

NATIONS UNIES

Assemblée générale



CINQUANTE ET UNIÈME SESSION

*Documents officiels*

SIXIÈME COMMISSION  
35e séance  
tenue le  
jeudi 7 novembre 1996  
à 15 heures  
New York

---

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 35e SÉANCE

Président : M. ESCOVAR SALOM (Venezuela)

SOMMAIRE

POINT 146 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL  
SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-HUITIÈME 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 DC2-0794, 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.6/51/SR.35  
13 novembre 1996

ORIGINAL : FRANCAIS

La séance est ouverte à 15 h 10.

POINT 146 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE-HUITIÈME SESSION (suite) (A/51/10 et Corr.1, A/51/177 et Add.1 à 5, A/51/178, A/51/332 et Corr.1, A/51/358 et Add.1, A/51/365)

1. M. CROOK (États-Unis d'Amérique), évoquant le sujet de la responsabilité des États, fait observer que si nombre des dispositions du projet d'articles adopté en première lecture par la CDI sont susceptibles d'apporter une contribution durable au droit, ce texte présente de sérieuses lacunes qui, faute d'être corrigées, le rendraient inacceptable pour son gouvernement.

2. Premièrement, la notion même de crimes qui seraient le fait de l'État ne trouve pas de fondement dans la pratique des États et prête à confusion. En outre, d'un point de vue pratique, les dispositions consacrées à la réparation des crimes imputables à un État sont dénuées de sens. Par exemple, elles semblent autoriser tous les États à demander réparation au Cambodge parce que les Khmers rouges n'auraient pas sauvé les vies humaines ou à exiger une réparation de tout État qui aurait porté atteinte à son propre "environnement humain". Or, le droit de la responsabilité des États ne prévoit pas ni dans l'un ou ni dans l'autre cas d'instrument efficace qui permette de résoudre le problème sous-jacent. De ce fait, il est à la fois peu indiqué et peu utile pour la CDI d'essayer de tisser de nouvelles règles concernant de prétendus crimes internationaux imputables aux États dans le droit de la responsabilité des États. Elle doit donc supprimer du projet d'articles cet élément controversé et inutile.

3. Deuxièmement, le projet d'articles pêche en ceci qu'il propose des dispositions peu souples et peu pratiques en matière de règlement des différends. En effet, les différends ou situations susceptibles de donner naissance à la responsabilité des États varient infiniment. C'est pourquoi, il n'est ni possible ni sérieux de vouloir les enfermer dans un carcan rigide quel qu'il soit. Qui plus est, le régime envisagé par les projets d'articles 54 à 60 pourrait se révéler trop lourd et onéreux pour les parties. Pour toutes ces raisons, la CDI devrait envisager la question avec plus de réalisme lors de l'examen du projet d'articles en deuxième lecture. Tout au plus devrait-elle proposer aux États un choix de mécanismes auxquels ceux-ci pourraient faire appel en toute liberté.

4. Troisièmement, les dispositions issues de l'examen du projet d'articles en première lecture introduisent inutilement de graves difficultés dans la matière des contre-mesures. S'il est vrai qu'elles doivent être utilisées en toute prudence, les contre-mesures peuvent être un moyen important d'encourager la légalité internationale. En effet, un État pourrait se trouver dans l'obligation de prendre immédiatement des mesures pour amener un État défaillant à s'acquitter de son obligation ou pour endiguer le préjudice qui lui est causé. Or, le projet d'articles limite sans raison le droit qui appartient à tout État lésé de se protéger par ce moyen. L'article 48 par exemple fait obligation à l'État lésé de s'acquitter de l'obligation de négocier prévue à l'article 54 avant d'avoir recours à des contre-mesures sans aller jusqu'à préciser le temps qu'il faudrait consacrer à ces négociations. Ainsi, l'État victime de la

violation d'une obligation conventionnelle par un autre État ne saurait apparemment priver l'État fautif d'un avantage à la mesure du préjudice causé en vertu du traité violé ou d'un autre traité qu'après avoir au préalable engagé des négociations pendant quelques mois; il doit donc continuer à subir le préjudice. Au surplus, l'article 48 ne précise ni la nature des mesures conservatoires qu'il ménage à l'État lésé pour préserver ses droits, ni en quoi celles-ci diffèrent des contre-mesures proportionnées qu'il interdit. Autrement dit, la solution retenue par la CDI n'est ni conforme à la pratique des États ni judicieuse. Cette dernière doit respecter le rôle légitime et important que jouent les contre-mesures proportionnées en tant que garantes de la légalité internationale.

5. Quatrièmement, le régime envisagé par le projet d'articles pour la réparation de manquements de la part des États s'écarte de manière injustifiée du droit international coutumier établi, en ceci que tout État lésé est en droit d'obtenir pour son propre compte ou dans l'intérêt de son ressortissant au nom duquel la demande est présentée une réparation intégrale, sous une ou plusieurs des formes de réparation : restitution en nature, indemnisation, satisfaction et assurances et garanties de non-répétition (art. 42). Or, ce régime de réparation intégrale se trouve sérieusement remis en cause par la disposition selon laquelle en aucun cas la réparation n'a pour effet de priver une population de ses propres moyens de subsistance. De toute évidence, ce tempérament, hautement subjectif et sujet aux abus, apporté à la règle de la réparation intégrale, a le tort d'offrir une facile échappatoire aux spoliateurs ou autres auteurs d'actes illicites, qui chercheraient à se soustraire à la responsabilité qu'ils encourent de ce fait.

6. Il est du reste bien établi en droit international et attesté par la pratique récente des États et les décisions des tribunaux internationaux que la réparation intégrale (en particulier en cas d'expropriation, l'indemnisation intégrale) doit être prompte, adéquate et effective. La responsabilité ne saurait être tempérée en raison des moyens ou du défaut déclaré de moyens de l'État qui a commis un acte illicite.

7. Enfin, le projet d'articles jette inutilement le doute sur le rôle central des intérêts en tant qu'élément de la réparation. En effet, aux termes de l'article 44, l'indemnisation couvre tout dommage susceptible d'évaluation économique subi par l'État lésé et peut comprendre des intérêts et, le cas échéant, le manque à gagner. Or, les tribunaux modernes saisis de la question ont toujours considéré les intérêts comme un élément de la réparation.

8. Autant d'imperfections que la CDI doit corriger pour que son projet d'articles puisse rencontrer l'adhésion des États et avoir des chances d'infléchir leur conduite future dans le bon sens.

9. M. MIKULKA (République tchèque), évoquant les questions au sujet desquelles la CDI sollicite les vues des gouvernements, fait observer premièrement, en ce concerne la distinction entre délits internationaux et crimes internationaux, qu'il faudrait prendre soin de dissocier la question du choix de la terminologie (délits ou crimes) du problème de fond – c'est-à-dire l'existence de deux catégories de faits illicites qui, quelle que soit leur dénomination, relèvent de deux régimes qualitativement différents. En effet, il est à craindre que la

controverse, dénuée de tout intérêt pratique, suscitée autour de la distinction des deux catégories de faits illicites sur la base de cette terminologie empêche de progresser dans l'examen du projet d'articles dans son ensemble.

10. De l'avis de la délégation tchèque, l'essentiel est de savoir qu'en droit international, la responsabilité n'est ni civile ni pénale mais purement internationale et, par conséquent, spécifique. Cela étant, la CDI devrait, lors de l'examen du projet d'articles en deuxième lecture, réfléchir à la possibilité, soit de choisir d'autres termes, plus neutres, soit d'éviter d'employer des termes spécifiques pour désigner deux types différents d'actes illicites et opérer cette distinction par d'autres moyens, par exemple en divisant le texte du projet d'articles en différentes sections, qui traiteraient séparément des conséquences des actes illicites en tant que tels et des actes illicites qui mettent en danger les intérêts fondamentaux de la communauté internationale dans son ensemble. Elle devrait ainsi se borner à parler de "faits internationalement illicites", expression non controversée. De ce fait, le projet d'articles resterait neutre dans sa terminologie, cependant qu'il laisserait toute latitude à la pratique des États et à la doctrine pour dégager ultérieurement une terminologie qui soit acceptable pour tous.

11. Au fond, il s'agit dans ce projet d'articles sur la responsabilité des États de savoir s'il y a effectivement deux types distincts de faits illicites et, dans l'affirmative, de déterminer les conséquences d'un fait internationalement illicite qui lèse les intérêts fondamentaux de la communauté internationale dans son ensemble. Bref, il s'agit d'énoncer les règles secondaires qu'emporte la violation des règles primaires. Or, la qualification des crimes retenue à l'article 19 donne à penser que c'est avant tout la nature de la règle primaire qui détermine les violations qui constituent des crimes, accentuant ainsi encore l'impression que la définition des crimes relève du domaine de la codification des règles primaires, qui va au-delà du mandat de la CDI. Pourtant, selon une opinion assez répandue, le fait que la violation d'une règle du droit international tombe sous le coup d'un régime spécifique de responsabilité ne s'explique pas tant par le caractère de la règle primaire que par l'ampleur de cette violation et l'étendue des conséquences négatives qu'elle entraîne. La CDI devrait dès lors, au cours de la deuxième lecture du projet, réexaminer attentivement cet aspect du problème de la distinction entre crimes internationaux et délits internationaux.

12. La délégation tchèque est d'avis que la distinction entre les deux types d'actes illicites et, par suite, entre les deux régimes de responsabilité, doit être maintenue cependant que la terminologie utilisée à l'heure actuelle devrait être revue.

13. Par ailleurs, la délégation tchèque regrette le caractère fort laconique des commentaires sur les articles du chapitre IV, ainsi que l'absence de toute mention des particularités de l'application des articles des chapitres II et III de la deuxième partie du projet d'articles en cas de crime international, d'autant que l'article 51 stipule expressément qu'un crime international fait naître toutes les conséquences juridiques découlant de tout autre fait internationalement illicite et, de surcroît, toutes les conséquences supplémentaires énoncées aux articles 52 et 53.

14. Enfin, un régime viable de responsabilité pour les crimes est inconcevable en l'absence d'un mécanisme de mise en oeuvre approprié qui entrerait en jeu avant le recours à des contre-mesures par les États. Si en l'état actuel de la situation, il est irréaliste de confier à des organismes internationaux le soin de prendre toutes les décisions et mesures nécessaires à la mise en oeuvre des conséquences juridiques des crimes, la délégation tchèque suggère que la CDI, lors de l'examen du projet d'articles en deuxième lecture, énonce des principes généraux dans ce domaine.

15. Deuxièmement, en ce qui concerne les contre-mesures, la délégation tchèque est d'avis qu'en raison du caractère rudimentaire du mécanisme centralisé de mise en oeuvre du droit international, les moyens individuels de contrainte ou de coercition restent un élément indispensable de ce droit. On aurait tort de méconnaître la réalité et de prétendre que les contre-mesures n'ont pas leur place dans le droit de la responsabilité des États.

16. D'ailleurs, comme en témoignent les projets d'articles consacrés à cette institution, la CDI, loin de chercher à figer l'état actuel du droit relatif à l'emploi des contre-mesures, a entrepris d'énoncer des règles claires et précises de nature à renforcer les garanties contre les abus auxquels les contre-mesures sont susceptibles de donner lieu. C'est ainsi par exemple que les contre-mesures ne sont pas considérées comme un droit de l'État lésé, mais uniquement comme une circonstance excluant l'illicéité d'un fait d'État.

17. En outre, le recours aux contre-mesures n'est pas une conséquence directe et automatique de la commission d'un fait internationalement illicite. Il est subordonné à la définition préalable par l'État lésé du comportement considéré comme illicite et à la présentation d'une demande de cessation et de réparation. En outre, il n'est ouvert qu'après que ladite demande adressée à l'État auteur de l'infraction est restée sans réponse satisfaisante. Autant de conditions qui visent à réduire les risques de recours prématuré et donc abusif aux contre-mesures.

18. Néanmoins, l'obligation faite à l'État lésé, lorsqu'il prend des contre-mesures, de s'acquitter des obligations relatives au règlement des différends (par. 2 de l'article 48) semble préjuger la question du caractère obligatoire de la troisième partie du projet d'articles consacrée au régime de règlement des différends. La CDI devrait donc réexaminer le contenu des articles 47 et 48 avec beaucoup de prudence lors de l'examen en deuxième lecture.

19. La proportionnalité des contre-mesures, consacrée par l'article 49, est une des conditions fondamentales de leur légitimité. Ce principe est d'autant plus important que les effets d'un crime peuvent toucher la communauté des États à des degrés variables; il devrait, de ce fait, s'appliquer à chaque État lésé pris individuellement.

20. Quant aux contre-mesures interdites (art. 50), la délégation tchèque souscrit volontiers aux interdictions énumérées aux alinéas a) à e) de cette disposition, dont la plupart relèvent du jus cogens.

21. Enfin, en ce qui concerne les dispositions de la troisième partie du projet d'articles consacrées au règlement des différends, la délégation tchèque préférerait que les procédures envisagées aient un caractère facultatif, dans la mesure où le projet d'articles vise toute la matière de la responsabilité des États et, partant, la majeure partie des différends qui peuvent surgir entre États. À ce propos, elle déplore encore que la CDI n'ait toujours pas trouvé le moyen d'éviter le risque de conflit entre les procédures prévues dans la troisième partie du projet et celles qui pourraient être applicables en vertu des autres instruments en vigueur entre les États et qui envisageraient d'autres modes de règlement des différends, y compris une hiérarchie ou des conditions de mise en oeuvre différentes.

22. Pour Mme CONNELLY (Irlande), s'il est désormais universellement reconnu que l'individu peut encourir une responsabilité pénale au regard du droit international du fait de telle ou telle conduite, il en va tout à fait différemment de l'idée selon laquelle la responsabilité pénale de l'État peut être retenue. Il est vrai que l'on peut, en théorie, considérer la violation par un État d'une obligation internationale comme un crime international, donner une définition générale à cette infraction et en proposer des exemples comme la CDI le fait au projet d'article 19. Il est également vrai qu'il est des éléments fondamentaux du droit international comme le maintien de la paix et de la sécurité internationales ou le respect de la valeur intrinsèque de la personne humaine, dont la violation non seulement par des individus mais également par des États doit être considérée comme très grave. Il est néanmoins douteux qu'il y ait quelque utilité à donner à ces infractions le qualificatif de crimes attribuables à un État par opposition à un individu.

23. À cela plusieurs raisons : premièrement, l'exécution des obligations se heurte à des difficultés beaucoup plus importantes au plan international qu'au plan interne, les institutions prévues à cette fin étant d'une manière générale beaucoup plus développées au niveau interne qu'au niveau international. En effet, non seulement les codes pénaux internes prévoient-ils le jugement des auteurs présumés d'infractions et leur châtement en cas de conviction, mais il existe également au niveau national des institutions, cours et tribunaux, pour connaître de ces infractions, des établissements pénitentiaires, et des institutions ayant pour mission d'enquêter sur des comportements criminels présumés. Or, il n'y a pas encore d'institutions comparables dans l'ordre international. Certes, il y a une pléthore d'institutions internationales ayant pour vocation de faciliter la négociation et la coopération entre États, mais celles-ci ne sont pas aptes, tant s'en faut, à pourvoir à l'exécution efficace des obligations dont la violation pourrait engager la responsabilité pénale d'un État. Il est douteux qu'en l'absence d'un organe international qui, à l'exemple du Conseil de sécurité investi du pouvoir de prendre des mesures nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, aurait compétence à raison des crimes internationaux, les États puissent un jour être véritablement contraints de répondre de la commission de crimes internationaux.

24. Deuxièmement, la réparation de la violation d'une obligation internationale est l'une des principales institutions de la responsabilité civile en droit interne. Si certains systèmes de droit interne assortissent la responsabilité pénale de l'obligation de réparation c'est en considération de la victime du crime et comme corollaire de la sanction pénale par laquelle la société réprime

le manquement aux valeurs communes. Or, en plaçant la réparation au coeur de l'édifice des conséquences juridiques d'un crime international, la CDI a paru privilégier outre mesure le préjudice subi par suite du fait illicite au détriment de la dimension sociale de la faute. C'est à se demander si la notion de crime international ne signifie pas non seulement que l'obligation internationale violée est particulièrement importante, mais également qu'il s'agit d'une violation envers la communauté internationale des États tout entière. Autrement dit, la disposition du paragraphe 3 du projet d'article 40 selon laquelle tous les États doivent être considérés comme des États lésés par la commission d'un crime international et peuvent, par suite, demander réparation à l'État fautif, ne rend pas compte convenablement du caractère collectif de la faute.

25. Cela étant, la délégation irlandaise ne souscrit nullement à l'observation faite par la CDI dans son commentaire sur le projet d'article 51 selon laquelle peu importe qu'une catégorie de fait illicite particulièrement grave soit dénommée "crime" ou "délit d'une exceptionnelle gravité". En effet, la notion de crime est chargée de connotations que les autres formes d'infraction à la loi n'ont pas, et le choix entre les deux expressions doit être fait par référence à l'objet de la classification des faits illicites. Ainsi, si l'on veut donner à entendre par cette classification que certaines formes de faits internationalement illicites sont si attentatoires à l'ordre international ou à la moralité internationale que l'intérêt collectif des États commande de les prévenir et de les réprimer, le choix doit porter sur l'expression "crimes internationaux". Si, par contre, on veut donner à entendre que certains faits internationalement illicites sont par nature ou, en raison de leurs conséquences, sensiblement plus graves que d'autres faits de ce type et que cette distinction doit être traduite dans l'étendue du droit à réparation ouvert à l'État lésé, une expression comme "délits d'une exceptionnelle gravité" paraîtrait mieux indiquée.

26. Par ailleurs, on est fondé à se demander s'il est utile et pratique de ranger les actes illicites par catégorie comme le propose la CDI, au-delà de la désignation de ces catégories. Il est vrai que si les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite sont essentiellement les mêmes que le fait soit qualifié délit ou crime, la qualification d'un fait comme crime entraîne un certain nombre de conséquences supplémentaires. En effet, si les deux catégories de fait illicite ouvrent droit aux mêmes formes de réparation, à savoir la restitution en nature, l'indemnisation, la satisfaction et les assurances et les garanties de non-répétition, s'agissant d'un crime international, certaines restrictions imposées au droit de l'État lésé d'obtenir la restitution ou la satisfaction ne jouent pas. En outre, la commission d'un crime international par un État donne naissance à un certain nombre d'obligations pour tous les autres États, dont celles de ne pas reconnaître comme licite la situation créée par le crime, de coopérer avec les autres États pour appliquer les mesures visant à éliminer les conséquences du crime, qui sont énumérées au projet d'article 53.

27. La délégation irlandaise reste d'avis que la question de la levée des restrictions au droit qui appartient à un État lésé d'obtenir la restitution en nature doit être envisagée comme une conséquence de la qualification de la faute et non comme une question consistant à déterminer si l'équité exige la

restitution en nature dans tel ou tel cas. En ce qui concerne la restriction de la faculté ouverte à un État lésé d'obtenir la satisfaction, l'interdiction de formuler des exigences qui porteraient atteinte à la dignité de l'État fautif paraît si vague et subjective qu'elle serait de valeur douteuse quelle que soit la classification des faits illicites. Quant aux obligations énumérées au projet d'article 53, on pourrait faire valoir qu'elles doivent découler de la commission de tout fait internationalement illicite et non uniquement d'un crime international ou d'un délit d'une exceptionnelle gravité. Enfin, la responsabilité pénale internationale des États est à l'évidence l'une de ces matières où la transposition de notions du droit interne dans le droit international exige mûre réflexion.

La séance est levée à 16 heures.