

NATIONS UNIES

Assemblée  générale
CINQUANTE-TROISIEME SESSION

Documents officiels

SIXIEME COMMISSION
14e séance
tenue le
mardi 27 octobre 1998
à midi
New York

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 14e SÉANCE

Président : M. MOCHOKO (Lesotho)
(Vice-Président)

SOMMAIRE

POINT 150 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL
SUR LES TRAVAUX DE SA CINQUANTIEME SESSION (suite)

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées, *dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-0750, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

Distr. GÉNÉRALE
A/C.6/53/SR.14
24 février 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

98-81932 (F)



/...

La séance est ouverte à 12 h 10.

POINT 150 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA CINQUANTIEME SESSION (suite) (A/53/10)

1. M. LONGVA (Norvège), prenant la parole au nom des pays nordiques, dit que ceux-ci pensent comme la Commission du droit international (CDI) que la protection diplomatique est un sujet qui présente un grand intérêt, qui se prête à la codification et sur lequel existe déjà un bon corpus législatif. Le régime de la protection diplomatique est étroitement lié aux règles qui régissent à la fois les relations entre les Etats et le droit international public traditionnel. Ce régime précise le partage des compétences entre les Etats et favorise le respect du droit international en ce qu'il touche la protection des ressortissants étrangers dans un Etat d'accueil, sans préjudice de toute autre législation applicable.

2. La protection diplomatique est une prérogative souveraine de l'Etat dont la personne dont il s'agit a la nationalité et, en tant que telle, impartit à l'Etat un pouvoir discrétionnaire. A toutes fins pratiques, l'intéressé doit être considéré comme le sujet bénéficiant du droit international, quelle que soit l'opinion théorique que l'on puisse avoir sur l'étendue relative de cette qualité de sujet de droit international. Si l'on ne peut pas assimiler la protection diplomatique aux droits de l'homme, les deux sphères juridiques peuvent se chevaucher dans certaines situations. Mais il est important de se concentrer sur des questions pratiques plutôt que théoriques et les pays nordiques espèrent que le résultat auquel on aboutira servira d'orientation aux praticiens et couvrira non seulement les questions énumérées par la CDI mais aussi, entre autres, celles qui touchent à la double nationalité, à l'enlèvement d'enfants et à la protection diplomatique des personnes morales. Ils soulignent également l'importance de la fonction consulaire en tant qu'elle se distingue de la protection diplomatique, encore que ces deux institutions puissent jouer des rôles complémentaires, voire redondants.

3. Pour ce qui est de la nationalité en relation avec la succession d'Etats, les pays nordiques hésitent comme la CDI à élargir le sujet au-delà du contexte de la succession d'Etats car ils craignent que le chevauchement de ce sujet avec celui de la protection diplomatique ne soit excessif. Mais en revanche, une analyse plus concentrée ne sera intéressante que si elle porte sur des problèmes pratiques auxquels les Etats font face. Le sort qui sera réservé au sujet dépend donc de la volonté des gouvernements qui sont en position de le faire d'expliquer leur expérience pratique de la succession d'Etats du point de vue de la nationalité ou du statut des personnes morales. Si elle ne reçoit pas d'observations sur cette question, la CDI fera mieux de s'intéresser à d'autres sujets.

4. Sir FRANKLIN BERMAN (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) dit qu'à l'occasion du cinquantième anniversaire de la CDI, son pays a accueilli un colloque de deux jours qui a regroupé plusieurs membres de la CDI et quelques spécialistes britanniques du droit international, colloque qui s'est centré sur le rôle et le programme de travail de la CDI. Il tient à ce propos à attirer l'attention sur l'analyse du programme de travail futur de la CDI que vient de faire paraître l'Institut britannique de droit international et comparé (British Institute of International and Comparative Law).

/...

5. La CDI est un organe tout à fait singulier et c'est le seul qui sera capable d'embrasser d'un seul regard l'ensemble du système juridique international. Bien que ses membres soient désignés par les gouvernements puis élus par l'Assemblée générale, il siège à titre personnel, ce qui préserve cette indépendance qui est l'une des caractéristiques propres à la Commission. De surcroît, des organes législatifs internationaux de création plus récente se composent normalement de spécialistes de matières particulières, dont certains ne sont pas forcément versés en droit international. Les relations entre la CDI et la Sixième Commission où siègent les gouvernements des Etats Membres, sont donc d'une importance fondamentale pour le programme futur de la CDI.

6. Sir Franklin remercie le Secrétariat d'avoir rendu accessibles assez tôt les parties du rapport où sont résumés les travaux de 1998 de la Commission et énuméré les points sur lesquels les Etats étaient appelés à présenter leurs observations. Bien que le Gouvernement britannique n'ait pas eu le loisir de répondre convenablement, parce qu'il ne disposait pas des sections du rapport sur lesquelles les questions portaient, cette nouvelle procédure mérite d'être maintenue et on peut même espérer qu'elle sera améliorée. L'idée de diviser la session de la Commission en deux parties mérite d'être appliquée encore une fois et il serait peut-être utile qu'elle continue de siéger d'abord à Genève, puis à New York, comme elle l'a fait en 1998.

7. La nouvelle optique dans laquelle la CDI a abordé le problème de la prévention des dommages transfrontières a été couronnée de succès, comme l'illustre l'adoption des 17 projets d'articles assortis de commentaires. A propos de ces articles, la délégation britannique propose d'en modifier le titre principal pour bien faire valoir la notion sous-jacente de dommages à l'environnement, qui est implicite dans la mention du dommage causé par les conséquences matérielles. D'autre part, si elle admet que le devoir de prévention est une obligation de moyen, elle rappellera que la violation de cette obligation peut néanmoins avoir des conséquences dans le cadre normal de la responsabilité des Etats. Elle estime à cet égard, comme d'ailleurs pour l'ensemble du sujet, que le projet d'articles devrait viser à être pratique plutôt que théorique.

8. Abordant ensuite le sujet de la protection diplomatique, Sir Franklin se déclare perplexe, et même déçu. L'idée avancée par le Rapporteur spécial que la protection diplomatique doit être reconnue non pas comme une institution interétatique de droit international mais comme un arrangement au titre duquel l'Etat agit comme mandataire de son ressortissant lésé ne relève pas du tout de la notification : elle est plutôt une reformulation radicale et l'on voit mal le bénéfique que l'on peut en tirer. La délégation britannique souscrit aux remarques présentées là-dessus par l'Observateur de la Suisse et par le représentant de la Norvège qui a pris la parole au nom des pays nordiques. La CDI devrait poursuivre l'examen des sept points sur lesquels les membres du Groupe de travail se sont entendus et qui figurent au paragraphe 108 de son rapport.

9. La délégation britannique sera plutôt plus hésitante à l'égard de la question des actes unilatéraux des Etats qu'elle ne l'était au départ. Le rapport préliminaire et l'examen auquel a procédé la CDI semblent délimiter un sujet à la fois trop étroit et trop large. Aussi faudrait-il encourager la CDI à concentrer ses analyses préliminaires beaucoup plus étroitement sur les

principaux problèmes pratiques qui appellent une solution. Si elle ne procède pas ainsi, il y a peu de chances que la Sixième Commission soit à même de déterminer s'il est intéressant ou faisable de procéder à des travaux plus détaillés.

10. La Commission a procédé à l'examen en deuxième lecture des projets d'articles sur la responsabilité des Etats avec d'une part une grande rigueur intellectuelle et d'autre part une grande intelligence du contexte pratique dans lequel les règles de la responsabilité opèrent en fait, et des contraintes du calendrier.

11. C'est avec un intérêt particulier que l'on prend connaissance du débat éclairé que la CDI a tenu sur la question des "crimes" d'Etat. Elle a demandé au paragraphe 35 de son rapport si tous les comportements des organes de l'Etat étaient attribuables à l'Etat en vertu de l'article 5, que les actes en question soient des actes jure gestionis ou jure imperii. Pour la délégation britannique, on peut répondre en un seul mot "oui". La question de savoir si des actes sont attribuables à un Etat est indépendante de la nature des actes en question. Tous les actes d'un organe de l'Etat lorsqu'il agit ès qualités sont attribuables à l'Etat. Il n'y a aucun rapport, comme le libellé de la question aurait pu le laisser penser, entre le fait qu'un acte soit attribuable à un Etat et le fait que cet Etat jouit de l'immunité de juridiction à l'égard des tribunaux étrangers.

12. Au paragraphe 36, la CDI a également demandé quel était le juste équilibre qu'il fallait atteindre entre l'élaboration de principes généraux et celle de dispositions plus détaillées. Pour la délégation britannique, la conception qui inspire le projet actuel risque à la fois d'être excessivement générale ou malencontreusement précise. Par exemple, le paragraphe 2 de l'article 42 dispose que la réparation doit être fonction de la négligence ou du caractère délibéré de l'acte ou de l'omission de l'Etat lésé ou de son ressortissant. D'autres circonstances pertinentes, comme la nature de la règle enfreinte et l'intention de l'Etat auteur du préjudice n'y sont pas mentionnées. Mieux vaudrait faire disparaître ces précisions sélectives, ou alors rédiger un projet plus général.

13. Du point de vue de la clarté du droit, il serait peut-être préférable encore d'élaborer des règlements détaillés. Mais il faudrait un temps considérable pour examiner à fond l'ensemble du droit de la réparation, de l'indemnisation, etc., ce qui ne ferait que retarder encore la conclusion des travaux de la CDI sur la responsabilité des Etats. Ces divers aspects, d'ailleurs, se prêtent à une étude distincte, fermement ancrée dans la pratique des Etats. Si c'est cette démarche que l'on adopte, il faudra veiller à ce que les dispositions du projet d'articles sur la responsabilité des Etats ne préjugent pas les résultats des analyses à venir. Cette opposition entre dispositions détaillées et dispositions générales renvoie à la question de la forme que prendra en définitive le projet, question à laquelle la CDI n'a pas encore répondu.

14. Passant ensuite au sujet relatif à la nationalité en relation avec la succession d'Etats, Sir Franklin dit que son pays doute lui aussi de la nécessité d'aborder dans ce contexte la question de la nationalité des personnes morales. Mais sa position finale sera bien évidemment influencée par celle des

gouvernements qui ont connu récemment une succession d'Etats et en ont subi les conséquences.

15. Le travail que la CDI consacre à la question des réserves aux traités pourrait répondre aux besoins réels et urgents, que connaissent les gouvernements dans leurs affaires courantes, et cela même si elle ne procède pas à une opération formelle de codification. Cependant, la délégation britannique a certaines réserves à faire sur le travail de définition dans lequel la CDI semble engagée. Ce travail risque de ne pas éviter le piège qui consiste à présumer qu'à partir du moment où une chose est définie, elle existe au sens juridique du terme. Il faut par exemple se montrer circonspect sur le point de savoir si ce que l'on appelle les déclarations "interprétatives" constituent réellement une catégorie juridique à part, ou sont simplement un fourre-tout commode où l'on peut ranger toutes les déclarations qui ne sont pas vraiment des réserves. On peut aussi se demander dans quelle mesure la résolution du problème des "déclarations interprétatives" et de l'éventualité de leurs effets juridiques (et s'il y en a, quels sont-ils?) fait nécessairement partie, ou relève à tout le moins à titre prioritaire, de ce que l'Assemblée générale a demandé à la CDI de faire. Pour l'instant, il semble que l'on ait évacué un ou deux points importants, et il s'agit de points de droit fondamentaux, non d'une pure question de définition.

16. M. YAMADA (Japon) dit que l'expérience d'une session coupée en deux a été une réussite pour la CDI, comme l'atteste le fait que celle-ci a achevé à la fois les 17 projets d'articles sur la prévention du dommage transfrontière résultant d'activités dangereuses et le projet de directives sur les réserves aux traités. On peut suggérer cependant qu'à l'avenir la CDI tienne dix séances par semaine et non plus huit, comme elle l'a fait à New York, ce qui raccourcirait d'une semaine par mois et demi la durée totale de ses sessions. Il s'est révélé d'autre part très utile que les conseillers juridiques des missions présentes à New York puissent constater comment la CDI travaillait et rencontrer personnellement ses membres. Mais il faut regretter que des contraintes financières empêchent la CDI à se réunir deux fois par an, tout en espérant que le budget de l'exercice biennal suivant pourvoira le financement nécessaire.

17. Le fait que la CDI ait pu terminer le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses en une année seulement confirme la validité de la décision qu'elle avait prise de pousser l'examen de la question de la protection avant de s'attaquer au sujet plus général de la responsabilité internationale. D'une manière générale, la délégation japonaise approuve le projet d'articles et invite la Sixième Commission à prier les gouvernements de faire parvenir le plus tôt possible leurs observations à la CDI qui pourra ainsi achever l'examen en deuxième lecture du projet avant la fin du quinquennat en cours.

18. Répondant aux questions posées par la Commission à la section C du chapitre III du rapport à l'examen, M. Yamada déclare que les activités dont il s'agit comporteront toujours, par nature, le risque de causer un dommage transfrontière significatif. L'obligation de prévention est donc une obligation de moyen et non une obligation de résultat et ne pas l'honorer tombe sous le coup du régime de la responsabilité des Etats. Il faut faire une distinction entre responsabilité internationale pour dommages transfrontières significatifs

et responsabilité des Etats même si dans certains cas le dommage peut être parfaitement imputé à la défaillance de l'Etat à l'égard de son devoir de prévention.

19. La fonction que doit jouer le règlement des différends dépend de la forme qui sera en définitive donnée au projet d'articles. La délégation japonaise n'a pas de position arrêtée sur ce point mais il lui semble que le mieux serait de prévoir une convention-cadre. S'il en décide ainsi, la Convention sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation offre un bon exemple de procédure de règlement appropriée. Comme la responsabilité appelle un régime distinct pour chaque catégorie d'activités dangereuses, des règles subsidiaires n'auraient guère d'utilité. De surcroît, il serait prématuré de commencer à définir les activités qui causent un dommage significatif sans définir avant précisément la portée et le contenu de l'instrument qu'elle l'élaborera finalement. La CDI devrait surseoir à l'examen de ce sujet tant qu'elle n'aura pas réglé les questions relevant du droit international de l'environnement qu'elle mentionne au paragraphe 43 de son rapport.

20. Abordant ensuite le sujet de la protection diplomatique, M. Yamada déclare que la personnalité juridique des individus en droit international, bien que limitée, se fait progressivement jour, particulièrement dans les cas où les organes créés aux termes des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme examinent des plaintes individuelles. Il faut louer le Rapporteur spécial de l'équilibre qu'il a établi entre l'institution traditionnelle de la protection diplomatique et l'évolution récente du droit international concernant le statut juridique des personnes physiques. Cela dit, la délégation japonaise pense qu'il ne faut pas s'écarter du principe fondamental de la protection diplomatique consacrée dans l'affaire Concessions Mavrommatis en Palestine, dans laquelle la Cour permanente de justice internationale a dit que "Du moment qu'un Etat prend fait et cause pour l'un de ses nationaux devant une juridiction internationale, cette juridiction ne connaît comme plaideur que le seul Etat." Il est douteux que les Etats admettent qu'en droit international général une personne physique peut avoir la personnalité juridique qui lui permet de porter une réclamation directement contre un Etat étranger par la voie des procédures de règlement des différends internationaux. En outre, certaines questions relevant de la protection diplomatique, comme l'épuisement des recours internes, doivent également être examinées du point de vue de la responsabilité de l'Etat. Enfin, la délégation japonaise pense qu'il faut éviter des débats abstraits sur les distinctions qu'il s'agirait de faire entre règles "primaires" et règles "secondaires", encore qu'elle préfère qu'on s'intéresse plutôt à ces dernières.

21. M. ORREGO VICUÑA (Chili), se référant au chapitre IV du rapport à l'examen, déclare que, ainsi axé sur la prévention, le projet d'articles est satisfaisant. Telle est en effet, assurément, la bonne façon d'aborder les questions relevant du droit de l'environnement. Cependant, il va sans dire que cet accent mis sur la prévention n'empêche pas qu'il y ait responsabilité dans les cas où la prévention n'aboutit pas. Il y a un lien manifeste entre le sujet à l'examen et d'autres principes bien établis du droit international, comme le principe "pollueur-payeur", ou les principes de l'équité entre générations et celui de la responsabilité partagée mais distincte. De la même façon, le point de vue adopté à l'article premier, où il est dit que les dispositions qui vont suivre s'appliquent aux activités non interdites par le droit international sans que

soit dressée la liste de ces activités, est aussi tout à fait opportun et fait écho à l'approche des législations nationales.

22. Le projet se limite aux dommages transfrontières, c'est-à-dire causés à un autre Etat. Il est entendu que cet autre Etat peut entreprendre une procédure pour faire jouer la responsabilité internationale pour l'absence de mesures de prévention. Pourtant, il est clair que les dommages dont il s'agit intéressent le plus souvent l'indivis mondial, comme en offre l'exemple de la pollution atmosphérique ou la pollution des mers. La délégation chilienne proposera donc à la CDI d'envisager la possibilité de créer une entité ou une institution qui serait habilitée à agir au nom de la communauté internationale en cas de dommages aux espaces extra-territoriaux, sous forme peut-être d'un haut-commissariat à l'environnement, comme on l'a déjà suggéré. L'Observateur de la Suisse a émis à cet égard une idée intéressante en évoquant à une séance précédente la notion de dommages aux écosystèmes.

23. Le projet utilise la notion de "dommage significatif", qui sert souvent à fixer le seuil à partir duquel un dommage est censé s'être produit. Mais cette notion peut également servir de seuil à partir duquel s'éteint la responsabilité lorsque le dommage n'y atteint pas. En tel cas, le fardeau de la preuve incombe à la partie qui prétend se dégager de sa responsabilité, non à la victime du dommage. C'est un point important car l'un des grands efforts entrepris dans le domaine du droit de l'environnement est précisément d'inverser le fardeau de la preuve de sorte qu'il retombe sur l'auteur présumé du dommage et non sur la victime présumée.

24. Le critère de la "diligence" est intéressant en ce qu'il s'écarte de l'approche subjective et suppose une évaluation relativement objective. Beaucoup de principes et de normes acceptés sur le plan international, comme ceux que consacrent les conventions de l'Organisation maritime internationale, composent une sorte de codification internationale du principe du devoir de diligence, qui s'oriente vers certaines formes de responsabilité absolue ou "objective".

25. Si la nécessité de mettre en cause l'exploitant, c'est-à-dire l'auteur de l'activité, est bien évoquée dans le projet, elle ne l'est qu'indirectement, par exemple dans le contexte du coût de la prévention (par. (16) du commentaire relatif à l'article 3). Pourtant, il faudrait établir un lien plus direct entre l'exploitant et le régime de responsabilité, où il serait aux côtés de l'Etat, de l'assureur, des fonds d'affectation spéciale, etc.

26. La notion d'autorisation préalable est une notion certainement importante mais il faut rappeler qu'un certain nombre seulement d'activités sont soumises à une étude de l'impact sur l'environnement en droit interne. Pour cette raison, cette notion devrait être restreinte quelque peu. Le Chili s'inquiète de constater que l'autorisation préalable est également exigée rétroactivement pour des activités anciennes. On risque de voir apparaître des problèmes majeurs en termes de droits acquis et d'investissements étrangers, pouvant éventuellement conduire à des réclamations internationales.

27. La délégation chilienne prend note avec satisfaction des dispositions du projet d'articles qui portent sur les procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement, sur l'information et sur les consultations et, plus

particulièrement encore, sur l'accessibilité des tribunaux aux personnes physiques, selon le principe de la non-discrimination.

28. Enfin, la délégation chilienne pense que la notion de prévention devrait être mise en rapport avec l'obligation de réagir et l'obligation de remettre en état, qui devraient s'imposer à l'exploitant. La défaillance à l'égard de ces obligations pourrait faire naître la responsabilité internationale, indépendamment du dommage causé. Mais en même temps, les effets de ce dommage doivent être pris en considération lorsqu'on évalue le niveau de responsabilité mis en cause. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il à cette fin se pencher sur la question des moyens d'évaluer les effets écologiques.

29. Abordant ensuite le chapitre V du rapport à l'examen, M. Orrego Vicuña déclare que le Rapporteur spécial a correctement identifié l'une des grandes questions que soulève le sujet dont il traite, celle de savoir si les droits que concerne la protection diplomatique sont ceux de l'Etat ou ceux de son national. Certes, il est clair que le droit d'invoquer la protection diplomatique appartient à l'Etat, mais le droit lui-même, comme le pense le Rapporteur spécial, revient à l'individu. La doctrine sur ce point a beaucoup évolué au cours des 30 ou 40 années qui viennent de s'écouler et le Chili pense que le problème doit être considéré non seulement du point de vue du droit coutumier, mais aussi à la lumière de la pratique actuelle.

30. Il faudrait donc s'interroger sur les conséquences de cette évolution dans l'optique des droits individuels. On peut déjà en constater trois : en premier lieu, la revendication de la protection diplomatique n'est pas toujours laissée à la discrétion de l'Etat; souvent, elle comporte un aspect d'obligation. En second lieu, la répartition de la réparation obtenue n'est pas non plus toujours laissée à la discrétion de l'Etat. En troisième lieu, le dommage qui fait l'objet de la plainte présentée par l'Etat n'est pas toujours différent du dommage qu'a subi la personne concernée. On voit bien ce changement d'optique, par exemple, dans les traités bilatéraux de protection des investissements et dans la Convention du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements ou CIRDI. Dans la pratique actuelle, l'Etat agit le plus souvent en tant que mandataire de son national en lui offrant une voie de recours international lorsqu'aucun accès direct n'existe.

31. Des problèmes tout à fait particuliers de posent d'autre part en terme de nationalité. Les revendications ne sont pas toujours faites au nom d'un national : elles le sont souvent au nom de non-nationaux, et même au nom des nationaux de l'Etat fautif. C'est ce qu'illustre la pratique de la Commission des réparations de l'Organisation des Nations Unies. Il n'y a plus d'exigence vraiment stricte de continuité de la nationalité dans le domaine de la protection diplomatique. Les affaires où l'on se trouve en présence d'une double nationalité conduisent à adopter une approche beaucoup plus souple. Enfin, il y a cette autre question très importante de la protection des entreprises constituées en sociétés et de leurs actionnaires. La pratique internationale montre que le critère dégagé dans l'affaire de la Barcelona Traction, selon lequel les actionnaires ne peuvent agir individuellement, n'a plus cours.

32. M. ABRAHAM (France) annonce qu'il bornera son intervention au sujet de la protection diplomatique. Il relève que pour le Rapporteur spécial sur ce sujet,

la question essentielle est de savoir qui est le détenteur du droit exercé au moyen de la protection diplomatique : l'Etat de la nationalité ou l'individu lésé? Dans la conception classique de la protection diplomatique, c'est l'Etat qui fait valoir son propre droit en prenant fait et cause pour son ressortissant, et c'est la conception qui devrait être retenue. Cela dit, la question de savoir si l'Etat qui exerce la protection diplomatique fait valoir son propre droit ou celui de son ressortissant lésé est intéressante, mais il faut craindre qu'elle ne soit quelque peu théorique et peu utile.

33. L'exercice de la protection diplomatique est donc un droit de l'Etat. Pour exercer ce droit dans un cas donné, l'Etat ne prend pas seulement en compte l'intérêt de son ressortissant lésé par un acte illicite d'un autre Etat, mais également un certain nombre d'éléments liés à la conduite de la politique étrangère. L'exercice de la protection diplomatique doit être laissé à l'appréciation de l'Etat.

34. La délégation française n'est pas certaine qu'il soit nécessaire d'insister comme le fait la CDI sur les relations entre les droits de l'homme et la protection diplomatique. Le travail qu'entreprend la Commission sur la protection diplomatique ne doit pas aboutir à une assimilation des deux domaines ni à l'établissement d'une hiérarchie entre eux. On ne peut que douter de l'opportunité de faire entrer cette étude dans ce que l'on pourrait appeler une "logique des droits de l'homme". C'est une critique que l'on peut faire à l'égard du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'Etats. Cela ne veut pas dire évidemment que la CDI ne doit pas étudier les droits couverts par la protection diplomatique, y compris les droits de l'homme.

35. La délégation française se félicite que la CDI ait décidé de limiter son étude à la codification des règles secondaires, qui sont de caractère procédural. C'est justement parce que le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des Etats ne se limitait pas aux règles secondaires que la France a exprimé de sérieuses réserves à son encontre. Il est évidemment nécessaire que la CDI pose comme condition préalable à son étude l'existence d'un acte illicite de l'Etat, mais cette étude ne devra pas porter sur le contenu de l'obligation internationale qui aura été violée.

36. La CDI devrait travailler particulièrement aux règles relatives à la recevabilité des réclamations et aux conditions qui doivent être remplies pour que ces réclamations puissent être formulées. Il ne serait pas opportun qu'elle s'attache à définir le lien de nationalité des personnes physiques ou morales ou les conditions d'octroi de la nationalité. De même, elle n'a pas à étudier la question du respect par l'individu du droit de l'Etat sur le territoire duquel cet individu se trouve. Il serait utile en revanche de mettre l'accent sur les conditions dans lesquelles le comportement de l'individu en question pourrait exonérer l'Etat hôte de sa responsabilité.

37. Il semble nécessaire que la CDI se penche sur les conditions préalables à l'exercice de la protection diplomatique. La première condition ne semble pas soulever de difficultés particulières : il doit être établi qu'un dommage a été causé à un national; que ce dommage résulte d'une violation du droit international; qu'il est imputable à un Etat; qu'il y a un lien de causalité entre l'acte illicite de l'Etat et le dommage. La deuxième condition, celle de

l'épuisement des recours internes, est peut-être plus problématique. Elle mériterait d'être étudiée au regard du développement du droit international et des possibilités qui sont désormais offertes aux individus qui ont subi un dommage. La CDI pourrait s'intéresser à la question de savoir si le recours à un organe international de protection des droits de l'homme peut être considéré comme un "recours interne", même si une interprétation purement textuelle ne conduit pas a priori à répondre par l'affirmative à cette question.

38. Le mécanisme de la protection diplomatique a été étendu par analogie aux réclamations que les organisations internationales font valoir pour assurer la protection de leurs agents. Cette protection étant, dans son principe même, comparable à celle qu'exercent les Etats en faveur de leurs ressortissants, la France pense qu'il serait utile que la Commission la retienne dans son étude.

39. M. YIN YUBIAO (Chine), se référant au chapitre IV du rapport à l'examen, dit que la prévention est un aspect important de la question du dommage transfrontière. Pour assurer une protection efficace du milieu naturel, il faut s'intéresser en tout premier lieu aux mesures de prévention. Le principe de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement veut que les Etats veillent à ce que les activités entreprises sous leur juridiction ou leur contrôle ne causent aucun dommage à l'environnement des autres Etats ni aux zones extérieures aux juridictions nationales. Le principe de prévention est devenu partie intégrante du droit international de l'environnement et l'adoption d'un projet d'articles sur la question va donc dans le sens de la tendance actuelle.

40. La délégation chinoise approuve la solution qui veut que le projet d'articles s'applique seulement aux activités qui comportent le risque de causer un dommage transfrontière significatif. En d'autres termes, la prévention ne doit pas s'appliquer aux activités licites qui ne portent pas un tel risque, même si elles ont effectivement causé un dommage transfrontière significatif. Les dommages causés à l'indivis mondial ne relèvent pas du sujet. La Chine n'a pas d'objection à faire à l'égard des dispositions relatives à l'autorisation préalable, à la notification et à l'information, à l'échange de renseignements et aux facteurs pris en considération pour établir l'équilibre des intérêts, dispositions qui sont l'aboutissement de délibérations approfondies.

41. Cela dit, il faudrait reprendre l'examen de l'ancien article 3, relatif à la liberté d'action et à ses limites, tel qu'il figurait dans le projet d'origine présenté par le Groupe de travail sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (A/50/10, annexe I). Selon la disposition d'origine, la liberté qu'ont les Etats d'entreprendre ou d'autoriser des activités sur leur territoire ou sous leur juridiction ou leur contrôle n'est pas illimitée : elle est soumise à l'obligation générale de prévenir ou de réduire au minimum le risque de causer un dommage transfrontière significatif. Cet article n'exigeait pas des Etats qu'ils garantissent qu'il n'y aurait pas de dommage transfrontière, mais il les obligeait à adopter toutes les mesures appropriées pour prévenir ou réduire au minimum ce dommage. C'est une disposition tout à fait pertinente, qui devrait être le point de départ du reste des articles rédigés sur le sujet.

42. Le projet d'articles présente cette autre lacune qu'on n'y voit aucune disposition répondant à la nécessité d'accorder une attention particulière à la situation spéciale du monde en développement. Or, le développement est la priorité absolue des pays qui en font partie. La réalisation des objectifs écologiques sont pour leur développement économique une charge énorme, parfois insupportable. Le bien-être des générations actuelles et futures et leurs intérêts nationaux et internationaux devraient inspirer les dispositions qui portent sur la protection du milieu et la mise en valeur des richesses naturelles. Il faudrait à cet égard promouvoir des partenariats mondiaux qui mettraient les pays en développement à même de remplir leur devoir de prévention des dommages transfrontières, tant à leur propre avantage que pour le bien commun. Il sera nécessaire à cette fin de favoriser le transfert de technologies à des conditions équitables, instituer un fond commun de soutien financier et prévoir des activités de formation et de coopération technique. Le Rapporteur spécial actuellement chargé du sujet a, comme son prédécesseur, soulevé la question de l'amélioration des capacités techniques des pays en développement, mais on n'en voit pas le reflet dans le projet d'articles tel qu'il est actuellement rédigé. Il reste à espérer que la CDI améliorera le texte lors de l'examen en seconde lecture en donnant suite aux principes fixés à l'article 6 de la Déclaration de Rio.

43. Comme l'obligation de prévenir est traitée comme une obligation de moyen, le fait de ne pas la respecter sans toutefois causer aucun dommage ne met pas en jeu la responsabilité. Si un dommage survient cependant, cela met en cause soit la responsabilité de l'Etat, soit la responsabilité civile, soit encore les deux et la charge en revient à l'Etat d'origine et à l'exploitant. D'autre part, si le dommage survient alors que l'obligation de prévention a été honorée, c'est l'exploitant qui engage sa responsabilité. Comme la CDI a décidé de traiter à part le régime de prévention du régime de responsabilité en cas de dommage, sans préciser les liens qui existent entre eux, comme l'indiquait le sujet à l'origine, on voit mal comment il faudra traiter la responsabilité pour dommages quand on aura achevé l'examen des projets d'articles sur la prévention.

44. M. ANDREWS (Etats-Unis d'Amérique), se référant aux travaux que la CDI a consacrés à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, constate avec satisfaction que la CDI a rapidement élaboré puis approuvé en première lecture un ensemble de 17 articles sur la prévention du dommage transfrontière, dispositions qui s'inspirent nettement de la Convention des Nations Unies sur le droit des utilisations des cours internationaux à des fins autres que la navigation. La délégation américaine se félicite que la CDI ait réorienté son travail pour l'axer davantage sur la prévention des dommages transfrontières. Il n'en faut pas moins reconnaître que le projet d'articles semble partir de l'hypothèse d'un Etat fortement centralisé doté de pouvoirs réglementaires étendus. Or, il serait difficile, voire impossible de donner effet à ces principes dans un Etat fédéral comme les Etats-Unis, où le pouvoir réglementaire est partagé.

45. La question de la prévention des dommages transfrontières est complexe. Outre les problèmes de mise en oeuvre que soulèvent les différences de structure que l'on constate entre les Etats, il n'est pas facile de trouver un équilibre entre les droits de l'Etat d'origine et ceux des Etats affectés par le dommage.

La délégation américaine n'est pas pour l'instant convaincue que le nouveau projet d'articles a trouvé cet équilibre.

46. Pour ce qui est du sujet relatif à la protection diplomatique, le Groupe de travail s'est efforcé à bon escient de définir l'angle sous lequel il fallait l'aborder. Cette institution peut fournir aux deux Etats concernés, lorsque la protection diplomatique est invoquée, un moyen efficace et que tout le monde comprend de préciser ce qu'est le respect du droit international et de favoriser le respect de celui-ci.

47. La délégation américaine espère que la CDI, lorsqu'elle entreprendra ses travaux futurs sur les actes unilatéraux des Etats, n'abordera pas le sujet d'un point de vue trop étroit. Il serait assurément utile d'analyser les effets juridiques des déclarations et autres actes formels qui visent à déclencher des conséquences juridiques, mais on risque de rencontrer des difficultés justement parce qu'on ne sait pas toujours très bien quelles déclarations ou quels actes visent à déclencher ces conséquences. La CDI devrait élargir la conception de son sujet et ne pas se borner aux déclarations unilatérales qui doivent à l'évidence avoir des effets juridiques.

48. La travaux de la CDI sur ce sujet ne devraient pas s'étendre aux actes unilatéraux des institutions internationales, cas qui ne semble pas avoir d'intérêt pratique. Si elle tient à s'y intéresser, elle devrait limiter la portée de son analyse.

49. Le sujet de la responsabilité des Etats est le plus important mais le plus difficile de l'ordre du jour de la CDI. Il est heureux qu'elle ait adopté plusieurs des recommandations du Rapporteur spécial tendant à préciser et à simplifier les projets d'articles, et notamment à faire disparaître plusieurs dispositions inutiles. La délégation américaine approuve les changements apportés au libellé des articles 4 et 5 pour souligner que le droit international s'applique en cas de conflit avec le droit interne, et souscrit à l'idée du Rapporteur spécial d'étudier plus avant la question des réparations, dont celle des intérêts.

50. Les Etats-Unis ne pensent pas que la notion de "crime" devrait figurer à l'article 19, dans la mesure où elle n'a pas de fondement dans la pratique des Etats ni dans les décisions des cours de justice. Elle ne relève pas du droit de la responsabilité des Etats. Lorsque la CDI reviendra sur cet article, elle devrait en éliminer le concept de "crime".

51. Pour ce qui est de la nationalité en relation avec la succession d'Etats, il semble évident qu'il serait utile que la CDI élargisse ses réflexions et entreprenne une étude générale de la situation des personnes juridiques en cas de succession.

52. Pour ce qui est enfin du sujet relatif aux réserves aux traités, le Rapporteur spécial a fait un travail remarquable et, comme le déclare la CDI, la Convention de Vienne sur le droit des traités offre un régime général utile pour régler les réserves applicables à tous les types de traités. Ce régime n'appelle pas de révisions majeures. Aussi la CDI devrait-elle plutôt se consacrer à en combler les lacunes et à lever les ambiguïtés qu'il comporte sur certains points. Les sections des nouvelles directives de la CDI qui

contiennent la définition des réserves et des déclarations interprétatives, telles qu'elles figurent au paragraphe 540 du rapport à l'examen, semblent à la fois judicieuses et utiles.

53. La délégation américaine se plaît à constater que tous les sujets inscrits au programme à long terme de la CDI sont à la fois clairs et autonomes. L'étude pourra en être facilement achevée en quelques années de travail assidu.

La séance est levée à 13 h 30.