

**Assemblée générale**

Distr. limitée
5 août 1998
Français
Original: anglais

Commission du droit international**Cinquantième session**

Genève, 20 avril-12 juin 1998

New York, 27 juillet-14 août 1998

Projet de rapport**Additif****Chapitre VII****Responsabilité des États**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
B. Examen du sujet à la présente session		
...		
7. Présentation par le Rapporteur spécial de son rapport sur les projets d'articles 1 à 4 de la première partie (A/CN.4/490/Add.4)	1-17	3
a) Observations générales sur la deuxième lecture	2	3
b) Questions de terminologie	3-7	3
c) Clauses générales et clauses de sauvegarde	8	4
d) Titre du chapitre premier de la première partie	9	4
e) Article premier	10-13	4
f) Article 2	14	5
g) Article 3	15	5
h) Article 4	16-17	5

8.	Résumé du débat sur les projets d'articles 1 à 4 de la première partie	18-30	6
a)	Questions de terminologie	18	6
b)	Titre du chapitre premier de la première partie	19	6
c)	Article premier	20-24	6
d)	Article 2	25-26	7
e)	Article 3	27-28	7
f)	Article 4	29-30	7

B. Examen du sujet à la présente session

...

7. Présentation par le Rapporteur spécial de son rapport sur les projets d'articles 1 à 4 de la première partie (A/CN.4/490/Add.4)

1. Le Rapporteur spécial a noté que le rapport envisageait deux aspects du projet d'articles sur la responsabilité des États : des questions de terminologie, qui concernaient l'ensemble du projet d'articles, et des recommandations concernant les principes généraux énoncés aux articles 1 à 4 du chapitre premier de la première partie.

a) Observations générales sur la deuxième lecture

2. La Commission commençait l'examen au fond en deuxième lecture des projets d'articles sur la responsabilité des États et deux observations s'imposaient. Premièrement, la Commission avait pour pratique en deuxième lecture de ne pas adopter définitivement tel ou tel projet d'article tant que tous les projets d'article n'avaient pas été adoptés, puisque le projet d'articles devait être examiné dans son ensemble. Deuxièmement, l'examen par la Commission des projets d'article de la première partie, en particulier les chapitres premier et II, était sans préjudice des conclusions auxquelles elle pourrait parvenir en ce qui concerne l'article 19. Si la notion de crimes internationaux des États au sens propre du terme était adoptée, la première partie devrait être modifiée plus sensiblement qu'on ne l'envisageait pour le moment.

b) Questions de terminologie

3. Le Rapporteur spécial a noté que le projet d'articles ne contenait pas de disposition consacrée aux définitions mais qu'il indiquait ce que signifiaient les termes employés en tant que de besoin. La Commission pourrait ultérieurement revenir à la possibilité d'inclure une disposition contenant des définitions.

4. Le Rapporteur spécial a aussi noté qu'on avait posé des questions concernant la terminologie utilisée dans le projet d'articles et appelé l'attention sur les tableaux figurant dans le rapport qui donnaient les équivalents, dans toutes les langues de travail, de plusieurs termes clefs.

5. Bien que l'expression «*internationally wrongful act*» (fait internationalement illicite) eût un équivalent dans cinq des langues de travail de l'Organisation des Nations Unies, l'expression utilisée en russe était plus proche de l'anglais «*internationally unlawful act*». L'expression «*internationally wrongful act*» avait été bien établie lors du débat général sur la responsabilité et devait être conservée. Peut-être fallait-il revoir la version russe.

6. Le Rapporteur spécial a proposé de remplacer l'expression «État qui a commis un fait internationalement illicite» par l'expression «État fautif» pour deux raisons. Premièrement, cette dernière expression était plus courte et, deuxièmement, l'utilisation du passé dans la première impliquait que la commission du fait illicite était achevée, alors que le projet d'articles s'appliquait aussi, à l'évidence, aux faits illicites continus. Il a noté que la Cour internationale de Justice avait utilisé l'expression «État fautif» dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros*.

7. Les termes «préjudice» et «dommage» appelaient aussi des éclaircissements. Le projet d'articles visait «l'État lésé» et non le préjudice, et cette expression était définie à l'article 40 comme s'entendant d'un État qui avait subi des «*injuria*», un préjudice au sens le plus large possible. Rien n'indiquait dans le projet d'articles que le «préjudice» était fonction du

«dommage» : un État pouvait avoir subi un dommage sans être un État lésé, et vice versa. Dans le projet d'articles, le terme «dommage» était utilisé pour désigner l'atteinte effectivement subie et une distinction était faite entre le «dommage susceptible d'évaluation économique» et le «dommage moral». Cette notion générale de dommage, recouvrant à la fois le dommage susceptible d'évaluation économique et le dommage moral, devait être distinguée du terme «préjudice» ou «*injuria*» (préjudice juridique). D'autres questions de terminologie qui se posaient dans la deuxième partie pourraient être examinées le moment venu.

c) Clauses générales et clauses de sauvegarde

8. Le projet d'articles contenait trois clauses de sauvegarde, aux articles 37, 38 et 39, mais aucune ne se trouvait dans la première partie. On a déclaré que ces clauses de sauvegarde, en particulier l'article 37, devraient s'appliquer à l'ensemble du projet d'articles. Appliquer l'article 39 à l'ensemble du projet d'articles pourrait aussi atténuer certaines des difficultés que soulevait cette disposition. Tout en souscrivant à ces observations dans leur principe, le Rapporteur spécial a proposé que la Commission examine la question des clauses générales et des clauses de sauvegarde lorsqu'elle examinerait les articles de la deuxième partie.

d) Titre du chapitre premier de la première partie

9. Le Rapporteur spécial a indiqué que le Comité de rédaction pourrait examiner la proposition tendant à remplacer le titre de la première partie, «Origine de la responsabilité des États», par «Fondements de la responsabilité des États», au motif que le mot «origine» était quelque peu inhabituel et avait une connotation plus large que celle d'une simple étude des questions de responsabilité; on risquait de le comprendre comme renvoyant à des questions historiques plus vastes, comme dans l'expression «origines de la Révolution française».

e) Article premier

10. Cette disposition visait tous les comportements internationalement illicites constituant un manquement à une obligation internationale, qu'il s'agisse d'une action, d'une omission ou d'une abstention. D'une manière générale, une faute ou un dommage n'est pas nécessaire pour que la responsabilité de l'État soit engagée pour un fait internationalement illicite. Les questions du dommage et de la faute étaient renvoyées aux règles primaires. En matière d'obligations internationales, exiger d'une manière générale qu'il y ait eu dommage reviendrait dans les faits à convertir tous les traités en engagements provisoires que les États pourraient ignorer s'ils estimaient que, ce faisant, ils ne causeraient pas de dommages matériels à d'autres États. Ce serait alors aux États innocents de prouver l'existence d'un dommage, ce qui ne se justifiait pas. En outre, dans certains domaines du droit international comme les droits de l'homme, les violations ne causaient généralement pas de dommages à d'autres États.

11. Il y avait trois importantes réserves associées à l'absence d'une exigence générale de faute ou de dommage, qui répondaient aux craintes légitimes qu'avaient les États quant à la possibilité de revendications dolosives, d'ingérences d'États non intéressés, etc. Premièrement, certaines règles du droit international prévoyaient que le dommage était un élément essentiel de l'obligation; simplement, toutes les règles n'étaient pas de ce type. Deuxièmement, la question des États moins directement lésés ou de la pluralité d'États lésés était une question distincte qui se posait dans la deuxième partie. Troisièmement, le dommage n'était pas sans pertinence pour la responsabilité, par exemple pour ce qui était du montant et de la forme de la réparation, ou de la proportionnalité des contre-mesures.

12. Si le projet d'articles était censé traiter de la responsabilité des États, la première partie n'était pas limitée à la responsabilité des États vis-à-vis d'autres États et laissait ouverte la question de savoir si des entités autres que des États pouvaient invoquer cette responsabilité. Néanmoins, rien dans la doctrine ni dans la jurisprudence ne donnait à penser que les règles secondaires régissant, d'une part, la responsabilité des États envers d'autres personnes en droit international et, d'autre part, leur responsabilité envers d'autres États fussent fondamentalement différentes. Toutefois, à l'obligation d'un État correspondaient toujours des droits d'un ou plusieurs autres États ou personnes. Ceci excluait la possibilité d'une responsabilité abstraite, c'est-à-dire une responsabilité existant dans un vide. Bien que le champ d'application de la deuxième partie fût limité aux droits des États lésés, il était préférable, aux fins de la première partie, d'énoncer la notion de responsabilité en termes «objectifs», conformément à la position adoptée depuis longtemps par la Commission.

13. Le Rapporteur spécial recommandait donc que l'article premier soit adopté tel quel, sous réserve d'un nouvel examen de sa relation avec la notion d'«État lésé» telle que celle-ci était définie à l'article 40 et appliquée dans la deuxième partie. Le Rapporteur spécial a aussi noté que nombre des observations concernant l'article premier intéressaient aussi l'article 3.

f) Article 2

14. Cette disposition énonçait une évidence que nul n'avait jamais contestée. La contester reviendrait à remettre en cause le principe de l'égalité des États et tout l'édifice du droit international. En outre, l'article ne traitait pas directement du sujet de la responsabilité internationale, mais uniquement de la possibilité de cette responsabilité. Il constituait un exemple de l'excès de didactisme qui était l'un des problèmes du projet d'articles. Le Rapporteur spécial a recommandé de supprimer cette disposition superflue.

g) Article 3

15. L'article 3 était important tant pour des raisons structurelles que par ce qu'il ne disait pas. En particulier, il n'assujettissait la responsabilité à aucune autre condition générale que celles visées en ses alinéas a) et b). Bien qu'en anglais le mot «*act*» ne visât pas normalement à la fois une action et une omission, comme le faisait le mot français «fait», il était parfaitement clair à l'article 3 que le mot «*act*» s'entendait aussi bien d'une action que d'une omission. Il était inutile d'inclure les mots «faits juridiques» ou «faits au regard du droit» à l'alinéa a), car le libellé actuel visait déjà les actes juridiques et il suffirait de l'expliquer dans le commentaire. L'article 3 pouvait donc lui aussi être adopté sans modification.

h) Article 4

16. La proposition énoncée à l'article 4 avait été confirmée à de nombreuses reprises en droit international depuis la sentence rendue dans l'affaire de l'*Alabama*. Comme la Cour permanente de justice internationale l'avait souligné en de nombreuses occasions, la qualification d'un fait comme illicite était une fonction autonome du droit international et n'était pas subordonnée à la qualification que le droit interne donnait au fait en question ni affectée par le fait que ce droit considérait le même fait comme licite. Ceci ne signifiait pas que le droit interne n'avait pas son rôle à jouer dans la qualification d'un comportement comme illicite; au contraire, ce droit pouvait être pertinent de diverses manières. Notant l'absence de toute critique de ce projet d'article dans les commentaires des gouvernements, le Rapporteur spécial a recommandé qu'il soit adopté sans modification.

17. En conclusion, le Rapporteur spécial a proposé que la Commission, après un débat, renvoie les articles 1, 2, 3 et 4 au Comité de rédaction en recommandant que les articles 1,

3 et 4 soient adoptés sans modification et que l'article 2 soit supprimé. Le Comité de rédaction pouvait aussi envisager de modifier l'ordre des articles, afin que l'article 3 précède l'article premier, et de modifier le titre de la première partie.

8. Résumé du débat sur les projets d'articles 1 à 4 de la première partie

a) Questions de terminologie

18. Certains membres ont émis des doutes au sujet de la proposition tendant à utiliser l'expression «État fautif», étant donné ses connotations. De même, l'expression «État responsable» n'était pas totalement satisfaisante. On a proposé d'utiliser, en français, l'expression «État mis en cause».

b) Titre du chapitre premier de la première partie

19. La proposition visant à modifier le titre du chapitre premier a recueilli un certain appui. On a dit que, dans le texte français, le mot «*basis*» devait être rendu par «les fondements».

c) Article premier

20. La recommandation tendant à conserver l'article premier tel quel a recueilli un certain appui.

21. À l'appui de la proposition du Rapporteur spécial tendant à ce que l'existence d'un dommage ne soit pas érigée en condition de la responsabilité, on a fait valoir une triple objection à la notion de dommage. Premièrement, une condition particulière concernant l'existence d'un dommage créerait *ex post facto* une certaine confusion en ce qui concerne les règles primaires qui, souvent, ne contenaient pas une telle condition, spécialement en termes économiques ou matériels. Deuxièmement, la notion plus globale d'«*injuria*» et celle d'État lésé étaient préférables à la lumière de l'évolution du droit international depuis la deuxième guerre mondiale, dans le cadre de laquelle il pouvait y avoir responsabilité sans qu'il y ait à prouver l'existence d'un dommage spécial. Troisièmement, trop insister sur la notion de dommage porterait atteinte au concept utile de dommage moral, en particulier dans le domaine des droits de l'homme.

22. Au sujet de la «faute» en tant que condition générale, on a fait observer qu'en anglais «*fault*» ou «*culpa*» ne comprenait pas toujours un élément intentionnel («*dolus*») et qu'il pourrait donc être utile, dans le commentaire, d'utiliser l'expression «faute ou intention».

23. On a aussi fait observer que, si la notion de responsabilité pénale de l'État était conservée, la faute en tant que condition générale devrait être réexaminée et la question de l'intention délictueuse (*mens rea*) devrait être envisagée dans le contexte de la responsabilité des États.

24. Le Rapporteur spécial a noté que l'article premier ne mentionnait pas expressément la faute, mais que, paradoxalement, cette notion semblait être présente dans le terme utilisé en français. Le problème ne se posait pas en anglais puisque le terme «*wrongful*» n'avait pas nécessairement la connotation péjorative de «fautif». Le Comité de rédaction pourrait envisager d'utiliser l'expression «État responsable», qui présentait le double avantage de ne pas avoir de connotation négative et d'être brève.

d) Article 2

25. Différentes opinions ont été exprimées sur la proposition tendant à supprimer cet article. Pour certains, cette suppression devait être expliquée dans le commentaire pour éviter tout malentendu.

26. Le Rapporteur spécial a suggéré que l'idée qui sous-tendait cette disposition, à savoir l'idée importante de l'égalité des États en droit, soit reflétée dans un préambule au projet d'articles, ainsi que dans le commentaire.

e) Article 3

27. Selon une opinion, non seulement un comportement consistant en une action ou une omission devait être attribuable à l'État en droit international, comme le prévoyait l'alinéa a), mais la violation d'une obligation internationale, visée à l'alinéa b), devait aussi être appréciée au regard du droit international, et ceci n'était pas expressément indiqué. On a donc proposé de remanier l'article comme suit :

«28. Il y a fait internationalement illicite de l'État en droit international lorsque :

- a) Un comportement consistant en une action ou une omission est attribuable à l'État;
- b) Ce comportement constitue une violation d'une obligation internationale de l'État.»

f) Article 4

29. On a fait observer que la deuxième phrase n'indiquait pas clairement que le droit interne devait être conforme aux dispositions du droit international et que cette phrase devrait être remplacée par une formulation plus neutre, par exemple : «Le droit interne ne peut, à cet égard, l'emporter sur le droit international».

30. Il a été décidé de renvoyer les articles 1 à 4 au Comité de rédaction, qui devrait prendre en considération les diverses observations ayant été faites.