne recevra sans doute pas un accueil chaleureux des hommes d'Etat responsables.

18. En essayant de rapprocher la théorie de la "diligence requise", qu'il rattache à la théorie de la "norme internationale de justice", et la théorie latino-américaine de l'égalité des nationaux et des étrangers, le Rapporteur spécial s'est efforcé de tenir compte des préoccupations actuelles touchant la sûreté de l'Etat

et les intérêts économiques de la nation. Comme cela arrive dans la plupart des compromis, il a été inévitablement entraîné dans des contradictions et des ambiguïtés. Par exemple, le paragraphe 2 de l'article premier porte que les obligations internationales de l'Etat découlent de *l'une quelconque* des sources du droit international, tandis que le paragraphe 1 de l'article 5 mentionne seulement les droits fondamentaux de l'homme reconnus et définis "dans les instruments internationaux contemporains". De même, l'article 7 permet la rupture ou la violation du contrat ou de la concession si elle se justifie par des raisons d'utilité publique ou de nécessité économique ou si elle ne constitue pas une mesure discriminatoire entre les nationaux et les étrangers, alors que l'article 8 permet de dénier ou d'annuler les dettes publiques dans des cas semblables. D'autre part, d'après un principe reconnu dans les pays civilisés, l'Etat n'est responsable envers les particuliers pour les actes ou omissions de ses fonctionnaires que si ces derniers ont agi dans les limites de leur compétence; ce principe est reconnu au paragraphe 1 de l'article 3, mais il est enfreint au paragraphe 2. Par ailleurs, l'article 4 porte qu'il y a déni de justice si un étranger est empêché d'exercer l'un des droits prévus au paragraphe 1 de l'article 6; toutefois, aux termes du paragraphe 2 de l'article 6, l'exercice de ces droits peut être soumis aux limitations ou restrictions que la loi établit expressément pour des raisons touchant à la sûreté intérieure ou au bien-être économique, etc. — et cette réserve, exprimée en des termes assez élastiques, paraît être également en contradiction avec l'article 2, qui interdit à l'Etat d'adopter des dispositions législatives incompatibles avec ses obligations internationales. Enfin, les droits énumérés au paragraphe 1 de l'article 6 comprennent le droit d'être entendu en audience publique et le droit d'être jugé sans retard ou d'être mis en liberté, mais les alinéas où ces droits sont énoncés ne sont pas visés au paragraphe 2. En d'autres termes, ils sont absolus et ne sont soumis à aucune limitation ou restriction; pourtant, on sait qu'en pratique ces droits sont souvent illusoire, même pour les nationaux, vu la lenteur de la justice dans tous les pays civilisés et les exigences de l'ordre public, qui impose parfois le huis clos.

19. Une étude attentive de l'avant-projet montre, ainsi que le Rapporteur spécial l'a reconnu lui-même, que les articles 5 et 6 en constituent la clef de voûte. La Commission se trouve donc dans une situation assez délicate et embarrassante. La Déclaration universelle des droits de l'homme ne crée pas d'obligation, et malheureusement tout le monde sait qu'elle n'a pas contribué, dans la pratique, à augmenter le respect des droits de l'homme. Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme engageraient les Etats, mais la Commission des droits de l'homme n'a pas encore obtenu que ces derniers les adoptent. Il ne serait pas sage, de la part de la Commission du droit international, d'empiéter sur la compétence de la Commission des droits de l'homme, tant que les deux projets de pactes n'auront pas été adoptés — en d'autres termes, tant que le climat actuel de méfiance n'aura pas fait place à un climat de confiance dans les relations internationales.

20. Le Rapporteur spécial aurait été mieux inspiré de rester fidèle à la thèse latino-américaine, parfaitement défendable, de l'égalité des nationaux et des étrangers. Cette solution aurait mieux correspondu à l'esprit de la Charte des Nations Unies, qui condamne

toute distinction fondée sur la race, le sexe, la langue ou la religion. Comment et par quelle juridiction le Rapporteur spécial propose-t-il qu'un Etat soit condamné pour "négligence notoire" — expression assez élastique — dans l'adoption des mesures normalement prises pour prévenir ou réprimer des actes de simples particuliers? Pour ce qui est de la répression, les tribunaux sont, à juste titre, jaloux de leur indépendance vis-à-vis des gouvernements et s'en tiennent fermement à la règle fondamentale de l'imputabilité, qu'il serait très difficile d'appliquer dans les cas de négligence prévus par l'avant-projet.

21. L'Iran, comme beaucoup d'autres pays d'Orient, a besoin, pour l'exécution de son grand programme de développement et de reconstruction, de l'aide technique et financière de l'étranger. Une loi qui assure aux capitaux étrangers une protection juridique complète, exactement semblable à celle qui est accordée aux capitaux nationaux, vient donc d'y être promulguée. L'hospitalité est une tradition nationale en Iran et les étrangers y sont, en pratique, mieux traités que les nationaux. Mais le gouvernement ne veut pas les placer, par convention internationale, au-dessus des lois, car cela rappellerait trop nettement le souvenir amer du régime des capitulations.

22. M. YOKOTA félicite vivement le Rapporteur spécial de la manière dont il a traité une des questions les plus importantes et les plus difficiles du droit international, et approuve de façon générale le sujet et la méthode qu'il a choisis.

23. A l'égard du fondement de la responsabilité internationale, il ne saurait admettre la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle, en raison du caractère purement académique des théories traditionnelles de la causalité, de la faute, du risque, etc., l'étude que l'on pourrait en faire n'aboutirait pas à des solutions pratiques du point de vue de la codification (A/CN.4/106, chap. Ier). A son avis, ces théories ne sont pas purement académiques, elles sont au contraire importantes dans la solution de cas concrets.

24. Pour compliquée que soit la question, les problèmes qu'elle soulève ne seront pas insolubles si on les aborde comme il convient. Il est vain d'essayer de découvrir, à la base de la responsabilité des Etats, un principe universel unique, car il n'y en a pas. Toutefois, dans la plupart des cas, la responsabilité internationale résulte d'une faute. Inversement, c'est un principe de droit international bien établi que, toutes les fois où une faute est imputable à un Etat, sa responsabilité internationale est engagée. Comme le dit le quatrième alinéa de l'article premier de la résolution adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Lausanne, en août-septembre 1927, (A/CN.4/96, annexe 8), la responsabilité de l'Etat n'existe pas "si l'inobservation de l'obligation n'est pas la conséquence d'une faute de ses organes, à moins que, dans le cas dont il s'agit, une règle, conventionnelle ou coutumière, spéciale en la matière, n'admette la responsabilité sans faute". M. Yokota espère que la Commission s'efforcera de résoudre le problème en s'inspirant de ce texte.

25. En ce qui concerne les violations des droits fondamentaux de l'homme qui sont une source de responsabilité internationale, M. Yokota approuve, en principe, la manière dont le Rapporteur spécial a étudié le problème, aussi bien que ses conclusions. En même temps, il comprend parfaitement l'inquiétude que les propositions assez ambitieuses du Rapporteur spécial

ont éveillée dans l'esprit d'autres membres de la Commission. La seule solution raisonnable est de concilier, dans la mesure du possible, la "norme internationale de justice" et le principe de l'égalité devant la loi des nationaux et des étrangers. Comme les deux principes reposent sur des fondements solides et sont, dans une large mesure, acceptés par les Etats, il ne serait pas judicieux d'adopter l'un et de rejeter l'autre. Certes, les avis peuvent être partagés sur ce qui constitue les droits fondamentaux de l'homme, mais il ne devrait pas être impossible de s'accorder sur un minimum. Dans ce cas, le paragraphe 2 de l'article 5 de l'avant-projet du Rapporteur spécial serait acceptable.

26. M. EDMONDS dit que quiconque connaît bien la littérature juridique ne peut manquer d'être impressionné par l'ampleur de la tâche à laquelle le Rapporteur spécial s'est attaqué et par la bonne foi avec laquelle il a pénétré dans un domaine inexploré, jusqu'à un certain point tout au moins. En proposant des articles précis à l'examen de la Commission, le second rapport du Rapporteur spécial offre à cette dernière l'occasion de discuter de certaines questions spéciales.

27. M. Edmonds se réserve d'exposer son point de vue sur les questions que soulèvent ces articles lorsque chacun de ceux-ci viendra en discussion devant la Commission. Pour l'instant, il se bornera à faire quelques observations sur les principes généraux.

28. Il est difficile à M. Edmonds d'accepter l'opinion selon laquelle certains droits fondamentaux sont maintenant normalement reconnus en droit international. Bien que, sans aucun doute, ils aient fait l'objet de nombreux débats et que, dans une certaine mesure, ils aient été formulés en termes précis, M. Edmonds n'a pas connaissance de cas où, en dehors de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée en 1950 par les Etats membres du Conseil de l'Europe, ils aient été reconnus sur le plan international — car, la Commission le sait, les pactes relatifs aux droits de l'homme, élaborés par l'Organisation des Nations Unies, n'ont pas dépassé ce stade de la rédaction. Les principes de droit international en vigueur ne sauraient justifier l'adoption des articles 5 et 6 de l'avant-projet du Rapporteur spécial. Il n'appartient pas à la Commission de se livrer à des spéculations sur ce que le droit international devrait être: la Commission a pour mandat de codifier les règles en vigueur.

29. D'autre part, bien que l'idée de responsabilité sans faute puisse être acceptée dans des cas particuliers, il n'ira pas jusqu'à dire qu'elle soit acceptable dans tous les cas où qu'elle soit généralement admise, et, sur ce point également, il pense que la Commission devrait se borner à codifier les principes existants.

30. M. KHOMAN tient également à féliciter le Rapporteur spécial de la manière excellente dont il a préparé les travaux de codification de la Commission. Il a dû s'aventurer dans un domaine mal défini où abondent les principes controversés et les difficultés d'interprétation. Toutefois, grâce à son rapport, la Commission dispose maintenant d'un tableau clair, bien que complexe, de la situation juridique en ce qui concerne la responsabilité internationale.

31. M. Khoman ne saurait manquer de noter que le rapport est en avance sur son temps et que le Rapporteur spécial est fidèle aux idéaux de son pays et de son continent. Mais, tout en admirant et en approuvant

les solutions nouvelles préconisées en matière de responsabilité et de condition juridique des étrangers, il craint qu'elles ne se heurtent à une certaine opposition si elles sont soumises sous cette forme aux gouvernements. Par exemple, bien qu'il soit traditionnel dans l'Asie du Sud-Est, et notamment en Thaïlande, de reconnaître les droits des étrangers et de leur accorder des facilités pour l'établissement de commerces, il pense qu'il ne serait pas judicieux d'essayer d'étendre ces droits et ces facilités et d'élargir ainsi le champ de la responsabilité éventuelle des Etats.

32. Il s'agit essentiellement de tenir compte équitablement des tendances opposées. La notion même de la protection des étrangers et le problème plus étendu de la responsabilité des Etats sont nés en Europe, et l'on peut dire qu'à leur source se trouvent la nécessité, et particulièrement les conditions qui régnaient alors en Europe, où, à une certaine époque, les étrangers étaient soumis à un grand nombre de restrictions. En réagissant contre cette situation peu satisfaisante, on est allé à l'autre extrême, qui est le régime des capitulations. La Thaïlande a également connu ce stade, sauf que c'est de son plein gré, et non pas sous l'empire de la violence, que son gouvernement a accordé aux étrangers le droit d'être régis par leurs propres lois.

33. Tout en étant d'avis qu'il convient de garantir tout ce qui est indispensable à la sécurité personnelle et à la dignité des étrangers, M. Khoman estime qu'il faut concilier leurs intérêts et ceux de l'Etat où ils résident, et qu'il faut tenir compte de la menace que peut constituer pour la sécurité d'un Etat la présence d'une proportion excessive d'étrangers sur son territoire.

34. M. EL-ERIAN félicite le Rapporteur spécial de son rapport, qui témoigne de tant de science et de méthode et qui offre à la Commission une excellente base de travail. Il est entièrement d'accord avec lui qu'il convient de donner une priorité spéciale à la question de la responsabilité internationale. Le Rapporteur spécial, approuvé en cela par la Commission, a décidé, avec raison, d'aborder progressivement un problème aussi complexe.

35. Toutefois, sans sous-estimer l'importance de la question particulière qu'il a choisie, c'est-à-dire la responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers, M. El-Erian pense que d'autres aspects de la responsabilité internationale auraient mérité d'être étudiés auparavant. Depuis qu'un nouvel ordre international a été établi en 1945 par la signature de la Charte des Nations Unies, il y a eu de flagrantes violations de ses principes, et notamment du principe fondamental qui interdit l'emploi de la force pour porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un Etat sous le couvert d'une prétendue action de police. Les principes du Chapitre XI, qui traite de la responsabilité à l'égard des territoires non autonomes, ont été également méconnus sous prétexte que, le chapitre contenant simplement une déclaration, les obligations qu'il énonce sont d'ordre moral et non pas juridique. C'est aux problèmes de cette nature que l'on devrait donner la priorité afin de définir clairement la responsabilité des Etats dans ce domaine.

36. La responsabilité des Etats à l'égard des étrangers est étroitement liée à la question de la condition des étrangers, et, comme Jessup l'a signalé, c'est l'une des branches les plus développées du droit interna-

tional². Dans l'évolution qui a conduit de la solution de l'antiquité, où l'étranger était soustrait au domaine et à la protection de la loi, et de la Grèce antique, où les non-Grecs ou barbares étaient considérés comme des ennemis héréditaires et des esclaves en puissance, à une attitude plus éclairée, qui a abouti à la reconnaissance et à la réglementation de la condition juridique des étrangers en droit international, le droit musulman a joué un rôle important, ainsi que Nussbaum l'a fait observer³, par sa tolérance à l'égard des non-musulmans et la protection juridique qu'il leur accorde. Toutefois, le XIX^{ème} siècle a vu naître deux tendances regrettables. La première s'est manifestée dans le régime des capitulations, en vertu duquel certains Etats ont été contraints d'accorder aux étrangers des privilèges tels qu'ils les soustrayaient à l'empire de la loi et à la juridiction de l'Etat territorial et que, par un renversement complet de la situation antérieure, les propres ressortissants de l'Etat intéressé ambitionnèrent de jouir de l'égalité de droits avec les étrangers. La seconde tendance a été de faire de la question des droits des étrangers un prétexte d'intervention dans les affaires intérieures des Etats; elle s'est manifestée particulièrement au Proche-Orient et en Amérique latine. Toutefois, les règles juridiques établies dans la Convention de La Haye de 1907⁴ et dans des instruments internationaux antérieurs et qui ont été plus tard incorporées dans la Charte des Nations Unies ont finalement interdit ces pratiques.

37. La codification de la matière de la responsabilité internationale n'est pas une tâche facile, bien que des principes clairement définis se dégagent de l'abondante jurisprudence des nombreux tribunaux arbitraux et commissions de réclamations. Il faut prendre soin d'éliminer les considérations d'ordre politique injustifiées et nuisibles et de neutraliser la tendance qui prévaut dans la "politique de puissance" à placer les petits pays dans une situation inférieure. Il faut tenir compte de trois considérations lorsque l'on codifie cette matière. En premier lieu, la codification ne doit pas s'appuyer uniquement sur le droit international traditionnel, mais doit s'inspirer des principes essentiels de la Charte des Nations Unies. Elle doit également se fonder sur la reconnaissance du droit fondamental des peuples à posséder et à exploiter leurs propres ressources naturelles, expressément énoncé dans la résolution 626 (VII) de l'Assemblée générale. Enfin, la codification doit fournir les règles juridiques compatibles avec le nouvel ordre international établi par la Charte, et non pas assurer simplement la protection des droits acquis ou le maintien du *statu quo*, qui peut nuire à l'amitié entre les peuples et ne pas servir la cause de la paix et de la coopération internationales.

38. Pour ce qui est des divers articles de l'avant-projet, M. El-Erian estime que l'article 4 vise des cas auxquels ne s'applique pas l'expression "déné de justice", prise en son sens traditionnel. La notion de "déné de justice" n'est employée d'ordinaire qu'en ce qui concerne la procédure judiciaire et le droit relatif aux réclamations internationales, question que le Rap-

porteur spécial a décidé de ne pas traiter dans son projet.

39. Il approuve, en principe, l'idée de l'égalité des droits des nationaux et des étrangers, mais il craint que, en s'efforçant d'élaborer des règles de droit international sur cette base, on ne se heurte à de nombreuses difficultés. Cette égalité, telle qu'il l'entend, se rattache à la question de la protection et des garanties fondamentales, par exemple en matière de possession de la personnalité et de la capacité juridiques et de jouissance des droits et libertés fondamentaux. Le sens très large qui est donné à la notion aux articles 5 et 6 ne lui paraît pas conforme au droit international. D'après une règle coutumière du droit international, il y a des limites aux droits que l'Etat doit accorder aux étrangers en matière de droit civil et commercial, et en particulier de droits de propriété. En raison de l'importance économique de la terre, par exemple, le droit interne de nombreux Etats réserve aux nationaux le droit de la posséder, et l'on n'a jamais considéré qu'une telle disposition était contraire au droit international. De même, certaines professions ou certains métiers sont interdits aux étrangers pour protéger la main-d'œuvre ou les intérêts nationaux, et certains pays n'autorisent que leurs ressortissants à être propriétaires de navires battant leur pavillon. On voit donc qu'il y a de nombreuses exceptions au principe général de l'égalité des nationaux et des étrangers. A dire vrai, on peut même soutenir qu'il résulte du concept même de nationalité que les nationaux doivent avoir des devoirs spéciaux envers l'Etat et des droits spéciaux correspondants.

40. A l'article 9, sur lequel M. El-Erian reviendra plus tard, il a trouvé avec satisfaction l'énonciation du droit des Etats d'exproprier des biens pour des raisons d'intérêt national.

La séance est levée à 18 heures.

415^{ème} SEANCE

Mercredi 12 juin 1957, à 9 h. 30.

Président: M. Jaroslav ZOUREK.

Responsabilité des Etats (A/CN.4/106) [suite]

DISCUSSION GÉNÉRALE (suite)

1. Le PRESIDENT, avant d'inviter la Commission à poursuivre la discussion générale du rapport de M. García Amador (A/CN.4/106), tient à appeler l'attention des membres de la Commission sur l'ampleur de la tâche que la Commission est invitée à entreprendre. Le rapporteur spécial a déjà nettement indiqué son point de vue dans le paragraphe 2 de l'article premier de son avant-projet, ainsi conçu:

"L'expression "obligations internationales de l'Etat" désigne les obligations qui résultent de l'une quelconque des sources du droit international conformément aux dispositions pertinentes du présent avant-projet."

En outre, dans le commentaire relatif à cet article, le Rapporteur spécial a déclaré que le projet de la Commission

"devra se suffire à soi-même et ne pas constituer un instrument de caractère subsidiaire qui, pour la solution des divers problèmes, renverrait aux prin-

² Philip C. Jessup, "Responsibility of States for Injuries to Individuals", dans *Columbia Law Review*, vol. XLVI, n° 6 (novembre 1946), p. 904.

³ Arthur Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, New-York, The Macmillan Company, édit., 1947, p. 27.

⁴ Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Voir *Deuxième Conférence internationale de la paix (La Haye, 1907)*, Actes et documents, La Haye, Imprimerie Nationale, 1907, t. I, p. 604 à 619.