

Document:-
A/CN.4/SR.632

Compte rendu analytique de la 632e 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>)*

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

pour autrui peut être tenue pour responsable des conséquences de cette activité. Le problème qui se pose d'abord à propos de la responsabilité internationale, c'est de savoir si des règles générales analogues se retrouvent en droit international, d'examiner quelles sont les « causes » de cette responsabilité.

8. Lorsqu'on étudie les principes qui régissent la responsabilité internationale, on ne peut négliger la masse impressionnante d'affaires dans lesquelles les tribunaux internationaux se sont prononcés au sujet du traitement des étrangers. Dans la plupart des affaires où était engagée la responsabilité de l'Etat, il s'agissait de cas où un Etat demandait le respect des règles du droit international en la personne de ses ressortissants et, selon la formule de la Cour permanente, invoquait ainsi son « droit propre », beaucoup plus que d'affaires de responsabilité directe d'Etat à Etat.

9. La question de la protection des ressortissants à l'étranger n'est absolument pas dépassée aujourd'hui. Tous les Etats, quel que soit leur système politique, social, ou économique, protègent leurs ressortissants à l'étranger. Il n'est pas un seul Etat qui se désintéresse de ses nationaux, uniquement parce qu'ils ont décidé de vivre ou de travailler à l'étranger. La Commission l'a formellement reconnu en inscrivant dans le projet de convention sur les relations consulaires que les consuls étaient chargés de la protection des droits et des intérêts de leurs ressortissants¹. M. Gros cite le cas d'une maison française qui va construire une usine de carton en Union soviétique. Le contrat de construction contient une clause d'arbitrage qui prévoit que, dans l'hypothèse où il y aurait un différend dans l'exécution du contrat, ce différend sera porté devant la Chambre de commerce de Stockholm et que l'arbitrage se fondera, non seulement sur les conditions du contrat, mais aussi sur les règles générales du droit international. Les contrats de ce genre, dont il pourrait citer beaucoup d'exemples, montrent que les Etats considèrent que certaines règles de droit international concernent la protection des droits et des intérêts de leurs ressortissants à l'étranger et qu'il existe des mécanismes de sanction de ces règles.

10. C'est pourquoi, tout en reconnaissant que le traitement des étrangers n'est évidemment pas le seul problème de la responsabilité internationale, M. Gros considère que ce sont les violations des règles du droit international se rapportant au traitement des étrangers qui constituent la source la plus abondante de réclamations internationales dans lesquelles la responsabilité des Etats se trouve engagée. Et la question ne peut être écartée, car il n'y a responsabilité internationale que si un acte illicite ayant engendré un dommage entraîne réparation après décision d'un organe international, à défaut d'accord amiable.

11. M. Gros est d'accord avec M. Tounkine pour penser qu'il est bon que le rapporteur ait des directives mais, pendant les deux mois dont elle dispose encore, la Commission peut, au cours de ses réunions officielles, faire connaître ses vues au rapporteur spécial, et le débat actuel contribuera à l'éclairer ; chacun des membres peut aussi lui exposer ses opinions dans des entretiens privés.

12. Pour sa part, M. Gros demanderait au rapporteur spécial, premièrement, de commencer l'étude de la question par une analyse des sources de la responsabilité internationale et du rôle de cette responsabilité dans la vie internationale actuelle : il faudrait définir ce que l'on appelle un acte illicite en droit international, l'imputation de l'acte illicite, la notion de préjudice et la réparation du préjudice. Deuxièmement, d'étudier la mise en œuvre de la responsabilité et ses mécanismes ou ses procédures ; se contenter de reconnaître que certains actes sont illicites, c'est faire de la théorie de droit, ce qui a son intérêt, mais s'il n'y a pas de sanction, il n'y a pas, en droit, de responsabilité internationale. Troisièmement, de tenir compte de toute la jurisprudence internationale sur le traitement des étrangers ; à cet égard, il y aurait lieu d'étudier les cas de violation se rapportant, non seulement au traitement des étrangers privilégiés — diplomates et consuls — mais aussi au traitement des étrangers non privilégiés. Quatrièmement, de suivre la procédure adoptée par Sir Humphrey Waldock pour le droit des traités et de soumettre en 1963 un rapport préliminaire sur la responsabilité internationale qui offrirait à la Commission au moins un schéma général de travail. En 1963, il y aura certainement une discussion générale, mais, pour être utile, cette discussion devra se faire sur la base d'un rapport du rapporteur spécial. Sans cela, la Commission risque de perdre encore toute une année.

13. M. LACHS se félicite de l'accueil qu'a reçu la suggestion qu'il avait faite de procéder à un débat général. La discussion relative à la procédure est d'une très grande utilité, étant donné la gravité de la question soumise à la Commission, et ce débat permettra à la Commission de gagner du temps par la suite lorsqu'elle abordera la question de la responsabilité des Etats quant au fond.

14. Le débat général porte à la fois sur la procédure et sur le fond. Pour ce qui est du fond, il semble admis d'un commun accord que la question de la responsabilité des Etats doit avoir la priorité et qu'il faut reprendre du début les travaux sur cette matière.

15. En ce qui concerne la procédure, les opinions diffèrent sur un point, mais celui-ci n'est pas essentiel. En fait, les propositions de M. Tounkine et de M. Ago ne sont pas inconciliables et l'on s'accord généralement à reconnaître que le futur rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats tirerait grand profit des travaux préparatoires d'un comité spécial. Le point sur lequel les opinions divergent est le suivant : pour certains membres le rapporteur spécial doit être désigné immédiatement, tandis que pour d'autres cette désignation ne doit intervenir que plus tard. Le paragraphe 1 de l'article 19 du Statut porte que « la Commission adopte, pour chaque cas, le plan de travail qui lui paraît approprié ». Chaque question doit donc être examinée en soi, pour établir le plan de travail qui convient le mieux.

16. La responsabilité des Etats est un sujet complexe. Les tentatives faites dans le passé pour codifier les règles du droit international qui régissent la responsabilité des Etats ayant échoué, la Commission est appelée à

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II (n° de vente : 61.V.1, vol. II), p. 99.

faire œuvre de pionnier en la matière. Elle doit donc mûrement réfléchir avant de prendre une décision sur la marche à suivre.

17. L'expérience acquise dans le passé par la Commission en ce qui concerne la responsabilité des Etats a au moins le mérite — négatif — de montrer ce qu'il ne faut pas faire. C'est dans sa résolution 799 (VIII) en date du 7 décembre 1953 que l'Assemblée générale a invité la Commission à étudier la question de la responsabilité des Etats et c'est à sa septième session, en 1955, que la Commission a désigné un rapporteur spécial. Le travail a donc commencé en 1955, et en 1962 la Commission se voit obligée de revenir au point de départ. Il ne faut donc pas renouveler les erreurs du passé, qui ont fait perdre huit ans à la Commission.

18. L'une des erreurs qui ont été commises est d'avoir laissé le rapporteur spécial travailler sans directives de la Commission, ce qui explique que les rapports présentés traduisent seulement les vues personnelles du rapporteur spécial sur la question. C'est précisément pour éviter pareille erreur que l'on a suggéré de désigner un comité spécial de trois ou quatre membres, chargé de préparer un rapport préliminaire qui serait soumis à la Commission. A la suite de la discussion en Commission, un ou plusieurs rapporteurs seraient désignés pour étudier le sujet en détail.

19. M. Lachs ne partage pas les appréhensions de M. Gros au sujet du travail d'un comité. Celui-ci ne s'occuperait pas de la rédaction proprement dite : c'est au rapporteur spécial qu'il incombe de rédiger un projet. Le rôle du comité consisterait à définir la manière dont la question de la responsabilité des Etats doit être abordée ; le comité ne se bornerait pas à dresser une table des matières ; il devrait aussi faire l'analyse des questions que doit embrasser le sujet.

20. M. Lachs ne pense pas non plus que l'on doive craindre que ne se renouvelle l'échec de la Conférence de 1930. Cette Conférence n'avait pas pu codifier le droit de la mer ; or, la Commission du droit international a réussi à obtenir dans ce même domaine des résultats appréciables.

21. M. Lachs déclare, qu'à son point de vue, le comité aura pour tâche de définir, sur le plan théorique, l'angle sous lequel doit être abordée la question de la responsabilité des Etats en droit international contemporain. Il devra examiner s'il existe un ensemble de règles sur la responsabilité s'appliquant à toutes les branches du droit international, comme c'est le cas dans la plupart des systèmes de droit interne, ou si les règles de la responsabilité des Etats ne s'appliquent qu'à certaines branches du droit international. M. Lachs se bornera à dire, pour le moment, qu'en principe il n'approuve pas l'invasion du droit international par le droit privé. Le comité devra également examiner la question de savoir si les rapports sur la responsabilité des Etats doivent ou non traiter de la question des voies de recours et s'il y a lieu d'étudier la responsabilité directe et la responsabilité indirecte. Il y a responsabilité directe lorsque c'est l'Etat demandeur lui-même qui a été lésé. Il y a responsabilité indirecte lorsque l'Etat demandeur agit au nom de son ressortissant qui a été lésé.

22. On voit donc, par un simple coup d'œil, combien la question de la responsabilité des Etats est vaste et combien sont nombreuses les autres branches du droit international auxquelles elle touche. La Commission devra examiner les liens qui existent entre ce sujet et les autres matières inscrites à son programme de travail. Il faut réfléchir à ces diverses questions et cela demande du temps ; M. Lachs ne pense pas que la Commission puisse les aborder toutes dès la présente session, étant donné l'ordre du jour qui a été établi.

23. C'est pourquoi M. Lachs suggère que les questions qu'il vient de mentionner soient étudiées entre la quatorzième et la quinzième session de la Commission. Cela permettrait de gagner du temps ; en effet, lorsque la Commission abordera l'examen du premier rapport du futur rapporteur spécial, elle sera mieux préparée à s'engager dans un débat fructueux.

24. Afin de garantir la continuité des travaux, M. Lachs propose que le futur rapporteur spécial fasse partie du comité. Cela lui permettrait de mettre à profit l'expérience qu'il aurait acquise en tant que membre du comité et les résultats seraient plus satisfaisants que s'il devait se mettre à la tâche tout seul.

25. M. Lachs propose en outre d'adopter une méthode de travail analogue pour la question de la succession d'Etats et de gouvernements.

26. Le PRÉSIDENT déclare que si la Commission n'a pas abouti à des résultats tangibles en ce qui concerne la codification des principes qui régissent la responsabilité des Etats, cela ne tient pas à quelque erreur commise dans la façon de procéder, mais à ce que d'autres travaux urgents l'on empêchée de s'occuper des rapports rédigés par le rapporteur spécial.

27. Ce n'est pas en améliorant les méthodes de travail de la Commission que l'on empêchera pareille situation de se reproduire. Si, comme cela n'est malheureusement pas impossible, la Commission ne trouve pas le temps, dans les cinq années qui viennent, de traiter la question de la responsabilité internationale, alors — quelle que soit la procédure adoptée — la question devra rester en suspens.

28. M. EL-ERIAN constate que, si M. Gros et M. Lachs envisagent la question de la responsabilité des Etats de deux points de vue différents, ils sont d'accord pour reconnaître combien il importe de fixer une méthode pour l'étude du sujet. Lorsque l'Assemblée générale a examiné, en 1953, s'il convenait de donner la priorité à cette question, des difficultés ont surgi sur la manière dont il fallait la délimiter et quand, après avoir nommé M. Garcia Amador rapporteur spécial, la Commission a discuté son excellent rapport à sa neuvième session (413^e à 416^e séance), elle a donné la plus grande attention à la méthode à suivre et aux aspects de la question qui devraient être étudiés par priorité. M. Padilla Nervo (413^e séance, paragraphes 55 à 59) et M. Pal (414^e séance, paragraphe 8), sans minimiser d'ailleurs l'intérêt de la question de la responsabilité internationale encourue par l'Etat à raison des dommages causés aux étrangers, avaient fait observer que d'autres aspects du sujet revêtent une grande importance.

La Commission devrait donc examiner la question en tenant compte de l'expérience passée, décider de l'usage qu'elle peut faire des rapports qui lui ont été soumis et déterminer dans quelle mesure elle doit étudier les aspects du sujet autres que son aspect traditionnel. En matière de responsabilité internationale à raison de dommages causés aux étrangers la pratique des Etats est très développée et il existe de nombreuses décisions jurisprudentielles : la question est donc mûre pour la codification, mais les autres aspects de la matière doivent également être codifiés ou faire l'objet d'un texte relevant du développement progressif du droit international. Si la question de la méthode de travail était discutée immédiatement, cela ferait gagner beaucoup de temps par la suite, en évitant de longues discussions.

29. M. CADIEUX estime qu'il serait préférable d'entamer immédiatement un débat général sur la question avant de nommer un rapporteur ou un comité, car ils pourraient tirer grand profit de la discussion. Il avait trouvé intéressante à l'origine la proposition de constituer un comité, mais, depuis lors, il a conçu des doutes sur l'utilité d'une telle mesure. En effet, si ce comité comptait de nombreux membres, il soulèverait les mêmes objections que la suggestion de scinder la Commission en deux ; si l'on optait pour un comité plus réduit, on risquerait de provoquer un débat assez délicat sur le nombre de membres dudit comité et sur sa composition. Il y a, en outre, cette objection de principe que la Commission ne doit pas déléguer ses pouvoirs dans une affaire aussi importante. Elle peut, certes, le faire lorsqu'il s'agit uniquement de questions de rédaction ou pour l'examen de problèmes techniques tels que l'état de la documentation en ce qui concerne la question de la succession d'Etats ; mais si la Commission déléguait son autorité pour l'étude d'une matière aussi complexe que celle de la responsabilité des Etats, elle irait à l'encontre de l'esprit dans lequel elle travaille sans même avoir la certitude de gagner du temps, à moins que le comité ne soit en mesure de faire rapport avant la fin de la présente session. La Commission a reçu pour instructions de présenter à l'Assemblée un rapport sur son programme de travail et la plupart des membres voudront certainement donner leur opinion sur les conclusions auxquelles un comité restreint sera parvenu.

30. La suggestion de nommer un comité consultatif après avoir désigné le rapporteur spécial soulève également des objections car, lorsqu'elle a augmenté le nombre des membres de la Commission, l'Assemblée générale a sans aucun doute voulu que le rapport préliminaire du rapporteur spécial soit discuté par la Commission tout entière. Si plusieurs rapporteurs devaient travailler dans l'intervalle des sessions et si les autres membres de la Commission devaient être consultés par correspondance, cela créerait des difficultés d'ordre financier et administratif et, de toute façon, ces membres n'auraient probablement pas le temps de donner toute leur attention à ces travaux. M. Cadieux estime qu'il faut immédiatement entamer la discussion générale sur la question du programme de travail ; toutefois, la Commission pourrait peut-être examiner d'une manière plus approfondie la suggestion faite par M. Verdross.

31. M. TABIBI fait observer que la Commission semble avoir abordé une discussion de fond, sans doute parce qu'il est difficile d'envisager séparément les alinéas a) et b) du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI) de l'Assemblée générale. La discussion générale ne peut être qu'utile, car elle fera gagner du temps par la suite et permettra à l'Assemblée générale de suivre de près l'évolution de la pensée de la Commission.

32. On a fait valoir qu'à en juger par l'expérience des membres les plus anciens de la Commission, il serait peu judicieux de scinder la Commission en deux sous-commissions, car cela risquerait d'avoir pour effet de doubler le volume de travail plutôt que d'accélérer les travaux. A cet égard, la suggestion de M. Verdross serait peut-être un bon compromis.

33. Il paraît assez difficile, pour des raisons financières, d'accepter la suggestion du Président tendant à demander à l'Assemblée générale de donner à la Commission le statut d'un organe permanent, mais l'idée mérite d'être retenue. Il n'est pas non plus possible de prolonger les sessions, tant pour des raisons financières que parce que les membres ont d'autres occupations. Toutefois, personne ne s'est opposé à la suggestion de porter à sept ans la durée du mandat de la Commission, ce qui n'aurait aucune incidence financière. Ainsi pourrait-elle du moins achever ses travaux sur le droit des traités et établir un programme de travail bien équilibré. M. Tabibi croit utile qu'un chapitre spécial du rapport de la Commission à l'Assemblée générale soit consacré à l'exposé complet de ces questions, afin que l'Assemblée se rende compte des difficultés auxquelles se heurte la Commission et de la complexité de sa tâche.

34. Tous les membres sont d'accord pour que la discussion du rapport sur le droit des traités commence le 7 mai. Comme l'a fort bien dit M. Gros, si les Etats peuvent être amenés à s'entendre sur la manière de conclure des traités et d'y mettre fin, l'un des piliers les plus solides du droit international aura été établi. Lorsqu'elle aura le rapport sous les yeux, la Commission sera mieux en mesure de décider s'il convient de codifier le droit des traités dans son ensemble ou de subdiviser cette très vaste matière.

35. La question de la responsabilité des Etats englobe l'ensemble du droit international positif et elle revêt la plus grande importance en raison des nombreux changements intervenus dans les relations entre les Etats, de la naissance de nouveaux Etats et du développement du principe de l'autodétermination politique et économique. Sa codification sera une tâche particulièrement ardue, comme l'ont démontré les rapports du rapporteur spécial, l'étude révisée du Secrétariat des Nations Unies relative à l'état de la question de la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles (A/AC.97/5/Rev.1 et Add.1) et le rapport de la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles (E/3511). M. Tabibi estime, comme M. Lachs, qu'il importe de fixer la méthode à suivre et il pense, comme M. Tounkine et M. Ago, que la question du traitement des étrangers doit être séparée de la question générale de la responsabilité des Etats. Il est indispensable de codifier les

principes généraux du droit international, surtout dans leur application en vue de maintenir la paix mondiale ; la Commission pourrait ultérieurement entreprendre une étude spéciale des règles relatives à la responsabilité des dommages causés aux étrangers.

36. M. Tabibi est vivement partisan de donner un degré de priorité élevé à la codification des règles relatives à la succession d'Etats, matière qui avait été inscrite sur la liste établie par la Commission à sa première session². Ce sujet est en corrélation étroite avec de nombreuses questions importantes, notamment le droit des peuples et des nations à l'autodétermination économique et politique, l'inviolabilité des traités et les problèmes de nationalité, de succession, de dettes, de droits acquis et d'indemnisation. M. Tabibi partage toutefois l'opinion exprimée dans de précédentes interventions que la Commission devrait se borner pour le moment à examiner la question de la succession d'Etats et remettre à plus tard celle de la succession de gouvernements.

37. La Commission aurait besoin d'une documentation beaucoup plus vaste sur la question de la succession d'Etats. Après avoir fait des recherches lui-même, M. Tabibi n'a trouvé que quelques articles isolés et un seul livre intéressant sur le sujet, celui de O'Connell³. Selon Mervyn Jones, « la question de la succession d'Etats en général est une question complexe au sujet de laquelle les spécialistes du droit international ont des avis partagés et quelque peu confus. L'expression elle-même risque d'induire en erreur, car elle peut être employée pour signifier tantôt la succession de fait et tantôt la succession de droit »⁴. Oppenheim dit qu'« il y a succession de personnes internationales lorsqu'une ou plusieurs personnes internationales prennent la place d'une autre personne internationale à la suite de certains changements intervenus dans le statut de cette dernière »⁵. C'est là une définition de ce qui se passe en fait, mais non pas une doctrine. M. Tabibi propose donc que la Commission entame une discussion générale sur la question de la succession d'Etats avant de nommer un rapporteur spécial ou un comité.

38. M. Tabibi appuie la proposition tendant à constituer un groupe de travail chargé de choisir des sujets nouveaux de codification en tenant compte des opinions exprimées par les gouvernements et par la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

39. M. PAREDES souligne que l'aspect théorique des grands problèmes juridiques n'intéresse pas uniquement les spécialistes, mais trouve son application pratique dans la vie quotidienne ; c'est pourquoi la Commission doit être attentive à l'invitation pressante que lui a adressée la Sixième Commission de l'Assemblée générale

d'étudier les problèmes généraux du droit international. Tous les membres de la Commission reconnaissent que le droit international a évolué et qu'il continue de se transformer dans le cours même de leur vie ; mais certains pensent que cette évolution est dans la nature des choses. De l'avis de M. Paredes, dans tout système en voie d'évolution il se produit un certain nombre de changements lents et progressifs, mais d'autres aussi qui sont soudains et violents, et se présentent comme autant de sauts brusques. Au cours de la période contemporaine, le droit international a subi des changements radicaux et inattendus, en raison de modifications atteignant jusqu'à ses fondements. Et c'est là qu'il appartient à la Commission d'apporter la lumière, conformément aux dispositions de l'article 18 de son Statut.

40. Pour ce qui est des sujets soumis à l'examen de la Commission à sa présente session, le droit des traités devra nécessairement être examiné de nouveau, puisque le tiers au moins des membres de la Commission prennent part pour la première fois à ses travaux. Quant au fond, si, comme M. Paredes l'espère, la Commission entend contribuer pour sa part à ce que les traités soient respectés par les parties, elle devra les entourer de toutes les garanties nécessaires pour qu'ils soient l'expression fidèle de la volonté libre et spontanée des peuples.

41. Etudier et formuler le problème de la responsabilité des Etats paraît chose d'une urgence manifeste — et ce problème couvre un champ plus vaste que tout autre problème international. M. Paredes ne croit pas qu'on puisse le réduire à la protection des étrangers contre l'arbitraire du gouvernement local, question qui relève plutôt du droit international privé que du droit international public.

42. Ce qui semble à M. Paredes d'une importance primordiale, c'est de mettre en évidence la responsabilité des personnes internationales en raison des actes qui causent un dommage à d'autres personnes internationales, tels, par exemple, que le fait d'empoisonner l'atmosphère par des explosions atomiques. M. Paredes a lu récemment une information selon laquelle le Gouvernement du Japon se propose de réclamer des réparations au titre des dommages causés à ses ressortissants à la suite d'explosions nucléaires. Tout dommage causé injustement ou sans motif à un Etat par un autre Etat doit être réparé par celui-ci. Les obligations internationales ne naissent pas seulement des traités, mais aussi du simple fait des relations entre les Etats et de leur situation dans le monde, compte tenu du principe de l'interdépendance et de la solidarité. Telle est la condition première de la paix et de la sécurité internationales.

43. M. Paredes ne nie pas l'immense importance que revêt la protection de l'individu — mais c'est là un autre domaine qui comporte sa procédure propre, puisque, dans ce cas, l'auteur de la réclamation est l'Etat, agissant dans l'intérêt du ressortissant qui a subi le dommage, bien que le bénéficiaire direct de la réclamation soit l'individu lésé. Cette question devrait être étudiée séparément, par une sous-commission constituée à cette fin.

² *Yearbook of the International Law Commission, 1949* (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.1), p. 281.

³ D. P. O'Connell, *The Law of State Commission*, Cambridge University Press, 1956.

⁴ J. Mervyn Jones, « State Succession in the Matter of Treaties », *British Yearbook of International Law*, Vol. XXIV, 1947, p. 360.

⁵ *International Law*, huitième édition, 1955, vol. I, p. 157.

44. Selon M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, les membres de la Commission devraient saisir l'occasion qui leur est offerte de faire connaître dès maintenant leurs vues sur l'étendue de la question de la responsabilité des Etats, sans attendre un rapport du groupe de travail ou du comité dont la création a été proposée. M. Ago a défendu la conception étroite du sujet. Il est incontestable que certaines des questions que l'on traite généralement sous la rubrique « responsabilité des Etats », telles que la responsabilité de l'Etat à raison de dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers, y compris les mesures d'expropriation et de nationalisation, seraient sans doute plus à leur place, du point de vue de la logique, sous la rubrique « traitement des étrangers ». Personnellement, M. Jiménez de Aréchaga n'admet pas que, pour cette raison d'ordre logique, la Commission se débarrasse de ces questions et limite l'étude de la responsabilité des Etats à d'autres aspects moins controversés et plus théoriques de la question, tels que les principes généraux qui régissent la responsabilité des Etats, qu'il s'agisse de responsabilité objective ou de responsabilité fondée sur la faute. En agissant ainsi, la Commission décevrait l'espoir et tromperait l'attente non seulement de l'Assemblée générale mais encore de divers organes des Nations Unies et de plusieurs instituts scientifiques. La Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles a étudié le droit qu'a chaque nation d'exploiter ses propres ressources naturelles. Lorsqu'elle en est arrivée à l'aspect juridique que comportent le droit d'expropriation et de nationalisation et les obligations auxquelles il peut donner naissance, elle a décidé de suspendre ses travaux, étant donné que la question était à l'étude devant la Commission du droit international sous la rubrique « responsabilité des Etats », et de se borner à demander que la Commission du droit international poursuive sa tâche aussi rapidement qu'elle le pourra. De même, le Conseil économique et social est en train d'examiner les moyens d'intensifier le courant international de capitaux nécessaire au développement économique des pays sous-développés. Parvenu à la question capitale du régime des capitaux étrangers en droit international, il se tourne vers la Commission pour avoir des directives. Il en va de même de certains instituts scientifiques et autres organismes, en particulier du Comité consultatif africano-asiatique. On présume en général que la Commission traitera de l'expropriation et de la nationalisation à propos de la question de la responsabilité des Etats et c'est la Commission elle-même qui a suscité cet espoir.

45. Les rapports rédigés par le rapporteur spécial touchaient à cette partie de la question. A la onzième session, en 1959, des représentants de la Harvard Law School se sont fait entendre devant la Commission et, à la 512^e séance, la Commission a même brièvement examiné le projet de Harvard relatif à la responsabilité des Etats à raison de dommages causés à la personne ou aux biens des étrangers, c'est-à-dire la question même qui, selon un des avis qui ont été formulés, ne devrait pas être traitée par la Commission. Sur de nombreux points, M. Jiménez de Aréchaga est en désaccord avec les conceptions juridiques et les conclusions du projet de Harvard, mais le sujet qui y est traité n'en constitue

pas moins à ses yeux la partie sans doute la plus pratique de la matière de la responsabilité des Etats et celle dont l'examen est le plus urgent.

46. Il n'a été donné aucune raison valable de fragmenter la question que l'Assemblée générale a demandé à la Commission d'étudier. La recherche de la rigueur scientifique et de l'ordre ne constitue pas en soi un motif suffisant pour bouleverser la conception classique et généralement acceptée de la responsabilité des Etats. Lorsque l'Assemblée générale a émis le vœu que la Commission donne la priorité à l'examen de cette matière, elle entendait certainement voir englober dans l'étude les deux questions de l'expropriation et de la nationalisation. Certains ont peut-être craint que, si l'on ne s'en tenait pas à la conception étroite du sujet, les travaux ne soient compromis faute d'accord sur les points les plus controversés. Il suffirait, pour dissiper ces craintes, de traiter séparément les divers aspects de la question dans autant de rapports distincts. Il est évidemment plus facile de parvenir à des conclusions sur les principes généraux qui régissent la responsabilité des Etats, mais ces conclusions resteraient toutes théoriques et n'apporteraient pas à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social et aux gouvernements les indications pratiques qu'ils attendent. En revanche, si la Commission arrivait à des résultats, même limités, sur les points que M. Jiménez de Aréchaga vient de mentionner, elle aurait vraiment fait avancer la codification d'importantes règles de droit international.

47. De même, si on ne limite pas le sujet d'une manière assez étroite, certains pourraient craindre que les aspects de la question que M. Jiménez de Aréchaga a évoqués ne soient considérés comme relevant du colonialisme — d'une protection de caractère impérialiste accordée par un Etat à ses nationaux et à leurs biens sur le territoire d'un autre Etat — puisque les règles de droit international dont il s'agit ont été primitivement élaborées par des puissances coloniales au dix-neuvième siècle sans la participation des Etats d'Amérique, d'Asie et d'Afrique qui ont récemment accédé à l'indépendance. Mais c'est précisément pour cela que l'on doit étudier ces règles, s'entendre finalement à leur sujet et les codifier. Les pays en voie de développement se plaignent de n'avoir pas participé à la formulation de ces règles mais, au moment où l'occasion leur est donnée de faire connaître leurs vues, on leur demande de ne pas en profiter. Il faut donc essayer de codifier ces règles avec la participation active des nouveaux membres de la Commission.

48. C'est précisément parce que les questions qui se posent en matière de responsabilité à raison des dommages causés aux étrangers, et notamment la question des conséquences de l'expropriation et de la nationalisation, sont aussi délicates, que la Commission doit les examiner ; si elle ne le faisait pas, elle manquerait à ses devoirs. Les problèmes en cause ne sont pas plus difficiles à traiter que ceux que soulève, par exemple, le désarmement. On a dit qu'il n'existe pas de règles internationales en la matière et que, par conséquent, celles-ci ne sauraient être codifiées ; c'est là un raisonnement que l'on ne saurait soutenir tant que l'ensemble de la question n'aura pas été exploré à fond.

L'orateur estime, quant à lui, que ce travail ne serait pas inutile, et, pour prouver le bien-fondé de son argument, il présentera brièvement ses observations sur certains points qui touchent au fond du problème.

49. Certes, les lois de nationalisation sont source de contestations, certains gouvernements réclamant une indemnité prompte et adéquate tandis que les autres refusent d'admettre l'obligation d'indemniser, mais en réalité les Etats qui ont intérêt à renouer ou à maintenir des relations commerciales et à permettre l'afflux de capitaux arrivent généralement en fin de compte à un règlement, comme le montre la pratique courante aujourd'hui des accords stipulant une indemnité forfaitaire ; on voit donc qu'à la conception classique de la responsabilité à l'égard d'un étranger, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société, s'est substituée la notion de responsabilité d'un Etat à l'égard d'un autre Etat. La pratique s'est généralisée à tel point que quarante accords bilatéraux au moins conclus depuis la fin des hostilités, notamment des accords entre Etats qui n'admettent pas la propriété privée des moyens de production, prévoient le versement d'une indemnité forfaitaire. La Pologne et la Yougoslavie, par exemple, ont conclu des accords de ce genre avec la Tchécoslovaquie.

50. La Commission pourra sans doute dégager des conclusions intéressantes de cette pratique, qui s'écarte sensiblement des déclarations officielles des ministres des affaires étrangères. La crainte de ne pas trouver de terrain d'entente sur cette question est peut-être due à des raisons plus théoriques que pratiques et aussi à l'insistance avec laquelle on cherche — à tort — à fonder ses conclusions sur l'existence présumée d'une règle de droit international garantissant le respect de la propriété privée, conception qui n'est plus admise par la totalité des Etats civilisés. A la douzième session de la Commission (568^e séance), M. Tounkine a critiqué, avec juste raison, le projet de Harvard sur la responsabilité des Etats, disant qu'il ne tient absolument pas compte du fait qu'il existe actuellement dans le monde deux systèmes économiques foncièrement différents.

51. L'obligation d'indemniser, telle qu'elle ressort de la pratique générale des traités, pourrait être fondée sur le principe de l'« enrichissement sans cause » que tous les systèmes juridiques reconnaissent. Cette interprétation ne manquerait pas d'avoir d'importantes répercussions sur la portée et l'étendue de l'obligation d'indemniser : l'importance de l'enrichissement et donc le montant de l'indemnité seraient plus élevés pour les investissements étrangers de date récente que pour ceux pour lesquels il y a déjà eu amortissement des capitaux et rapatriement de bénéfices. La Commission pourrait sans doute arriver à des résultats pratiques si elle s'orientait dans ce sens et M. Jiménez de Aréchaga est persuadé qu'il serait prématuré — dangereux — de prétendre circonscrire dès maintenant le champ de l'étude sur la responsabilité des Etats.

52. M. VERDROSS persiste à penser que l'on peut et que l'on doit formuler les principes généraux relatifs à la responsabilité des Etats. A l'appui de sa thèse on peut citer les règles énoncées dans le projet adopté en

1927 par l'Institut de droit international⁶. Il est vrai que, dans les articles de ce projet, on trouve les règles de la responsabilité des Etats appliquées au traitement des étrangers, mais on y trouve aussi l'énoncé de principes généraux de la responsabilité des Etats qui s'appliquent tout aussi bien à d'autres domaines du droit international.

53. Quant à la question de la succession d'Etats, elle est extrêmement floue et M. Verdross se demande s'il existe véritablement des règles obligatoires en la matière. Aucun rapporteur spécial ne pourra se mettre au travail tant que le Secrétariat n'aura pas rassemblé la documentation nécessaire ; il faut donc que ce soit chose faite avant que l'on désigne le rapporteur.

54. M. Verdross partage l'opinion selon laquelle il conviendrait d'entreprendre l'étude de quelques sujets moins importants, d'une portée plus limitée, tels que la diplomatie *ad hoc*, mais fait observer que, sur cette question également, le Secrétariat devra réunir la documentation nécessaire. Personnellement, il n'est pas au courant de la pratique existante, mais les conseillers juridiques des ministères des affaires étrangères sont sans doute plus familiarisés avec cette question.

55. Sir Humphrey WALDOCK pense que, d'une manière générale, la Commission est d'accord pour estimer que, dans le prochain rapport sur la responsabilité des Etats, on ne doit pas chercher à épuiser le sujet, mais plutôt s'efforcer de rédiger un document préliminaire exposant les questions que la Commission devra étudier. Lorsqu'elle examinera ce document, la Commission pourra alors délimiter le champ de son étude définitive. Il s'agit donc de savoir quelle est la meilleure manière de préparer ce document. Quant à lui, Sir Humphrey estime qu'il faut désigner un rapporteur, que l'on ait ou non opté pour la création d'un groupe de travail, car seul un rapporteur peut effectuer le travail de recherche considérable qui s'impose. Il est exact que certains points, comme le traitement des étrangers, risquent d'être très controversés, mais ils sont très importants et l'on ne peut guère les laisser de côté. Il n'est pas possible de dissocier la question des étrangers de celle de la responsabilité des Etats en général, et c'est dans le droit du traitement des étrangers que l'on trouvera le plus facilement les exemples les plus pertinents ; Sir Humphrey ne pense cependant pas qu'il faille pour le moment donner la priorité à cet aspect particulier de la question. Le document préliminaire devrait non seulement énumérer les principales questions à examiner, mais encore indiquer quelle est la documentation dont on dispose et quelles seraient les conséquences du choix de l'une ou l'autre des diverses manières de traiter le sujet.

56. Sir Humphrey n'est pas favorable à l'idée de constituer un groupe de travail restreint, composé de deux personnes, par exemple, car le rapporteur spécial devrait les consulter, ce qui ralentirait beaucoup ses travaux. Si l'on doit créer un groupe de travail, Sir Humphrey préférerait que ce fût un groupe consultatif

⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Lausanne, août-septembre 1927, Paris, Pedone, 1927. Voir aussi l'annexe 8 du document A/CN.4/96.

plus important dont les membres pourraient adresser au rapporteur spécial des mémoires que celui-ci insérerait dans son document préliminaire.

57. Comme M. Verdross, Sir Humphrey se demande s'il existe des principes généraux de droit international régissant la succession d'Etats, mais il n'est pas pessimiste au point de penser qu'il est impossible de dégager de la pratique un certain nombre de règles. Le sujet est d'une réelle actualité et l'on ne doit pas le reléguer au second plan car les nouveaux Etats attendent impatiemment des indications sur lesquelles ils puissent se guider. Du point de vue du travail à effectuer dans le domaine du droit des traités, matière avec laquelle cette question est intimement liée, il serait aussi fort utile de préparer la rédaction d'un projet de texte complet sur la succession d'Etats, lequel se fonderait tant sur l'abondante documentation qui a trait à la pratique récente que sur la documentation antérieure et serait examiné d'ici deux ou trois ans. La Commission devrait, comme elle le fait généralement, désigner un rapporteur spécial pour cette question.

58. M. BRIGGS pense, comme M. Gros, qu'il faudra nommer un rapporteur spécial à la fin de la discussion générale sur la question de la responsabilité des Etats. Il est parvenu à la conclusion que la constitution d'un groupe de travail n'aurait aucune utilité pratique et ne permettrait pas de gagner du temps. La tâche que certains membres désirent confier à ce groupe appartient en fait à la Commission elle-même.

59. Bien qu'il ait dit, dans une précédente intervention, que la Commission devrait d'abord étudier la question de la responsabilité internationale des Etats d'assurer le traitement juste et humain des étrangers, il ne s'opposera pas à la discussion de principes généraux, notamment de ceux qui sont énoncés à l'article premier du projet de l'Institut de droit international, que vient de mentionner M. Verdross. Ce que M. Briggs trouverait très regrettable, c'est qu'on étudie la responsabilité des Etats dans l'abstrait, en négligeant les réalités de la vie internationale. A son avis, lorsqu'on parle de la responsabilité de l'Etat en matière de protection des étrangers, cela ne signifie pas que l'Etat soit tenu d'une obligation positive d'assurer cette protection, mais plutôt qu'il doit réparer les dommages causés aux étrangers sur son territoire par ses actes ou omissions contraires au droit international.

60. M. de LUNA dit qu'un débat dans le vide, qui ne se fonde pas sur un document, n'est guère profitable. Dès qu'elle aura terminé la discussion générale sur la responsabilité des Etats, la succession d'Etats et le programme de ses travaux futurs, la Commission devrait nommer des rapporteurs spéciaux et constituer de petits groupes de travail chargés de préparer des rapports préliminaires qu'ils soumettraient à la Commission au plus tard trois semaines avant la fin de la session. Ces rapports préliminaires serviraient de guide aux rapporteurs spéciaux. Dans l'intervalle des sessions, on pourrait utiliser la méthode de consultation suivie par l'Institut de droit international.

61. M. Verdross dit, à propos de certaines observations faites sur la manière dont il convient d'aborder la

question de la responsabilité des Etats, que la proposition de commencer par l'étude des principes généraux n'exclut nullement la possibilité d'en faire ensuite l'application à la question particulière du traitement des étrangers.

La séance est levée à 17 h. 55.

633^e SÉANCE

Mardi 1^{er} mai 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]

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

2. M. AMADO dit qu'il se préoccupe vivement des difficultés auxquelles se heurtera le rapporteur spécial qui aura à étudier la question de la responsabilité des Etats. Il importe au plus haut point que la Commission donne à ses rapporteurs spéciaux des instructions précises, sans quoi ils pourraient, par un excès de zèle, préparer des rapports qui couvriraient un champ trop vaste. La Commission a pour tâche principale d'énoncer à nouveau les règles du droit coutumier sous une forme qui permette de les inscrire dans des instruments internationaux et qui soit acceptable pour la majorité des Etats. Or, même cette tâche relativement modeste n'est pas sans provoquer des controverses, comme on l'a constaté lorsque la Commission a élaboré le projet relatif au plateau continental et le projet sur les relations et immunités consulaires, qui contenaient quelques innovations. Toute codification réaliste doit nécessairement comporter un élément de développement progressif. Chercher à établir des règles immuables de droit international serait méconnaître les réalités de la vie internationale.

3. La Commission ne peut pas espérer réduire à une série de règles la masse énorme de doctrines et de pratiques qu'englobe le domaine de la responsabilité des Etats. Le droit a beaucoup évolué depuis que la doctrine de Drago et la clause Calvo ont été formulées. Ainsi, alors que la Deuxième Conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1907, avait adopté une convention reconnaissant implicitement, dans certaines circonstances, le droit de recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles, la Septième Conférence internationale des Etats américains (1933) a proclamé, comme faisant partie du droit international, le principe