

Document:-
A/CN.4/SR.634

Compte rendu analytique de la 634e 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>)*

il doute qu'un comité restreint puisse remplir cette condition. D'autre part, il juge préférable d'entamer les travaux et de désigner le rapporteur spécial — ou les rapporteurs spéciaux — dès la présente session.

La séance est levée à 13 heures.

634^e SÉANCE

Mercredi 2 mai 1962, à 10 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Constitution d'un comité de rédaction

1. Le PRÉSIDENT propose de constituer un comité de rédaction dont les membres seraient les suivants : M. Gros comme Président, M. Ago, M. Jiménez de Aréchaga, M. Lachs, M. Tounkine, Sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Il en est ainsi décidé.

Constitution d'un comité chargé d'examiner le programme de travaux futurs conformément à la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale (paragraphe 3)

2. Le PRÉSIDENT propose de constituer un comité chargé d'examiner le programme de travaux futurs, dont les membres seraient les suivants : M. Amado comme Président, M. Ago, M. Bartoš, M. Cadieux, M. Castrén, M. Jiménez de Aréchaga, M. Pessou, M. Tounkine.

Il en est ainsi décidé.

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) (reprise des débats de la séance précédente)

[Point 2 de l'ordre du jour]

3. Le PRÉSIDENT rapporte que les membres du Bureau ont essayé de se mettre d'accord sur des propositions concernant la composition des comités que l'on a suggéré de créer pour étudier les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements, mais qu'ils n'ont pu y parvenir parce que les opinions divergent quant aux attributions de ces comités. Personnellement, le Président est d'avis que ces comités devraient simplement avoir pour mission de définir la question et d'en délimiter le champ. Ils feraient ensuite rapport à la Commission et leur mission s'arrêterait là. Le rapporteur spécial pour

chacune des questions pourrait peut-être consulter de temps en temps le comité intéressé s'il le désirait mais il ne s'agirait nullement de comités permanents ayant qualité pour donner des directives aux rapporteurs. C'est au rapporteur spécial qu'il appartiendrait d'étudier le droit touchant la question ou se tenant dans les limites fixées et de préparer un avant-projet. La Commission examinerait alors ce texte en première lecture, ferait parvenir son rapport aux Gouvernements et donnerait au projet sa forme définitive, compte tenu de leurs observations. D'autres, au contraire, pensent qu'il devrait s'agir de comités permanents qui seraient toujours prêts à aider le rapporteur spécial, voire à lui donner parfois des instructions. Le Président estime, quant à lui, que cette procédure ne ferait que gêner le rapporteur spécial.

4. M. ROSENNE voudrait reprendre le sujet qu'il avait entamé à la séance précédente et parler non pas de la succession d'Etats et de gouvernements mais de la succession proprement dite. Il s'est longtemps demandé si la question était mûre pour la codification. Cependant la Commission est tenue de donner officiellement suite à la recommandation que l'Assemblée générale lui a adressée à l'alinéa a) du paragraphe 3 de sa résolution 1686 (XVI). L'orateur n'est nullement certain, du point de vue scientifique, que le droit international comporte un chapitre sur la succession, mais après le débat qui s'est institué concernant ce point à la Commission même et devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, M. Rosenne a acquis la conviction que la Commission doit s'occuper de la question dans le plus bref délai possible, surtout après les interventions de MM. Elias et Pessou, qui en ont montré l'importance sur le plan pratique.

5. Les expressions « succession d'Etats » et « succession de gouvernements » risquent d'être équivoques. On dit qu'il y a succession d'Etats essentiellement lorsqu'il y a cession ou rétrocession d'un territoire avec la population qui réside sur ce territoire. La succession de gouvernements a lieu par suite d'un changement révolutionnaire dans le gouvernement, changement qui ne se produit pas nécessairement en conformité avec les règles précédemment en vigueur du droit constitutionnel. Ce n'est pas là un sujet dont la Commission ait à s'occuper. La question, à propos de laquelle la Commission doit élaborer des règles appropriées, est celle que pose l'avenir de tous les droits et obligations internationaux lorsque le régime interne et le statut international d'un territoire ont été complètement bouleversés et que la réorganisation politique, économique, sociale et culturelle de la communauté politique impose une nouvelle définition des buts mêmes de l'existence de l'Etat. Peu importe que ce changement soit le résultat d'une révolution au sein de l'entité internationale d'un Etat existant ou qu'il découle d'un processus d'émancipation, c'est-à-dire de création d'une nouvelle entité internationale indépendante là où il n'en existait pas auparavant. M. Rosenne a été très frappé de la remarque faite par M. Elias au sujet d'un traité signé un an avant que les premiers membres élus aient participé au Gouvernement nigérian¹. C'est là le fond du problème. Il ne

¹ 629^e séance, par. 26.

semble donc pas que la Commission puisse écarter à la légère la question de la succession de gouvernements et qu'elle doive l'aborder dans le contexte du problème plus vaste de la succession tel que M. Rosenne l'a décrit.

6. Il ne croit pas non plus qu'il faille accorder trop d'importance aux précédents qui datent du XIX^e siècle et porter toute son attention sur les données relatives à des événements tels que l'unification de l'Italie et de l'Allemagne. Ces précédents et tout ce qui a été écrit à leur sujet ne se rapportent pas véritablement à la question. Ce qui intéresse la Commission, ce sont les problèmes de la seconde moitié du XX^e siècle. Les Traités de paix de 1919 ont été à l'origine d'un certain nombre de cas de successions et la doctrine qui en est résultée était intimement liée à ces traités, et en partie aussi à la question de l'affiliation à la Société des Nations. Pratique et doctrine relèvent de deux catégories : celle qui a trait à la cession de territoires entre pays dont l'existence était antérieure aux traités et celle qui a trait à la cession de territoires à un pays né de la guerre, tel que la Pologne. Depuis 1945, l'évolution a été toute différente, car ce qui a caractérisé cette période c'est la création d'Etats nouveaux là où il n'en existait pas autrefois. Il se pose aussi une question subsidiaire : on peut se demander s'il y a une différence, en droit, entre les Etats indépendants qui étaient autrefois des territoires sous mandat ou sous tutelle, et les Etats indépendants qui n'ont jamais été, dans les temps modernes, des personnes en droit international ; du fait que certains accords de mandat ou de tutelle contenaient des clauses prévoyant l'extinction du mandat ou de la tutelle, il se peut que la question de la succession soit régie en pareil cas par des règles spéciales.

7. La Commission doit donc s'intéresser principalement à la situation qui règne depuis 1945, sans pour cela, évidemment, négliger les données antérieures, en particulier celles relatives à la période de 1919 à 1945. Toutefois, elle ne doit pas trop s'attacher aux événements du XIX^e siècle.

8. La pratique qui ressort de la documentation recueillie et de son analyse semble pouvoir se subdiviser en quatre catégories : celle des Etats métropolitains ou Etats cédants, celle des Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance, celle des Etats tiers qui ne sont pas directement parties aux accords intervenus entre les Etats cédants et les nouveaux Etats indépendants, et enfin celle des organisations internationales, c'est-à-dire non seulement l'Organisation des Nations Unies, mais aussi quelques institutions spécialisées, en particulier l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation mondiale de la santé.

9. M. Rosenne sait par expérience toute la complexité de la matière des successions, et a personnellement eu à s'occuper de cas de double succession — problèmes englobant à la fois la succession ouverte par l'effondrement de l'Empire ottoman en 1919 et celle qui est résultée de l'extinction du mandat sur la Palestine et de l'établissement de l'Etat d'Israël — ainsi que de nouveaux problèmes tels que la subrogation dans la qualité de belligérant formel après la cessation des hostilités en 1945. Il mettrait volontiers cette documentation à la disposition du rapporteur spécial.

10. Un autre problème encore se pose : c'est celui des liens qui existent entre la question de la succession et d'autres sujets. M. Rosenne ne partage pas l'avis de ceux pour qui le gros problème de la question des successions est son lien avec le droit des traités, bien que ce soit sans doute le point dont l'intérêt est le plus immédiat ; l'expérience montre, en effet, que les questions les plus complexes concernant la succession ne se posent qu'après un certain laps de temps. De plus, en considérant la matière des successions comme une partie du droit des traités, on risquerait d'altérer ce droit lui-même car on pourrait être amené à adopter une classification des traités différente de celle à laquelle on se réfère habituellement dans la mesure où toute prétendue classification des traités met en jeu des éléments de fond. L'orateur a effectivement constaté l'existence de ce problème en lisant la dernière édition de 1961 de l'ouvrage de McNair « *The Law of Treaties* ». Il faudra que la Commission résolve, dès le début de ses travaux, la question de l'interdépendance des deux sujets mais, quelle que soit sa décision, celle-ci ne pourra être considérée que comme provisoire.

11. En ce qui concerne les mesures à prendre, M. Rosenne est aussi d'avis de désigner au cours de la présente session un rapporteur spécial pour la question de la succession. Le premier rapport devra être analytique et descriptif. Il ne s'oppose pas à la suggestion de créer un comité qui pourrait examiner dès maintenant la connexité de cette matière avec les autres sujets. Il est possible que la Commission doive recourir à l'envoi d'un questionnaire et un tel comité pourrait utilement examiner les questions qu'il y aurait lieu de poser aux gouvernements et aux organisations internationales, et donner des directives pour le rassemblement de la documentation.

12. Dans l'ensemble, M. Rosenne est tout à fait d'accord avec le Président pour estimer que les comités dont la création est proposée devraient définir les sujets et en délimiter le champ, mais ne devraient pas être des comités permanents. Ils ne doivent être établis que pour la durée de la session en cours et être dotés du mandat très général dont le Président a parlé, sous réserve de la modification suggérée par M. Rosenne en ce qui concerne la question de la succession.

13. L'orateur ne voit aucune objection à ce que la Commission commence immédiatement ses travaux sur la questions des missions spéciales dont elle devrait venir à bout avant la fin de son mandat. Elle doit cependant se garder d'une trop grande précipitation. Il faut suivre la procédure normale et désigner un rapporteur spécial, car la portée de la question est assez claire et le sujet n'exige pas de laborieuses recherches préliminaires. La Commission pourrait également entamer, à la présente session, l'étude des relations entre les Etats et les organisations internationales. M. Rosenne approuve la remarque faite par le Secrétariat dans le document de travail A/CN.4/145, par. 176, à savoir que les relations des organisations internationales entre elles et avec les gouvernements soulèvent des problèmes juridiques complexes qui ne sont pas toujours réglés de façon satisfaisante. Quant aux travaux relatifs au régime juridique des eaux historiques, y compris les baies

historiques, on pourrait les remettre à plus tard et attendre que le Secrétariat ait préparé un mémoire.

14. On a laissé entendre, à propos de l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), que l'examen de l'ensemble du droit international, effectué en 1949 en application de l'article 18 du Statut de la Commission, avait été fait une fois pour toutes. M. Rosenne ne le pense pas et le libellé de la résolution montre que tel n'est pas non plus l'avis de l'Assemblée générale. Puisque la résolution fait mention de la discussion qui a eu lieu à la Sixième Commission pendant les quinzième et seizième sessions de l'Assemblée générale ainsi que des observations formulées par les Etats Membres en application de la résolution 1505 (XV), la Commission est tenue d'examiner toutes les questions proposées par les Gouvernements et de faire rapport à leur sujet. Le rapport que la Commission présentera ne sera pas nécessairement un rapport définitif à ce stade ; il ne faut pas non plus interpréter la résolution comme demandant à la Commission du droit international d'entamer immédiatement ses travaux sur toutes les questions énumérées dans le programme de ses travaux futurs. L'ordre du jour de la Commission est rempli pour plusieurs années et le droit des traités a la priorité absolue. Il se peut cependant qu'en cours d'examen, on trouve quelques questions qui rentrent dans le cadre des matières qu'elle a décidé d'étudier. Il y a peut-être certains aspects de la question des relations économiques et commerciales que l'on peut aborder à propos de la responsabilité des Etats.

15. M. AGO dit qu'il ne voudrait pas que les remarques par lesquelles il a exprimé une certaine impatience devant le retard apporté à la publication du rapport de Sir Humphrey Waldock sur le droit des traités fussent interprétées comme une critique à l'adresse du Secrétariat. Il apprécie au plus haut point les services que le Secrétariat arrive à rendre à la Commission avec des moyens limités, mais il persiste à penser que le personnel de Secrétariat mis à la disposition de la Commission n'est pas assez nombreux et que les services fournis sont insuffisants. Il est incroyable que le Secrétariat de la Commission ne dispose pas de services capables de reproduire en très peu de temps un rapport qui, pour des raisons tout à fait compréhensibles, arrive en retard et doit être reproduit et traduit d'urgence. Il faudrait aussi que le Secrétariat fût mieux équipé pour effectuer les travaux préliminaires de recherche sur les questions inscrites à l'ordre du jour de la Commission. L'Organisation des Nations Unies doit faire un effort et elle doit le faire d'urgence si l'on veut que la Commission soit à même d'accomplir une tâche qui est beaucoup plus lourde que celle de nombreux autres organes des Nations Unies.

16. A propos de la responsabilité des Etats, M. Tounkine s'est référé à une liste de matières proposée par M. Ago, M. Gros et M. Amado et il a dit que la Commission ne doit pas se fonder seulement sur la responsabilité internationale classique mais doit tenir compte aussi des développements récents. M. Tounkine a laissé entendre qu'au début du xx^e siècle, la responsabilité ne couvrait pas certaines des plus graves violations du droit international. De l'avis de M. Ago,

l'observation de M. Tounkine serait plus exacte si, au lieu de dire qu'à cette époque la responsabilité ne couvrait pas certaines des plus graves violations du droit international, il avait dit qu'elle ne couvrait pas les violations de certaines des règles les plus importantes du droit international. La nouveauté n'est pas dans le domaine de la responsabilité mais dans le droit de fond. Le droit international s'est considérablement étendu depuis un demi-siècle, en particulier dans les matières qui concernent la sauvegarde de la paix. Il se développera certainement encore dans l'avenir et, bien entendu, plus il y aura de règles qui se dégageront, plus il y aura d'occasion de les enfreindre et plus il y aura de cas de responsabilité. Or, il ne faudrait pas que la Commission commette à l'égard de ces nouvelles règles l'erreur qui a été faite à l'égard du problème du traitement des étrangers, à savoir de confondre les règles de fond avec la responsabilité pour la violation de ces règles.

17. M. Ago est aussi anxieux que M. Tounkine de voir bien établie la responsabilité à raison de la violation des règles de fond les plus importantes pour le maintien de la paix, mais il ne pense pas que l'évolution qui s'est produite dans le domaine des règles de fond ait été suivie d'une évolution comparable dans le domaine de la responsabilité de l'Etat. Il y a évidemment eu des changements et il faudra les étudier. M. Ago estime, par exemple, qu'il faudrait aujourd'hui faire une distinction plus nette entre les faits illicites qui demandent une réparation et les faits illicites qui exigent des sanctions. La distinction tient sans doute à la nature de la règle qui a été violée. Il y a probablement des règles du droit international dont la violation ne comporte qu'une conséquence réparatoire, mais il y en a d'autres dont la violation comporte non seulement l'obligation de réparer mais aussi la nécessité d'une sanction de caractère répressif.

18. M. Rosenne a posé la question de savoir s'il serait bon de codifier le droit de la responsabilité de l'Etat en général ou s'il ne vaudrait pas mieux que la Commission concentre son attention sur certains aspects particuliers tels que l'épuisement des recours internes et la nationalité de la réclamation. L'Institut de droit international a travaillé à la première de ces questions pendant des années et au bout de ce temps, ayant réussi à établir un seul article, il s'est aperçu qu'on ne pouvait traiter de l'épuisement des recours internes sans examiner toute la question de la responsabilité de l'Etat. C'est pourquoi M. Ago persiste à croire qu'il ne serait guère utile de vouloir étudier les détails avant que l'ensemble ait été défini. D'ailleurs, l'Assemblée générale semble souhaiter que la Commission codifie la question tout entière.

19. M. Rosenne a dit que, dans l'étude de la succession d'Etats, la Commission devrait centrer son attention uniquement sur ce qui s'est passé depuis 1945 ; M. Ago n'est pas de cet avis. On fait facilement l'erreur de croire que ce qui arrive pendant sa vie est quelque chose de totalement différent de ce qui a eu lieu dans le passé. Personnellement, M. Ago a eu l'occasion de se rendre compte de l'extraordinaire analogie entre les problèmes qui se posent aujourd'hui pour certains Etats

d'Afrique et ce qui s'est passé il y a une cinquantaine d'années en Amérique latine. Certes, il faut établir des règles qui soient les règles d'aujourd'hui et non d'il y a cinquante ans, mais le moyen d'y parvenir est de les comparer aux règles d'autrefois et de voir où il peut y avoir des changements. C'est là une question dont le comité que l'on envisage de créer pourrait fort bien s'occuper.

20. M. Ago voudrait que, en dehors des questions essentielles, l'on ne retînt qu'un seul sujet : celui des missions spéciales, pour avoir une question à étudier au cas où, à un moment donné, il n'y aurait pas de rapporteur spécial pour les questions principales. Vu le peu de temps dont elle dispose dans le cadre de son mandat, la Commission ne peut faire plus.

21. En ce qui concerne la procédure, M. Ago donne la préférence à la proposition du Président qui coïncide exactement avec celle qu'il avait lui-même formulée, mais il serait prêt à accepter l'autre proposition si la majorité de la Commission le décidait. Cette deuxième proposition comporte une difficulté : étant donné la façon dont elle est libellée, on peut se demander si le comité doit simplement aider le rapporteur spécial ou s'il doit lui donner des instructions, le rapporteur spécial ayant alors à s'incliner devant le comité qui assumerait la responsabilité du rapport. Si l'on entendait lier trop le rapporteur spécial, la Commission aurait certainement quelque peine à en trouver un.

22. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'en se référant à de nouveaux développements dans la vie internationale, M. Tounkine avait probablement présents à l'esprit ces nouveaux facteurs historiques que la pensée juridique n'a pas encore suffisamment assimilés, domaine dans lequel la conscience de la communauté internationale n'a pas eu le temps d'élaborer, sous forme de règles précises, un instrument destiné à faire régner quelque harmonie entre les tendances anarchiques des forces et intérêts en présence. A titre d'exemple, le Président mentionne la situation créée par les essais nucléaires et appelle l'attention sur les opinions exprimées à cet égard par divers membres de la Commission. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique a déjà abordé la question de la responsabilité de l'Etat en matière d'essais nucléaires et le Président signale le rapport qu'il a rédigé en tant qu'observateur de la Commission sur les travaux de la cinquième session dudit Comité² (A/CN.4/146).

23. M. CASTRÉN dit qu'en raison du peu d'intérêt que sa suggestion a recueilli, il n'insistera pas pour que la Commission se scinde en deux sous-commissions, bien qu'il soit persuadé qu'une telle procédure est possible.

24. Il n'a pas d'objection contre la nomination de comités restreints, composés par exemple de cinq mem-

bres, qui seraient chargés d'examiner, avec les rapporteurs spéciaux pour les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, la manière dont il conviendrait d'aborder l'étude de ces sujets. Bien entendu, la Commission ne déléguerait pas ses fonctions auxdits comités ; elle resterait libre d'accepter ou de rejeter les propositions qu'ils présenteraient. Quant à savoir s'il faudrait nommer ces comités pour la durée de la présente session seulement ou les maintenir en fonction jusqu'à l'achèvement de l'étude de ces deux sujets, la question demeure en suspens. Comme la Commission doit consacrer la plus grande partie de son temps à l'étude du droit des traités, les rapports préliminaires sur les deux autres questions ne présentent aucun caractère d'urgence.

25. M. Castrén partage l'opinion générale selon laquelle le problème de la responsabilité des Etats est si vaste et englobe une si grande partie du droit international que la Commission doit commencer par énoncer certains principes généraux avant d'aborder l'étude de questions particulières, telles que le statut des étrangers.

26. Les problèmes que soulève la question de la succession d'Etats sont tout aussi difficiles et complexes. Il y aura évidemment lieu d'examiner la nature des changements territoriaux qui donnent lieu à succession d'Etats car les effets de la succession ne sont pas les mêmes selon qu'un Etat disparaît entièrement ou qu'il y a cession de territoire. On ne peut non plus soutenir que l'Etat successeur assume automatiquement toutes les obligations de l'Etat qui l'a précédé.

27. L'un des moyens de circonscrire l'étude de la succession d'Etats consisterait à laisser de côté, pour le moment du moins, le problème du sort réservé aux habitants du territoire cédé, M. Castrén est enclin à penser, comme M. Rosenne, qu'après avoir étudié les principes généraux, la Commission devrait porter toute son attention sur les cas récents de succession d'Etats sans, toutefois, négliger les cas anciens et la pratique suivie en la matière dans le passé.

28. M. YASSEEN se prononce nettement contre la suggestion de scinder la Commission en deux sous-commissions, méthode qui serait inconciliable avec les dispositions du Statut relatives aux fonctions et à la nature de la Commission. D'ailleurs, même du point de vue pratique, cette procédure ne résoudrait pas les difficultés, car il n'en serait pas moins nécessaire d'examiner les questions quant au fond en séance plénière. En revanche, il ne voit aucun inconvénient à constituer des comités restreints ayant un mandat clairement défini.

29. Aucune considération d'ordre pratique ne semble s'opposer à ce qu'un comité spécial s'acquitte de la tâche d'un rapporteur spécial mais, pour être représentatif, il ne faut pas qu'un tel comité soit trop restreint. M. Yasseen préférerait cependant un système analogue à celui qui a été adopté par l'Institut de droit international, à savoir la nomination d'un comité composé de personnes s'intéressant particulièrement à un sujet donné, qui conseillerait le rapporteur spécial et l'aiderait dans ses travaux. Un tel comité ne restreindrait en rien la liberté du rapporteur spécial qui, après

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 56.V.3, vol. I), p. 12 à 15, par. 35 à 62 ; *Ibid.*, 1957, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 57.V.5, vol. I), p. 166, par. 55 à 59 et p. 168, par. 4 ; *Ibid.*, 1960, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 60.V.1, vol. I), p. 301 et 302, par. 37 à 39.

tout, n'est pas appelé à effectuer un travail de caractère personnel mais à préparer le terrain en vue d'un effort collectif de codification et de développement progressif du droit. Cette méthode aurait un autre avantage, c'est que les membres du comité pourraient prêter au rapporteur spécial un concours utile lorsque le moment sera venu de préciser, en séance plénière, des points particulièrement difficiles.

30. L'une et l'autre méthode conviennent à l'étude de sujets d'une vaste portée, mais, quelle que soit celle que la Commission choisira, elle devrait toujours garder la haute main sur l'œuvre entreprise et donner des instructions précises au rapporteur ou au comité spécial.

31. Quant à la question de la responsabilité des Etats, la Commission devrait, pour commencer, dégager de la doctrine et de la pratique un certain nombre de principes généraux. Il serait illogique d'étudier d'abord l'application des principes généraux à un domaine particulier, si important qu'il soit, tel que le traitement des étrangers. Ce qui ne veut nullement dire que ce sujet ne soit pas une mine très précieuse de principes généraux ; aussi conviendrait-il de lui donner un rang de priorité assez élevé sur la liste des matières à examiner ultérieurement.

32. M. PADILLA NERVO constate que deux points de vue se dégagent de la discussion, à savoir que la Commission devrait veiller à ne pas formuler des règles qui ne soient pas acceptables et qu'elle devrait tenir compte des nouveaux facteurs qui influent sur les relations internationales. Or, ces deux points de vue ne sont pas opposés, comme il semble au premier abord, mais complémentaires et peuvent être facilement conciliés avec la double tâche qui incombe à la Commission de codifier le droit international et d'en assurer le développement progressif. Pour que la Commission puisse accomplir une œuvre commune vraiment constructive dans le domaine de la responsabilité des Etats, ses membres doivent être prêts à faire des concessions et à reconnaître la sincérité des opinions d'autrui, qui peuvent être fondées sur des traditions culturelles, sociales et économiques différentes. Si la Commission veut que le droit international évolue de manière à exercer une influence sur la conduite des Etats, elle doit participer aux efforts faits en vue d'éliminer les obstacles qui s'opposent à la bonne entente entre les nations.

33. Les notions traditionnelles de la responsabilité des Etats ont été radicalement modifiées à la suite d'une série d'événements de caractère révolutionnaire, tels que l'apparition de nombreux Etats nouveaux, la fin du colonialisme et l'amélioration des systèmes de communications. Dans un monde désarmé — le seul où l'avenir de l'humanité puisse être sauvegardé — c'est le principe du règlement pacifique des différends qui prévaudra.

34. En examinant les répercussions que peuvent avoir, sur les droits et devoirs des Etats, les récentes transformations d'ordre scientifique et sociologique qui ont détruit l'ancienne armature juridique des relations internationales, la Commission n'en devra pas moins tenir compte des éléments essentiels de la doctrine traditionnelle de la responsabilité des Etats.

35. Parmi les questions qui doivent être revues à la lumière des besoins du monde moderne, figurent l'auto-détermination des Etats et l'ingérence économique, politique ou militaire dans les affaires intérieures des Etats. Les événements des cinq dernières années ont confirmé l'opinion de M. Padilla Nervo selon laquelle l'histoire récente des pays de l'Amérique latine a été essentiellement marquée par les mesures prises en vue de sauvegarder l'indépendance nationale, en vue d'assurer le contrôle de l'Etat sur les ressources naturelles et en vue de favoriser l'évolution vers l'intégration sociale. Un processus analogue a probablement lieu dans les autres parties du monde.

36. Le rapport préliminaire de la Commission sur la responsabilité des Etats, qui exposera probablement dans ses grandes lignes les travaux futurs à effectuer dans ce domaine, devrait être soumis à la dix-septième session de l'Assemblée générale afin que les délégations puissent présenter leurs observations à son sujet. Les débats de la Sixième Commission permettront de voir si les règles formulées par la Commission et les notions sur lesquelles elles s'appuient correspondent ou non aux réalités de l'heure actuelle.

37. Il serait très utile que le Secrétariat prépare un résumé des lois et des pratiques nationales dans le domaine de la responsabilité des Etats.

38. M. ROSENNE ne voudrait pas avoir été mal compris de M. Ago. Ce qu'il avait dans l'esprit, c'est qu'il faut codifier l'ensemble de la question de la responsabilité des Etats, et les observations qu'il a faites ne doivent pas être interprétées comme signifiant que la Commission ne devrait examiner que les règles relatives à l'épuisement des recours locaux et à la nationalité de la réclamation. Toutefois, les problèmes que posent ces règles particulières sont si vastes qu'ils méritent d'être traités à part et, comme la Commission dispose de plus de facilités que l'Institut de droit international, elle devrait, avec le concours du Secrétariat, pouvoir progresser dans ce domaine plus qu'il n'a été possible de le faire dans le passé.

39. Parlant des remarques de M. Ago sur la succession d'Etats, M. Rosenne précise qu'il n'a pas voulu dire que la Commission devrait faire table rase du passé mais qu'elle devrait concentrer son attention sur la pratique des quelque vingt dernières années où elle aurait plus de chance de trouver des données d'une utilité pratique immédiate.

40. Sir Humphrey WALDOCK est d'avis que le comité chargé d'examiner le programme de travail pourrait étudier également en détail les besoins de la Commission en ce qui concerne, par exemple, les services du Secrétariat ainsi que les autres questions sur lesquelles la Commission doit présenter un rapport à la prochaine session de l'Assemblée générale.

41. Pour ce qui est de la responsabilité des Etats, les membres de la Commission semblent généralement d'accord pour penser qu'il conviendrait d'étudier tout d'abord les principes généraux plutôt que les aspects particuliers du sujet, tels que le traitement des étrangers, tout en reconnaissant que cette dernière question offrirait des exemples utiles d'application de quelques-uns de ces principes.

42. L'on ne saurait, certes, étudier la question de la succession d'Etats sans tenir compte de la pratique suivie dans le passé ; en fait, les problèmes à résoudre sont plus ou moins les mêmes et les sources du XIX^e siècle ne manqueront pas d'être instructives.
43. On pourrait peut-être laisser au comité le soin de choisir les autres questions à inscrire au programme de travail. Cette liste ne devrait pas être trop longue.
44. Pour ce qui est des comités restreints, Sir Humphrey estime que, quelle que soit la méthode de travail adoptée, chacun d'eux devrait avoir son rapporteur, sinon il est difficile de concevoir comment ils pourraient avancer dans leurs travaux. Il ne pense pas qu'un comité de rapporteurs présenterait la moindre utilité. Le Président a dit qu'à son avis la Commission devrait nommer, pour chaque question, un rapporteur spécial et un comité chargé de l'aider pendant la présente session. Il est éminemment souhaitable que les rapporteurs spéciaux soient désignés le plus tôt possible car ils pourraient alors consulter officieusement, en cours de session, les membres des comités respectifs.
45. Sir Humphrey ne voit pas d'objection à ce que les comités soient maintenus en fonctions à la fin de la session à condition que leur rôle demeure purement consultatif. La Commission suivrait ainsi une méthode analogue à celle adoptée par l'Institut de droit international. En aucun cas un tel comité ne devrait être autorisé à donner des instructions au rapporteur spécial.
46. Chacun de ces comités devrait comprendre assez de membres — dix membres, par exemple — pour constituer un organe consultatif vraiment efficace.
47. Le PRÉSIDENT ne voit pas d'objection à ce que les comités demeurent en fonctions même après la fin de la session à condition qu'il soit bien entendu qu'ils n'exerceront ces fonctions qu'à titre consultatif. Il est opposé à la création de comité permanents qui seraient habilités à donner des instructions aux rapporteurs spéciaux pour les deux questions à l'étude.
48. M. TOUNKINE déclare que certaines remarques présentées au cours de la discussion et d'autres qui lui ont été faites au cours de conversations privées l'ont convaincu de la nécessité de dissiper les malentendus auxquels ont donné lieu ses précédentes observations sur la responsabilité des Etats.
49. Comme il l'a déjà dit, l'évolution récente dans le domaine de la responsabilité des Etats implique certains changements dans la conception même de cette responsabilité. Nul n'ignore que jusqu'à présent la théorie de la responsabilité des Etats était fondée sur l'idée qu'elle vise essentiellement — mais non exclusivement — la responsabilité résultant des dommages causés à des étrangers sur le territoire de l'Etat en cause.
50. Or, il est évident que la Commission ne saurait étudier la question en partant de cette thèse traditionnelle. En droit international moderne, ce qui met en cause la responsabilité de l'Etat, ce n'est pas tant le traitement réservé aux étrangers que les actes qui mettent ou peuvent mettre en danger la paix internationale ou les relations amicales entre les Etats ainsi que la violation des dispositions de la Charte des Nations Unies reprises dans la résolution 1514 (XV) intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », que l'Assemblée générale a adoptée le 14 décembre 1960. Par conséquent, il y a lieu de réexaminer, à la lumière de ces faits nouveaux, la notion même de la responsabilité de l'Etat en droit international.
51. Ainsi, dans le droit international traditionnel relatif à la responsabilité des Etats, l'attention se concentrait sur des problèmes tels que le déni de justice, la règle de l'épuisement des recours locaux, la responsabilité découlant d'actes *ultra vires* et le problème de l'indemnisation. Ces problèmes, certes, demeurent actuels, mais leur importance relative a beaucoup diminué. Dans le droit moderne de la responsabilité des Etats pour des actes qui constituent une atteinte ou une menace à la paix internationale, des questions comme le déni de justice ou l'épuisement des recours n'ont guère de place.
52. En revanche, dans les nouveaux domaines de la responsabilité internationale, le problème des sanctions et des autres conséquences résultant de la violation des règles du droit international revêtent une importance beaucoup plus grande. M. Tounkine ne s'attardera pas, pour le moment, sur certains autres changements comme ceux qui ont trait à l'élaboration de nouvelles règles régissant les rapports juridiques nés des violations du droit international.
53. Il ne veut nullement laisser entendre qu'il est d'ores et déjà parvenu à des conclusions bien précises sur toutes ces questions importantes. C'est précisément la raison pour laquelle il juge absolument nécessaire de procéder à une étude préliminaire approfondie de la question de la responsabilité des Etats.
54. Passant aux problèmes plus urgents qui se posent à la Commission, M. Tounkine se dit d'accord avec M. Ago pour penser que la liste des sujets qui figureront au programme des travaux futurs de la Commission ne devrait pas être trop longue. L'expérience a prouvé que lorsqu'un rapporteur spécial rédige un rapport sur une question donnée, et que la Commission n'est pas en mesure de l'examiner pendant un certain nombre d'années, il est presque toujours nécessaire de retoucher le travail effectué.
55. L'ordre du jour de la Commission contient trois questions principales : le droit des traités, la responsabilité des Etats et la succession d'Etats et de gouvernements. Il est très possible que la Commission soit saisie d'une quinzaine de rapports et qu'elle ne soit pas en mesure de les examiner à fond avant un certain nombre d'années. D'autre part, il est généralement reconnu que la Commission doit prendre des décisions touchant certains sujets de moindre envergure tels que la question des missions spéciales et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Il est bon que la Commission garde ces sujets en réserve pour s'en occuper si les circonstances le permettent ; en effet, il pourrait se faire que la Commis-

sion soit à même de faire rapport à l'Assemblée sur l'un ou l'autre de ces sujets moins vastes avant d'avoir achevé l'examen des questions principales qui figurent à son ordre du jour.

56. Etant donné l'importance de sa tâche, la Commission ne doit prendre aucune décision formelle qui donnerait l'impression qu'elle a progressé dans ses travaux, mais qui n'aboutirait en fait qu'à une perte d'efforts et de ressources. La Commission ne doit prendre de décision que sur les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et sur certains sujets moins vastes, et la liste des sujets à inscrire sur son programme de travaux futurs doit demeurer raisonnablement courte.

57. En ce qui concerne la proposition de nommer des comités spéciaux, M. Tounkine n'est pas en faveur de comités permanents, qu'ils soient consultatifs ou autres. En tout cas, il estime que des comités purement consultatifs ne seraient d'aucune utilité. Ce genre de comités est bien connu dans la pratique de l'Institut de droit international, mais la nature de cet Institut est très différente de celle de la Commission : il a plus de cent membres, et à chacune de ses sessions son ordre du jour comporte un grand nombre de sujets. L'effectif de la Commission est beaucoup moins important, et elle se concentre sur un seul ou tout au plus deux sujets à chacune de ses sessions.

58. L'idée de créer un comité consultatif implique que le rapporteur devrait consulter les membres de ce comité. Pourquoi les membres de la Commission n'auraient-ils pas tous l'occasion de présenter leurs observations sur les rapports préliminaires ?

59. A propos des comités spéciaux qui doivent être constitués pour examiner les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats, le Président a marqué sa préférence pour des comités qui n'examineraient que la portée de chacune de ces questions. Bien qu'en principe il ne soit pas opposé à cette suggestion, M. Tounkine pense que le mandat de ces comités devrait être plus souple. Chacun d'eux devrait être autorisé, non seulement à déterminer la portée du sujet qui lui est renvoyé, mais aussi à traiter de toutes autres questions préliminaires.

60. Chaque comité pourrait être composé d'environ cinq membres, comme l'a suggéré M. Castrén. Ces quelques membres procéderaient à une étude spéciale du sujet, ne se contentant pas de l'étude générale à laquelle ils participeront en tant que membres de la Commission ; en un sens, chaque comité constituerait en quelque sorte un groupe de rapporteurs. En outre, chacun de ces comités disposerait du temps nécessaire pour donner une opinion mûrement réfléchie sur les deux questions si difficiles de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats.

61. Les nouveaux développements qui se sont produits dans le domaine de ces deux questions les ont rendues plus compliquées que jamais. Il faudra tenir compte non seulement des nouveaux principes de droit international qui sont déjà entrés en vigueur, mais aussi des nouveaux principes de droit international qui sont en gestation. Cette situation complexe fait qu'il est d'au-

tant plus nécessaire d'éviter toute hâte dans l'étude préliminaire de ces deux sujets. Il en résulte aussi que les travaux futurs de la Commission seront à la fois facilités et accélérés par les rapports collectifs des deux comités, même s'ils prennent la forme de rapports distincts ou divergents présentés par leurs membres.

62. M. Tounkine entend préciser que les comités en question seront uniquement des comités *ad hoc*, leur seul but étant de faire rapport sur les aspects préliminaires des deux questions, et de soumettre des suggestions touchant les travaux futurs à effectuer dans le domaine de ces questions. Ces comités cesseront d'exister dès qu'ils auront fait rapport à la Commission qui examinera alors leurs rapports et procédera à la nomination d'un ou de plusieurs rapporteurs pour chaque sujet.

63. M. Tounkine ne comprend pas la hâte de certains membres de la Commission à vouloir nommer des rapporteurs spéciaux. Comme le Président l'a souligné, le droit des traités occupera la totalité de la présente session ; et ce même sujet, auquel s'ajoutera peut-être celui des missions spéciales, absorbera la prochaine session. Il n'y aura donc pas de temps perdu si la désignation des rapporteurs spéciaux est retardée jusqu'à ce que les deux comités aient présenté leurs rapports sur les problèmes préliminaires relatifs auxdits sujets. Si les rapporteurs spéciaux étaient nommés à la présente session, leurs travaux feraient double emploi avec ceux des comités ; en outre, étant donné la complexité des deux questions, le travail préliminaire s'effectuera dans le cadre du comité. Quant à la Commission elle-même, elle ne sera pas en mesure d'examiner, quant au fond, la responsabilité des Etats ou la succession d'Etats avant bien des années.

64. Le PRÉSIDENT demande à M. Tounkine s'il est opposé à ce que la Commission constitue des comités qui feraient rapport, si possible, avant la fin de la présente session. Si, après avoir examiné la question qui lui est renvoyée, un comité parvient à la conclusion qu'il ne sera pas en mesure de faire rapport pendant la présente session, la Commission pourra alors décider de prolonger jusqu'à la prochaine session le délai fixé pour la présentation du rapport du comité. De plus, la Commission entend, en fin de compte, désigner un rapporteur spécial pour chaque question ; il est donc tout à fait indiqué que chacun des futurs rapporteurs spéciaux fassent partie du comité chargé de la question qu'il doit étudier.

65. M. TOUNKINE répond qu'en principe il ne voit pas d'objection à ce qu'un comité fasse rapport à la Commission au cours de la session. Mais si l'on regarde les choses en face, on ne peut s'empêcher de penser que cela est très improbable. La Commission aura à étudier le premier rapport de Sir Humphrey Waldock sur le droit des traités, qui va être distribué prochainement. Il est donc évident qu'en ce qui concerne la principale question dont la Commission est saisie, la situation ne se présente pas de façon très favorable. Il a été créé un comité chargé du programme de travail de la Commission ; d'autre part, le Comité de rédaction commencera ses travaux dans une ou deux semaines. Les mem-

bres de la Commission ne seront donc pas en mesure de consacrer suffisamment de temps à l'étude de la responsabilité des Etats.

66. M. GROS ne partage pas la conception de M. Tounkine pour qui, dans la doctrine classique, c'est le traitement des étrangers qui a donné sa coloration propre au droit de la responsabilité internationale ; il ne peut donc admettre que ce soit la conception même de la responsabilité internationale qui ait changé. Certes, il est parfaitement exact que beaucoup de règles du droit de la responsabilité internationale ont été dégagées par des décisions portant sur le traitement des étrangers mais, selon les juristes les plus classiques, le domaine de la responsabilité de l'Etat est beaucoup plus vaste que le traitement des étrangers.

67. On peut citer un grand nombre d'exemples d'arbitrages importants et de commissions internationales d'enquête portant sur des actes imputables à un Etat, où il y avait responsabilité internationale directe d'Etat à Etat. C'est le cas, notamment, de l'incident du *Dogger Bank*³, qui a donné lieu à la constitution d'une commission d'enquête (1904). Un autre exemple de responsabilité directe est celui de l'affaire des déserteurs de Casablanca entre la France et l'Allemagne, soumise à la Cour permanente d'arbitrage en 1909⁴.

68. On pourrait citer nombre d'autres exemples pour montrer que la responsabilité internationale a toujours été étudiée en dehors de la question du traitement des étrangers. Certes, dans toute affaire de responsabilité internationale il y a des hommes qui sont étrangers à l'Etat responsable : dans l'incident du *Dogger Bank*, par exemple, des pêcheurs ont été victimes de l'acte imputable à l'Etat russe. Mais il est indéniable que l'affaire en question était un cas de responsabilité directe d'Etat à Etat et qu'elle n'avait aucun rapport d'aucune sorte avec le traitement des étrangers sur le territoire de l'Etat défendeur.

69. Personne ne conteste que le champ d'application du droit de la responsabilité internationale se soit beaucoup étendu ces dernières années, mais il ne s'ensuit pas que le concept même de la responsabilité ait changé. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'il y a des causes nouvelles de responsabilité, des occasions nouvelles de présenter des réclamations fondées sur la responsabilité de l'Etat. Pour résumer sa position, M. Gros dira que l'illicite a toujours existé en droit international mais que les cas d'illicéité sont plus nombreux aujourd'hui. Il est exact aussi de dire que, de nos jours, les actes illicites se rapportent parfois plus directement aux Etats eux-mêmes.

70. Le débat qui s'est institué devant la Commission est précisément celui auquel un comité spécial devrait procéder. Il n'est pas nécessaire de reprendre entièrement toutes les bases d'étude de la question de la responsabilité internationale simplement parce que, dans le passé, le droit de cette responsabilité a été en grande

partie dégagé par des affaires qui mettaient en cause le traitement des étrangers.

71. M. Gros précise que les deux comités devraient se borner en somme à dresser la table des matières de l'étude qui sera consacrée à chacune des deux questions. Dans ces conditions, il ne voit pas pourquoi les comités ne se réuniraient pas au cours de la session, quelques heures chaque semaine pendant quatre semaines, ce qui devrait leur donner le temps de venir à bout de leur tâche. Chaque rapporteur spécial serait, bien entendu, seul responsable de son propre rapport sur la question dont il aura été chargé.

72. M. LIU souligne que l'un des traits dominants de la vie internationale actuelle est l'interdépendance croissante des Etats, notamment en matière économique. Les Etats qui ont accédé depuis peu à l'indépendance ont besoin d'un afflux de capitaux et de techniques leur venant de l'extérieur. Il faut faciliter cet afflux ; aussi le moment est-il venu de codifier les règles qui régissent la protection des capitaux et des techniciens en question.

73. Un autre fait nouveau de la vie internationale — que l'on a d'ailleurs tendance à négliger — c'est que beaucoup de personnes résidant sur le territoire de nouveaux Etats indépendants sont désormais des étrangers. Il s'agit de personnes qui ne sont pas des autochtones et dont l'installation dans ces pays remonte au temps où ceux-ci étaient des colonies ; dans certains pays, leur nombre atteint des milliers et dans d'autres des millions. Le problème est réel tant en Asie du Sud-Est qu'en Afrique et il importe que des mesures soient prises pour sauvegarder la vie et la liberté de ces personnes et garantir leur sécurité économique. Le problème est beaucoup plus vaste que celui de la responsabilité en cas de dommages, car il s'agit de la responsabilité qui incombe à l'Etat intéressé de protéger ces personnes contre la persécution ou la discrimination.

74. En ce qui concerne les méthodes de travail de la Commission, M. Liu ne voit pas pourquoi il faudrait admettre la nécessité de reprendre au point de départ le travail qui a été fait sur la responsabilité des Etats. L'ancien rapporteur spécial a présenté plusieurs rapports qui forment une étude très complète de la question et qui portent sur la plupart des points évoqués au cours du débat. Ce serait créer un précédent regrettable que de renoncer à tout ce travail qui, en réalité, est propriété de la Commission.

75. Le PRÉSIDENT fait observer que la question de la responsabilité des Etats n'est pas la seule à propos de laquelle le problème se pose. C'est ainsi que la question du droit des traités a été déclarée prioritaire avant 1953 mais la Commission n'a pas encore pu s'en occuper, faute de temps. Le dernier rapporteur spécial est le quatrième qui ait été désigné et, comme ses prédécesseurs, il a jugé nécessaire de présenter son propre rapport sur la question.

La séance est levée à 13 heures.

³ Voir les travaux de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, publication de la Fondation Carnegie. *Oxford University Press*, New York, 1921, p. 427.

⁴ *Ibid.*, p. 114.