

Document:-
A/CN.4/SR.631

Compte rendu analytique de la 631e séance

sujet:
Programme de travail

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1962, vol. I

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

toujours fait figurer dans son rapport annuel un chapitre sur ses travaux futurs, mais la résolution lui demande plus que ce rapport d'usage. Le Président pense que l'Assemblée générale désire se faire une idée de l'importance du travail — déjà achevé ou non encore terminé — que la Commission considère comme lui ayant été confié au titre de la codification ou du droit international, compte tenu de l'objet visé, qui est d'amener la communauté des nations à se soumettre au règne du droit. C'est là, en vérité, le but vers lequel ont constamment tendu les efforts de la communauté des nations depuis la fin de la première guerre mondiale — date qui marque le début de la courageuse entreprise qui visait à remplacer, dans la conduite des relations internationales, le jeu aveugle de la force matérielle par les desseins de l'esprit humain, inventant pour le monde une forme constitutionnelle de gouvernement. Il a fallu le fouet de la crainte aussi bien que l'aiguillon de l'espoir pour que le monde s'oriente vers cette tâche grave entre toutes ; mais cette tâche nouvelle et exigeante, si elle est remplie, constituera l'élément positif de l'évolution de l'humanité, faisant apparaître les possibilités illimitées du bien dans l'histoire.

66. Quant aux sujets autres que le droit des traités qui sont mentionnés à l'alinéa *a*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), des mesures immédiates devraient être prises en vue de leur étude.

La séance est levée à 13 heures.

631^e SÉANCE

Vendredi 27 avril 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) (suite)

[Point 2 de l'ordre du jour provisoire]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion du point 2 de l'ordre du jour.

2. M. VERDROSS pense que la Commission pourrait améliorer sa méthode de travail en adoptant un système analogue à celui que l'Institut de droit international utilise avec un certain succès. Dans l'intervalle des sessions, non seulement un rapporteur spécial mais encore un comité pourraient se charger de travaux préliminaires. Le rapporteur spécial pourrait préparer un avant-projet et le soumettre au comité puis, compte tenu des observations de ce dernier, établir un projet définitif à l'intention de la Commission elle-même. Cette manière de faire permettrait sans doute de gagner beaucoup de temps. Si la Commission décidait d'inscrire les questions de la responsabilité des Etats et de la

succession d'Etats et de gouvernements à l'ordre du jour de sa quinzième session, elle devrait, à la présente session, désigner les rapporteurs spéciaux et constituer les comités dont il vient de parler. Pendant la session actuelle, la Commission doit poursuivre ses travaux selon sa pratique habituelle ; il ne faut en tout cas pas qu'elle se scinde en deux sous-commissions car cela aurait simplement pour résultat de renouveler deux fois le même débat, comme cela s'est produit à la neuvième session.

3. M. AGO rappelle qu'à plusieurs de ses précédentes sessions la Commission s'est déjà penchée sur les questions qu'elle examine. Toutefois, la suggestion de M. Verdross est relativement nouvelle et M. Ago l'appuie sans réserve à la condition, bien entendu, que le comité proposé se réunisse dans les intersessions de la Commission plénière. Mais il est, lui aussi, fortement opposé à toute proposition qui tendrait à subdiviser la Commission en deux sous-commissions. On a fait valoir que le nombre des membres de la Commission a augmenté et que, par conséquent, il est plus facile de la subdiviser ; M. Ago répondra à cela que si l'on veut atteindre les résultats qu'on se proposait d'obtenir par cette augmentation, il faut que tous les membres participent aux débats. Si, la Commission étant subdivisée, l'on doit considérer les travaux de l'une des sous-commissions comme définitifs, on peut dire que l'on aura trahi l'esprit qui a présidé à la constitution de la Commission. Par contre, si l'on devait considérer les travaux de cette sous-commission comme préparatoires, le débat ne pourrait que se renouveler en séance plénière. Après l'expérience qui a été faite de cette procédure, M. Ago demande instamment aux membres qui sont partisans de subdiviser la Commission de ne pas insister pour faire adopter leur proposition car le système s'est révélé absolument inapplicable.

4. L'Assemblée générale semble s'être rendu compte — à la grande satisfaction de M. Ago — que la tâche essentielle de la Commission est de codifier un petit nombre de questions très vastes et non pas de disperser ses efforts sur des questions plus limitées. Cette manière d'envisager les travaux de la Commission est particulièrement indiquée maintenant que le nombre des membres de la communauté des nations s'est considérablement accru, vu tous les problèmes qui en découlent sur le plan du droit international.

5. La priorité sera évidemment donnée au droit des traités. Si la Commission parvient à mettre sur pied un projet relatif à cette question, ce sera déjà une réalisation très importante. Cependant la question de la responsabilité des Etats, à laquelle de longs débats ont déjà été consacrés lors de sessions antérieures, est tout aussi importante et il n'est pas moins urgent d'en assurer la codification. Mais lorsque la Commission a défini le sujet, elle s'est laissée égarer par des considérations historiques. S'il est exact que la théorie de la responsabilité des Etats s'est développée à partir d'un ensemble de décisions jurisprudentielles intéressant surtout le statut des étrangers, il n'en est pas moins vrai qu'il faut éviter de confondre, comme on l'a fait dans les rapports antérieurs, deux questions qui sont distinctes.

6. Ces deux questions sont, d'une part, la responsabilité internationale de l'Etat en général ; d'autre part, le traitement des étrangers par ledit Etat. La seconde de ces questions est d'une importance pratique considérable à l'époque contemporaine, où le développement constant des rapports internationaux tend à accroître l'intérêt porté à la définition des droits et des devoirs de l'Etat à l'égard des étrangers qui résident sur son territoire. Mais on ne doit pas considérer la question du traitement des étrangers du seul point de vue des violations possibles des règles du droit international. Il faut d'abord déterminer quelles sont les règles fondamentales et quelles sont les obligations des Etats à l'égard des étrangers. En revanche, la question de la responsabilité internationale de l'Etat se pose dans le cas où un sujet de droit international viole une règle — quelle qu'elle soit — du droit international et non pas seulement les règles qui concernent le traitement des étrangers. C'est là le point essentiel.

7. Lorsqu'elle étudiera la responsabilité internationale, la Commission devra définir ce que l'on entend par fait illicite en droit international — ce que les juristes allemands appellent *Unrecht* ; dans quelles circonstances une violation du droit international est imputable à l'Etat ; les cas d'imputation d'une responsabilité à l'Etat du fait d'un individu ; à quel moment un fait illicite entraîne en définitive la responsabilité internationale après qu'il a été satisfait aux règles concernant l'épuisement des voies de recours internes ; la responsabilité de l'Etat pour un fait illicite d'un autre Etat, appelée aussi responsabilité indirecte ; les circonstances qui excluent la responsabilité de l'Etat, etc. Il y a enfin la question des conséquences de la responsabilité, telles que la réparation ou satisfaction. Cette question devrait être traitée sans empiéter sur une question distincte, celle des moyens par lesquels on peut faire jouer une responsabilité.

8 M. Ago propose donc que la Commission examine la question de la nature même de la responsabilité de l'Etat en l'isolant de tout autre point avec lequel elle pourrait être historiquement liée. Il faudrait désigner d'autres rapporteurs spéciaux pour ces autres sujets. Le traitement des étrangers et les moyens de poursuite sont manifestement deux questions distinctes qui devront être traitées par des rapporteurs spéciaux autres que celui qui sera chargé de la théorie et de la nature de la responsabilité de l'Etat en tant que telle.

9. Quant à la succession d'Etats et de gouvernements, c'est là un sujet très important, surtout à l'heure actuelle. M. Ago est tout à fait d'avis que la Commission l'examine et désigne un rapporteur spécial.

10. La Commission doit se garder d'un danger évident. Certains membres ont exprimé l'espoir que le mandat de la Commission serait prolongé, de même que la durée des sessions. M. Ago n'entrera pas dans le détail des avantages que présentent ces excellentes suggestions, mais il se bornera à faire observer qu'il tombe sous le sens que la codification de sujets aussi vastes ne peut être terminée en cinq ans, avec des sessions annuelles de dix semaines chacune. Il faut donc que la

Commission réfléchisse très sérieusement à son programme de travail car ce serait tromper l'Assemblée générale que de lui donner l'impression que la Commission croit vraiment être en mesure de venir à bout, en quatre ans, de tous les travaux inscrits à son programme. C'est à l'Assemblée qu'il appartient de décider si certaines questions sont d'une importance telle qu'il faille accorder à la Commission plus de temps pour les examiner ; mais si l'Assemblée décide qu'un sujet donné doit être codifié, il faut qu'elle se rende compte de toutes les conséquences de sa décision.

11. M. TOUNKINE rappelle que la discussion en cours découle de l'alinéa b), paragraphe 3, de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale. Le point de départ se trouve dans le troisième considérant, où il est dit que la codification et le développement progressif du droit international ont un rôle important à jouer pour faire du droit international un moyen plus efficace de servir les buts et principes énoncés aux Articles premier et 2 de la Charte des Nations Unies. En d'autres termes, la codification et le développement progressif du droit international ont pour objet de contribuer au maintien de la paix et à la coexistence pacifique. Partant de ces prémisses, il est manifeste que la Commission doit donner la priorité aux questions dont l'étude contribuera le plus à la réalisation de cet objectif essentiel.

12. Le programme de travail doit indiquer les intentions de la Commission et la manière dont elle envisage d'aborder ses travaux. Elle doit donner la priorité aux trois questions mentionnées à l'alinéa a) du paragraphe 3, à savoir, droit des traités, responsabilité des Etats et succession d'Etats et de gouvernements. Le Président a fait observer avec raison que le droit des traités est une question très vaste dont l'étude risque de prendre au moins cinq ans. C'est parfaitement exact, mais le programme doit aussi comprendre des sujets qui peuvent demander plus de cinq ans ; il est bien certain que s'il comprend les trois questions mentionnées dans la résolution, les travaux que nécessitera leur étude dureront certainement beaucoup plus de cinq ans.

13. Il serait peut-être bon de constituer un groupe de travail qui serait chargé de dresser la liste des matières à inscrire au programme de la Commission. Cela ne devrait pas offrir beaucoup de difficultés, le point capital étant l'ordre de priorité. A la présente session, la Commission doit prendre des mesures pour l'étude des trois questions mentionnées dans la résolution. La session sera essentiellement consacrée au droit des traités ; la Commission pourra, lorsqu'elle aura pris connaissance du rapport de Sir Humphrey Waldock, se prononcer sur la question de savoir si elle doit tenter de traiter d'emblée le sujet dans son ensemble ou le diviser en plusieurs parties.

14. M. Tounkine partage l'avis des membres de la Commission qui ont laissé entendre que l'on devrait pour ainsi dire reprendre à la base l'étude de la responsabilité des Etats. Comme l'a dit M. Ago, les deux questions distinctes que sont la responsabilité de l'Etat en tant que telle et le statut des étrangers doivent être traitées séparément. Le plus important est de savoir

comment la Commission doit procéder ; à ce propos M. Tounkine est d'accord avec M. Lachs sur la manière de poser les problèmes et avec Sir Humphrey Waldoock sur les problèmes à étudier. Mais il n'est pas de l'avis de M. Briggs en ce qui concerne le caractère du droit de la responsabilité des Etats dans l'ancien droit international. Autrefois, le droit international était teinté de colonialisme. Il est exact, certes, que dans un certain nombre de cas les différends touchant la responsabilité de l'Etat ont été réglés par des moyens pacifiques, mais dans des centaines d'autres cas on a eu recours à l'intervention armée pour assurer, à ce que l'on prétendait, la protection des étrangers. La Commission devra aborder la question de la responsabilité des Etats dans son ensemble et l'examiner en fonction des récents développements de la vie internationale et du droit des gens. Les questions citées par M. Ago comme étant du domaine de la responsabilité de l'Etat existent assurément mais elles ne représentent que les aspects traditionnels du sujet. La Commission ne devrait-elle pas aller plus loin et étudier les problèmes que posent les développements nouveaux, en tenant compte notamment de ce fait que la responsabilité des Etats s'étend maintenant à de nouveaux domaines, tels que la responsabilité des actes qui mettent la paix en danger ou constituent une rupture de la paix et la responsabilité des actes qui contrecarrent la lutte des peuples coloniaux pour la conquête de leur indépendance.

15. Dans le passé, la Commission a souvent commis l'erreur de ne pas préparer assez à fond l'étude de telle ou telle question. Les relations diplomatiques et consulaires n'ont pas demandé beaucoup de travaux préparatoires mais la responsabilité des Etats est une question très complexe qui est loin d'être aussi bien définie. C'est le défaut de préparation qui a conduit à la situation que l'on connaît aujourd'hui après des années de travail et la rédaction de plusieurs rapports. C'est pourquoi en effet on pourrait créer un comité spécial qui serait chargé d'une étude générale préliminaire de la question. M. Tounkine est heureux de constater que M. Verdross est du même avis que lui. Toutefois, sa suggestion diffère légèrement de celle de M. Verdross. Le comité devrait être créé à la présente session et invité à soumettre un rapport préliminaire sur la manière d'aborder la question et sur les points précis que la Commission devra examiner à sa prochaine session. Il serait prématuré de désigner un ou plusieurs rapporteurs spéciaux puisque le comité devra débrouiller la question et que c'est d'après son rapport que l'on verra s'il vaut mieux, en fin de compte, opter pour un comité ou bien pour un ou plusieurs rapporteurs.

16. M. Elias et M. Pessou ont eu raison d'insister sur l'importance que présente, pour les Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance, la question de la succession d'Etats et de gouvernements, mais elle n'est pas moins importante pour l'ensemble des relations internationales. C'est pourquoi M. Tounkine appuie la suggestion qui a été faite par M. Verdross d'inviter le Secrétariat à réunir la documentation nécessaire. Le questionnaire que le Secrétaire a proposé d'adresser aux gouvernements aurait également son utilité. Néanmoins,

étant donné la complexité du sujet, il serait également indiqué dans ce cas de constituer un comité. Le Secrétariat pourra, en temps utile, établir la documentation demandée, mais celle-ci n'est pas indispensable pour arrêter la méthode que la Commission suivra pour l'étude de la question. Le comité pourrait être relativement restreint et les membres devraient en être désignés à la présente session.

17. D'accord avec M. Bartos et avec Sir Humphrey Waldoock, M. Tounkine admet que, pour des raisons d'ordre pratique, la Commission doit inscrire à son ordre du jour d'autres questions moins importantes, pour le cas où le rapporteur spécial pour la question principale se trouverait empêché. La question des missions spéciales conviendrait parfaitement puisque l'Assemblée générale attend de nouvelles propositions et que la question, qui a été examinée à la Conférence de Vienne en 1961, a depuis été renvoyée à la Commission [résolution 1687 (XVI) de l'Assemblée générale]. La Commission pourrait désigner un rapporteur spécial à sa présente session.

18. Certes, il est utile de revoir de temps à autre les méthodes de travail de la Commission, mais M. Tounkine est parfaitement d'accord avec le Président et avec MM. Ago et Verdross pour estimer qu'il serait peu indiqué et même dangereux de scinder la Commission en deux sous-commissions : cela entraînerait une perte de temps et risquerait de nuire à la qualité des travaux.

19. M. LIU dit que la Commission doit avoir pour objectif immédiat d'achever ses travaux sur le droit des traités et, dans toute la mesure du possible, de préparer l'étude de la responsabilité des Etats, tâches que la Commission s'était fixées avant même que l'Assemblée ait adopté la résolution 1686 (XVI). Le Secrétariat a relevé que l'Assemblée générale s'est intéressée beaucoup plus vivement qu'elle ne l'avait fait jusqu'ici au programme de travail de la Commission, ce qui est d'ailleurs tout à fait normal étant donné l'accroissement considérable du nombre des membres de l'Organisation des Nations Unies. Il se peut que certains des nouveaux Etats Membres n'aient pas connaissance du programme établi en 1949 et que d'autres aient des propositions nouvelles à formuler ; tous cependant estiment qu'il est nécessaire de procéder à la codification rapide du droit international. Il faudra donc que la Commission soumette une nouvelle liste de matières à codifier. Le document de travail préparé par le Secrétariat (A/CN.4/145) a rendu la tâche plus facile. Il faudrait en particulier inclure dans la liste les questions suivantes : relations entre les Etats et les organisations internationales, régime juridique des eaux historiques y compris les baies historiques et droit d'asile. La Commission ne doit pas aborder pour le moment le fond des questions, ni consacrer trop de temps à arrêter un ordre de priorité, car toute liste que l'on établira devra nécessairement être soumise à révision à mesure que la situation évoluera.

20. Le Président a fait d'excellentes suggestions en ce qui concerne la méthode de travail de la Commission. Il serait sans doute tout à fait judicieux de constituer

de petits groupes qui seraient chargés du travail de préparation, mais l'essentiel doit être fait à la Commission même.

21. Pour M. CASTRÉN, il est tout à fait net que la Commission est d'accord pour centrer son activité sur la codification du droit des traités. Elle devra se prononcer sur le point de savoir si les règles à formuler comme bases des instruments internationaux doivent faire l'objet d'un ou de plusieurs projets de convention. La question étant extrêmement vaste, peut-être serait-il préférable de rédiger plusieurs conventions, chacune ayant alors une portée limitée et par conséquent plus de chances d'être ratifiée.

22. L'opinion selon laquelle la Commission devrait également entreprendre l'étude de la question plus complexe de la responsabilité des Etats semble recueillir l'approbation de tous les membres. Il va sans dire que la Commission devra décider de la manière dont la question sera traitée. Après avoir longtemps hésité, M. Castrén en est venu à penser que le mieux serait que la Commission commence par formuler les principes généraux. La question du statut des étrangers, que certains membres sont d'avis de traiter la première, soulève des problèmes très particuliers et la pratique à cet égard varie considérablement. Peut-être devrait-on la reprendre plus tard.

23. La question des missions spéciales, au sujet de laquelle la Commission a déjà préparé un projet préliminaire¹, est d'une portée plus limitée; aussi un rapporteur spécial pourrait-il sans doute, si on le désignait dès maintenant, soumettre un rapport avant la fin de la session, auquel cas la Commission pourrait alors décider de la manière dont elle procédera par la suite.

24. De même, devrait-on désigner des rapporteurs spéciaux pour l'étude des trois questions des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, du droit d'asile et du régime juridique des eaux historiques qui, toutes, ont été expressément renvoyées à la Commission par l'Assemblée générale.

25. La Commission doit entamer aussitôt que possible les travaux sur la succession d'Etat, sinon la question risque de perdre une partie de son actualité. Le rapporteur spécial lui-même pourrait, avec l'aide du Secrétariat, réunir la documentation nécessaire. Comme la question est très vaste, on pourrait peut-être commencer par l'examiner dans ses rapports avec le droit des traités et dans ses effets sur les droits patrimoniaux et les dettes publiques.

26. Il se peut aussi que la Commission veuille inscrire à son programme de travail la reconnaissance d'Etats et de gouvernements et les immunités juridictionnelles des Etats. Il faudra en outre examiner avec soin si l'on doit y faire figurer les questions du règlement pacifique des différends, de la non-ingérence, du statut des cours d'eaux internationaux et du droit de la guerre

et de la neutralité. M. Castrén se demande toutefois quel ordre de priorité il y aurait lieu d'établir pour ces dernières questions.

27. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime comme M. Lachs qu'avant de désigner un rapporteur spécial, ou peut-être même, comme l'a suggéré M. Tounkine, un comité pour préparer les travaux concernant la responsabilité des Etats, la Commission devrait d'abord définir le champ de l'étude qu'elle va entreprendre. Il est d'avis que la Commission ne devrait pas laisser de côté pour le moment le problème de la responsabilité des dommages causés à des étrangers que l'on considère traditionnellement comme relevant de la question générale de la responsabilité des Etats.

28. Comme la Commission ne dispose d'aucune documentation, ne serait-ce que pour ouvrir un débat préliminaire sur la succession d'Etats, elle devrait désigner dès maintenant un rapporteur spécial de façon qu'il puisse faire rapport à la prochaine session; à ce moment, la Commission sera en mesure de décider s'il y a lieu de nommer plus d'un rapporteur spécial ou de constituer un groupe de travail spécial. Un moyen efficace pour recueillir les renseignements nécessaires consisterait à envoyer un questionnaire aux gouvernements.

29. La Commission devrait également commencer ses travaux sur un certain nombre d'autres sujets qu'elle examinerait lorsqu'elle en aura le temps. Comme il serait peut-être trop long de passer en revue en séance plénière la liste des questions qui figurent dans le document de travail préparé par le Secrétariat, on pourrait demander à un groupe de travail restreint de faire le choix des sujets qui conviennent.

30. M. ROSENNE, parlant de la méthode de travail de la Commission, dit qu'il fut un temps où il pensait que cette méthode pouvait être sensiblement améliorée et que la Commission pourrait, en adoptant une procédure analogue à celle que suit l'Institut de droit international, présenter à l'examen des gouvernements et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale un volume de travail plus important, à un rythme plus rapide. Or, après avoir étudié le document préparé par M. Zourek en 1958² et les débats dont il a fait l'objet à la dixième session de la Commission³, il est parvenu à la conclusion que la procédure recommandée, bien qu'elle soit peut-être théoriquement souhaitable, est en fait impossible à appliquer.

31. La méthode générale de travail adoptée par la Commission, conformément aux dispositions de son Statut, et la procédure suivie par elle ainsi que par l'Assemblée générale, la Sixième Commission et les gouvernements, consistent à étudier chaque matière en deux étapes distinctes. Tout d'abord, un rapporteur spécial prépare un projet d'articles qui, après examen en première lecture par la Commission, est communiqué aux gouvernements et reproduit pour information dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale;

¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente: 60.V.1. vol. II), p. 173.

² *Ibid.*, 1958, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente: 58.V.1. vol. II), p. 77.

³ *Ibid.*, vol. I, p. 171.

la Sixième Commission étudie, ou parfois n'étudie pas, le projet à ce stade, et formule éventuellement ses observations. Les gouvernements disposent ensuite d'un délai de deux ans pour présenter leurs observations par écrit, observations qu'il ne faut pas confondre avec les déclarations faites de vive voix par les représentants des Etats à la Sixième Commission. Ce n'est qu'une fois achevée cette partie de la procédure que vient la deuxième et dernière étape du travail de la Commission, en d'autres termes l'examen du projet d'articles en seconde lecture. Ainsi la Commission siégeant au complet garde l'entière responsabilité de chacune des deux grandes phases du travail, et M. Rosenne est convaincu qu'aucune autre méthode ne lui permettrait de s'acquitter de sa tâche d'une manière satisfaisante. Dans le cadre général de cette méthode de travail, la Commission a toute latitude, en vertu des articles 16, 17 et 19 de son Statut, d'adopter le plan de travail particulier qui convient à chaque sujet et, si besoin en est, de constituer des sous-commissions — lesquelles doivent être vraiment représentatives de la Commission dans son ensemble.

32. Si l'on envisage certains avantages éventuels de la méthode de travail adoptée par l'Institut de droit international, il ne faut pas, ce faisant, oublier que cet organisme diffère à plusieurs égards de la Commission. C'est ainsi, par exemple, que l'Institut compte plus de cent membres, alors que la Commission n'en compte que vingt-cinq. Il est encore trop tôt pour dire si la récente augmentation du nombre de ses membres doit entraîner des modifications profondes des méthodes de travail traditionnelles de la Commission.

33. La suggestion faite par M. Tounkine de constituer, le cas échéant, des Comités préparatoires, mérite certainement d'être étudiée. Si M. Rosenne a bien compris cette proposition, lorsqu'il s'agirait de sujets pour lesquels cette procédure aurait été adoptée, les directives générales pour le rapporteur spécial seraient formulées après discussion, en séance plénière, d'un rapport initialement préparé par un de ces comités. Pour éviter les retards, il serait probablement souhaitable que la Commission elle-même procède à la discussion préliminaire d'une question avant de créer un comité préparatoire. La méthode qui consiste à donner des directives générales à un rapporteur spécial aurait en outre l'avantage de réduire dans une certaine mesure les difficultés qui surgissent lorsqu'un rapporteur spécial doit être remplacé par un autre.

34. Afin d'éviter tout travail inutile et toute confusion, la Commission doit examiner dans quelle mesure la question du droit des traités empiète sur celles de la succession d'Etats et de la responsabilité des Etats et définir, si possible, les limites qui les séparent, de manière à donner des directives précises aux rapporteurs spéciaux.

35. En vue de se conformer à l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale, la Commission devrait examiner brièvement, une à une, les matières énumérées dans le document de travail du Secrétariat. Si cette discussion a lieu au sein d'un groupe de travail, comme M. Tounkine le suggère, il y a danger que les mêmes arguments soient répétés

lorsque le rapport de ce groupe sera discuté en séance plénière.

36. M. ELIAS appuie la proposition tendant à charger un petit groupe de travail de dresser une liste des matières à inscrire au programme des travaux futurs de la Commission, qui puisse être soumise à l'Assemblée générale à sa dix-septième session.

37. Toutefois, il estime que la Commission devrait donner la priorité aux matières suivantes dans l'ordre indiqué : le droit des traités, la responsabilité des Etats, la succession d'Etats et de gouvernements, les missions spéciales, le régime juridique des eaux historiques et le droit d'asile ou de refuge politique.

38. La question de la succession de gouvernements devrait, du moins au stade préliminaire, être examinée en même temps que celle de la succession d'Etats : il n'est pas toujours facile en effet — la pratique internationale le prouve — d'établir une distinction entre ces deux domaines qui, l'un et l'autre, sont souvent liés au problème de la reconnaissance, de droit ou de fait.

39. La question du droit d'asile ou de refuge politique présente un intérêt considérable pour les pays africains et peut-être aussi pour les pays d'Asie. C'est ainsi que certaines personnes venues de l'Afrique du Sud cherchent asile en Afrique occidentale et ailleurs et qu'un gouvernement angolais en exil est récemment arrivé à Léopoldville.

40. Passant à la proposition qui tend à confier à un certain nombre de comités le soin de procéder à un examen préliminaire des questions avant la nomination de rapporteurs spéciaux, M. Elias dit que cette innovation ne saurait être approuvée sans le consentement de l'Assemblée générale en raison des incidences budgétaires possibles. Le Statut de la Commission prévoit uniquement la nomination de rapporteurs spéciaux.

41. La Commission aurait peut-être intérêt à coordonner ses travaux sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements avec ceux d'une commission de l'Association de droit international récemment créée au Royaume-Uni pour l'étude de cette question, notamment en ce qui concerne les Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance.

42. M. BARTOŠ précise que la suggestion qu'il a faite n'est nullement inconciliable avec celle de M. Tounkine. Il s'est borné, pour sa part, à insister pour que tous les sujets qui ont été déférés à la Commission soient étudiés, et un ordre de priorité établi ; mais il n'a pas exclu la possibilité de confier à des groupes de travail le soin de procéder à un examen préliminaire de ces questions. Chaque groupe de travail devra examiner tous les aspects de la question dont il aura été saisi ; lorsque le groupe de travail présentera son rapport à la Commission, celle-ci aura toute latitude de modifier, le cas échéant, les propositions qui y figureront.

43. Le PRÉSIDENT, faisant le point de la discussion, dit que la question du droit des traités est la seule que la Commission soit à même d'étudier à la présente session. La Commission le fera en se fondant sur le premier rapport du Rapporteur spécial. Au cours des

deux années à venir, la Commission poursuivra l'examen du droit des traités sur la base de nouveaux rapports du Rapporteur spécial traitant d'autres aspects du sujet. Pour ce qui est du droit des traités, il semble généralement admis que les méthodes de travail actuelles de la Commission ne doivent pas être modifiées.

44. De même, les membres de la Commission sont généralement d'accord pour penser qu'il conviendrait d'examiner la question des missions spéciales à la prochaine session au cas où le droit des traités n'occuperait pas tout son temps.

45. Quant à la question de la responsabilité des Etats, il semble que, dans l'ensemble, la Commission approuve la proposition de M. Tounkine tendant à créer un groupe de travail spécial pour étudier le champ du sujet et présenter un rapport à la Commission à sa prochaine session. A cette proposition s'ajoute la suggestion faite par le Rapporteur général et développée par M. Jiménez de Aréchaga, tendant à ce que la Commission, avant même de constituer un groupe de travail, procède à une discussion générale sur le domaine que couvre la question de la responsabilité des Etats. Personnellement, il estime qu'un tel débat entraînerait des répétitions et risquerait plus ou moins de tomber dans le vide. Il se peut que les membres de la Commission n'aient pas tous étudié suffisamment les problèmes à résoudre pour prendre utilement part à la discussion. La Commission sera de toute manière appelée à examiner les propositions du groupe de travail spécial. Le Président suggère donc que la proposition de M. Tounkine soit adoptée et que le Bureau de la Commission prépare une liste de candidats pour le groupe de travail.

46. Les mêmes considérations sont valables pour ce qui est de la succession d'Etats et de gouvernements. Le Président suggère que le Bureau de la Commission présente en temps utile une liste de candidats pour un groupe de travail spécial chargé d'étudier le champ qui couvre ce sujet et de rendre compte à la Commission à sa prochaine session.

47. Enfin, pour ce qui est de l'établissement d'une liste de matières à inscrire au programme des travaux futurs de la Commission, le Président suggère de confier à un comité restreint le soin de dresser une liste en prenant pour base la liste de 1949 et les propositions tendant à y ajouter d'autres matières. Lorsque le Comité aura préparé cette liste, il la soumettra à la Commission en séance plénière et celle-ci aura toute possibilité de la modifier ou de la compléter.

48. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, croit avoir compris que le comité spécial chargé de l'examen du programme futur de la Commission doit siéger au cours de la présente session. Si le comité est disposé à se contenter des services linguistiques limités dont dispose habituellement le comité de rédaction de la Commission et à condition qu'il se réunisse dans l'après-midi pendant que la Commission elle-même ne siège pas, il sera possible de prendre les dispositions matérielles nécessaires.

49. Il n'en va pas de même pour les groupes de travail auxquels on voudrait confier l'étude des questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats.

Si ces groupes de travail doivent tenir, à New York, par exemple, des réunions spéciales, cela entraînerait des frais supplémentaires qu'il faudrait prendre en considération ; les indemnités de voyage et les indemnités journalières de leurs membres représenteraient des dépenses qui ne sont pas prévues au budget des Nations Unies pour 1962. Une autre solution possible serait d'adopter une procédure analogue à celle suivie par l'Institut de droit international : les membres de chaque groupe effectueraient leurs travaux par correspondance et se réuniraient pendant quelques jours avant l'ouverture de la session de 1963. Si le Secrétariat est averti suffisamment à l'avance d'une décision dans ce sens, il pourrait prendre les dispositions nécessaires pour que les dépenses supplémentaires minimales qu'elle entraînerait soient inscrites au budget de 1963.

50. Etant correspondant de l'Institut de droit international depuis 1950, M. Liang a eu l'occasion de voir appliquer cette méthode de travail et il pense qu'elle pourrait être adoptée dans une certaine mesure par la Commission, bien qu'il ne méconnaisse pas les grandes différences qui existent entre celle-ci et l'Institut. Tout d'abord, l'Institut ne se réunit d'habitude que pendant dix jours tous les deux ans, tandis que la Commission siège pendant dix semaines chaque année ; en second lieu, les réunions de l'Institut sont surtout consacrées à l'adoption de décisions après discussion et il ne reste guère de temps pour concilier des points de vue opposés, comme cela se fait à la Commission ; enfin, une grande partie du travail de l'Institut s'accomplit dans l'intervalle des sessions tandis que la plupart des travaux de la Commission se font en cours de session.

51. M. Liang donne à la Commission l'assurance que, quelles que soient ses décisions sur les méthodes de travail, le Secrétariat ne manquera pas de prendre, dans le plus bref délai, tous les arrangements matériels possibles.

52. M. AGO, parlant de la proposition de M. Tounkine, dit qu'il est essentiel que le groupe de travail présente son rapport à la Commission au cours de la présente session pour qu'un rapporteur spécial puisse être nommé. L'expérience a montré qu'il faut donner aux rapporteurs spéciaux tout le temps voulu pour préparer leurs rapports en vue des futures sessions.

53. La proposition faite par M. Verdross a un caractère tout à fait différent. Tandis que celle de M. Tounkine prévoit la constitution immédiate, avant même la nomination d'un rapporteur, d'un groupe de travail chargé de définir le champ de la question de la responsabilité des Etats, celle de M. Verdross prévoit la création d'un sous-comité qui aurait pour tâche d'étudier le rapport du rapporteur spécial avant qu'il ne soit examiné par la Commission elle-même. Cette dernière proposition concerne un stade beaucoup plus avancé des travaux sur la question de la responsabilité des Etats, et la Commission aura toute latitude d'en étudier les conséquences et de résoudre les difficultés d'ordre matériel qu'elle soulèverait. En revanche, la proposition de M. Tounkine doit être examinée sans délai.

54. M. Ago ne pense pas que la méthode de travail par correspondance suivie par les commissions de

l'Institut de droit international soit très satisfaisante ; elle a été surtout adoptée pour des raisons financières.

55. M. TOUNKINE fait observer qu'il y a une grande différence entre un organisme purement scientifique, comme l'Institut de droit international, et la Commission, qui est un organe officiel des Nations Unies. La Commission a une responsabilité beaucoup plus grande que l'Institut, car on attend d'elle qu'elle prépare des projets acceptables pour les gouvernements.

56. La suggestion de confier à un groupe de travail le soin de dresser une liste des matières ne pose pas de problème difficile. Ce groupe pourrait se réunir au cours de la session pendant une ou deux semaines et soumettre à la Commission une liste de sujets. La création d'un tel groupe de travail n'est pas sans précédent.

57. La constitution d'un groupe de travail spécial chargé d'étudier le champ de la question de la responsabilité des Etats représenterait une innovation dans les méthodes de travail de la Commission. Ce groupe de travail aurait une tâche particulièrement complexe et sérieuse ; il aurait à entreprendre l'étude préliminaire de l'ensemble du sujet, ce qui est indispensable, mais que la Commission n'a pas encore essayé de faire. Il est évident que le groupe de travail ne pourra pas accomplir cette tâche pendant la présente session.

58. La situation est presque la même en ce qui concerne le groupe de travail envisagé pour la question de la succession d'Etats.

59. Quant aux incidences financières qui résulteraient de la constitution de ces deux groupes, M. Tounkine pense qu'il ne sera pas trop difficile d'organiser leur travail de manière à ne pas entraîner, pour les Nations Unies, trop de dépenses supplémentaires. Si ces groupes étaient nommés tout de suite, leurs membres disposeraient de deux mois pour se consulter et pour organiser leur travail ; dans l'intervalle entre la présente session et la session prochaine, ils pourraient rester en contact par correspondance. Enfin, il ne doit pas être trop difficile d'organiser des réunions de ces groupes quelques jours avant l'ouverture de la quinzième session. En fait, ces groupes pourraient se réunir au début de la quinzième session et présenter leurs rapports au cours de ladite session.

60. M. Tounkine invite la Commission à examiner ces deux questions importantes avec toute la pondération voulue, car toute hâte injustifiée porterait préjudice à la valeur des travaux futurs.

61. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA insiste pour que la Commission étudie la suggestion faite par M. Lachs de procéder à une discussion générale sur la question de la responsabilité des Etats avant de constituer le groupe de travail spécial qui est envisagé. Cette discussion permettrait au groupe de connaître les vues de la Commission sur la portée du sujet. Cela ne pourrait que l'aider dans sa tâche, qui est de formuler des recommandations appropriées pour les soumettre à la Commission lors de sa prochaine session.

62. M. TABIBI estime qu'en examinant ses méthodes de travail, la Commission doit s'efforcer de concilier

deux nécessités : premièrement, donner satisfaction à l'Assemblée générale en montrant qu'elle avance dans ses travaux avec la diligence voulue ; deuxièmement, maintenir à un niveau élevé les projets qu'elle élabore.

63. Il partage l'opinion générale selon laquelle la question du droit des traités n'exige pas d'examen préalable par un groupe de travail spécial et doit être étudiée par la Commission sur la base des rapports soumis par le Rapporteur spécial.

64. Pour ce qui est de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, il approuve la proposition tendant à constituer des groupes de travail spéciaux après un examen approfondi de ces deux questions par la Commission. Etant donné qu'elle ne peut aborder le droit des traités avant une semaine, la Commission a tout le temps nécessaire pour procéder à cet examen détaillé, qui sera certainement utile aux groupes de travail lorsqu'ils seront nommés.

65. M. Tabibi partage l'opinion selon laquelle le groupe de travail chargé de la question de la responsabilité des Etats devrait faire rapport à la présente session pour que la Commission puisse nommer un rapporteur spécial avant la fin de la session.

66. M. BRIGGS fait observer que, si l'établissement d'une liste de matières en vue de leur codification était important en 1949, c'est en raison de l'obligation qui incombe à la Commission, en vertu du paragraphe 1 de l'article 18 de son Statut, de rechercher « dans l'ensemble du droit international, les sujets appropriés de codification ».

67. La situation en 1962 est toute différente. Le programme de la Commission ne comprend pas moins de sept matières que l'Assemblée générale lui a formellement demandé d'étudier. Elle a donc de quoi s'occuper pendant des années et toute adjonction à cette liste n'aurait qu'une signification purement nominale.

68. Parlant de la proposition faite par M. Tounkine de constituer un groupe de travail spécial chargé d'examiner la question de la responsabilité des Etats, M. Briggs dit qu'il s'était demandé au début quel serait le mandat exact du groupe envisagé. Après les explications de M. Tounkine, il a l'impression que ce groupe sera appelé à accomplir la tâche normalement confiée à un rapporteur spécial. Il n'approuve pas cette conception du rôle du groupe de travail et estime que celui-ci doit se borner à délimiter les différents chapitres du sujet. D'autre part, il partage entièrement l'avis de M. Ago que le groupe doit présenter son rapport à la Commission avant la fin de la session.

69. Sir Humphrey WALDOCK dit que tout dépendra du nombre de membres dont sera composé le groupe de travail envisagé. Il estime que même un groupe réduit doit avoir son propre rapporteur.

70. Il serait préférable que la Commission n'entame la discussion de la question qu'après que le groupe de travail aura présenté ses recommandations.

71. M. TOUNKINE s'élève contre l'idée implicitement contenue dans quelques-unes des observations faites au cours de la discussion et selon laquelle la Commission

avancerait plus rapidement dans ses travaux si elle nommait un rapporteur le plus tôt possible. Or, on sait qu'un rapporteur spécial avait été nommé pour la question de la responsabilité des Etats et qu'il a soumis plusieurs rapports répartis sur une longue période, mais cela n'a pas permis d'éliminer les difficultés inhérentes au sujet. Pour avancer rapidement, il est indispensable d'effectuer de sérieux travaux préliminaires.

72. Il n'y a pas de doute que la présente session sera tout entière consacrée à la question du droit des traités et qu'à la prochaine session la Commission ne sera pas en mesure d'examiner autre chose que le droit des traités et les missions spéciales. De toute évidence, donc, elle ne pourra entreprendre l'étude de la responsabilité des Etats ni à la présente ni à la prochaine session. On dispose donc de tout le temps voulu pour procéder à une étude préliminaire satisfaisante du sujet, étude qui sera d'une grande utilité pour les travaux futurs de la Commission.

La séance est levée à 13 heures.

632^e SÉANCE

Lundi 30 avril 1962, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale] (A/CN.4/145) (suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 2 de l'ordre du jour.

2. M. GROS estime que le rapporteur spécial pour la question de la responsabilité internationale devrait être désigné à la présente session. La Commission ne devrait pas avoir de difficulté à faire choix d'un rapporteur spécial parmi ses membres, dont plusieurs sont les auteurs d'ouvrages renommés sur la question.

3. La prompt désignation d'un rapporteur spécial ne devrait pas empêcher d'examiner attentivement la proposition de M. Tounkine, qui contient des suggestions intéressantes pour améliorer les méthodes de travail de la Commission. C'est ainsi que le rapporteur spécial aurait intérêt à mettre à contribution, entre les sessions, les connaissances et l'expérience de ses collègues de la Commission ; on se souvient de la part considérable que M. Bartos a prise à l'étude du droit consulaire et du concours précieux qu'il a fourni au rapporteur spécial et à la Commission dans l'examen de cette

question. Peut-être même ne serait-il pas inutile que les membres qui s'intéressent particulièrement à la question de la responsabilité internationale viennent à Genève deux ou trois jours avant l'ouverture de la quinzième session pour s'entretenir avec le rapporteur spécial des résultats de son travail avant que la session s'ouvre effectivement.

4. M. Gros estime, par contre, que l'idée de renvoyer la question à un comité de rédaction n'est pas à retenir. Seul un rapporteur, qui se spécialise dans l'étude d'un problème difficile pendant un certain nombre d'années, est en mesure de rédiger un projet utile. La création d'un comité est un artifice de procédure qui ne permettrait pas à la Commission de résoudre les questions de fond. Ce qui oppose en vérité les membres de la Commission, c'est la place du traitement des étrangers dans le droit de la responsabilité internationale. Pour les uns, c'est la base sur laquelle se forme le droit de la responsabilité de l'Etat ; pour les autres, le traitement des étrangers n'est que l'une des nombreuses hypothèses prévues en droit international dans laquelle une violation du droit international entraîne la mise en œuvre de la responsabilité internationale.

5. Il y a du vrai dans les deux thèses, mais ce qui inquiète particulièrement M. Gros dans cette divergence d'opinions, c'est qu'elle a déjà provoqué l'échec de la Conférence de 1930, lorsqu'il s'est agi de codifier le droit de la responsabilité internationale. Cet échec ne fut pas dû à des oppositions sur les principes concernant la responsabilité internationale, mais bien au désaccord sur les règles concernant le statut des étrangers — et c'est pourtant la violation de ces règles qui, aujourd'hui encore, entraîne la mise en œuvre la plus fréquente de la responsabilité internationale.

6. M. Gros comprend certes que certains membres de la Commission envisagent avec appréhension une discussion qui serait axée exclusivement sur le traitement des étrangers. On ne peut cependant pas laisser cette question de côté purement et simplement et traiter dans l'abstrait les mécanismes de la responsabilité ; si la Commission rédigeait, sur la responsabilité internationale, un projet où rien ne serait dit du traitement des étrangers et des conséquences des violations des règles les concernant, il ne s'agirait plus d'un projet de convention, mais d'une coque vide.

7. La question de la responsabilité internationale comporte deux aspects : en premier lieu, il faut déterminer les circonstances qui engagent la responsabilité internationale de l'Etat ; en second lieu, il y a le mécanisme de la réclamation internationale. Il n'est certes pas impossible d'étudier le second point avant le premier, mais il serait plus logique de commencer par l'étude des actes qui engendrent la responsabilité par analogie avec ceux qui engendrent un dommage en droit interne. Dans la plupart des droits internes, il y a des principes généraux sur l'engagement de la responsabilité. Ainsi, en droit français, il y a deux principes fondamentaux énoncés dans les articles 1382 et 1384 du Code civil : premièrement, tout fait quelconque de l'homme qui a engendré un dommage entraîne obligation de le réparer ; deuxièmement, toute personne exerçant une activité qui comporte en soi un risque de dommage