

Document:-
A/CN.4/SR.1477

Compte rendu analytique de la 1477e séance

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1978, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

l'obliger à ne traiter que des omissions, ou même d'une sous-catégorie d'omissions? Le mot «prévention» introduit-il un nouveau critère, qu'il sera difficile d'appliquer? Par exemple, dans l'*Affaire du détroit de Corfou*⁷, le grief retenu consistait non pas en un défaut de prévention d'un accident ayant causé des pertes de vies humaines et de biens, mais bien en un défaut d'avertissement du danger. Il n'est pas facile de classer ce type d'omission dans la catégorie des obligations de prévenir un événement. Elle a bien les caractéristiques de toutes les omissions, mais il faut aussi qu'elle soit suivie d'effets pour que les critères juridiques soient satisfaits.

35. L'obligation envisagée à l'article 23 serait-elle une sous-catégorie des obligations de résultats? Dans l'affirmative, les craintes exprimées par M. Calle y Calle seraient tout à fait justifiées. Ou bien constituerait-elle un type d'obligation à part, comme le considère, semble-t-il, M. Ouchakov? Dans l'affirmative, l'économie du projet d'articles risque d'être sérieusement compromise.

36. Compte tenu des considérations qui précèdent, M. Quentin-Baxter appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 1 de l'article 21, et se permet de faire observer que l'idée simple que cherche à exprimer le projet d'article 23 est en fait fort bien traduite par le libellé de ce paragraphe, qui se lit comme suit :

Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant d'assurer, par un moyen de son choix, un résultat déterminé si, par le comportement adopté, l'Etat n'assure pas le résultat requis de lui par cette obligation.

Il ressort de ce libellé que la non-réalisation du résultat requis de l'Etat est essentiel, et il ne lui est pourtant pas donné une importance qui affaiblisse l'élément objectif de l'obligation. M. Quentin-Baxter est donc d'avis qu'il suffirait de renforcer le commentaire relatif au paragraphe 1 de l'article 21 pour résoudre les problèmes que soulève l'article 23.

37. M. FRANCIS dit que l'idée fondamentale du projet d'article 23 est qu'il n'y a violation de l'obligation qu'à l'Etat de prévenir un événement que si, en fait, les mesures préventives que l'Etat est tenu de prendre n'ont pas empêché l'événement de se produire, et à ce moment-là seulement. A cet égard, il note que M. Calle y Calle a fort justement fait une distinction entre un fait illicite commis par un organe de l'Etat et un fait illicite commis par un simple particulier à la suite d'un défaut de prévention de la part de l'Etat. Sur le plan politique, la distinction est importante, parce que lorsqu'un organe de l'Etat commet un fait illicite l'Etat est encore plus directement responsable que lorsque le fait illicite a été commis par un particulier. Sur le plan juridique, la distinction est importante aussi, étant donné que, si un organe de l'Etat contribue à la violation d'une obligation, le fondement de la responsabilité n'est pas l'absence de mesures préventives. C'est une question analogue qu'a soulevée M. Reuter lorsqu'il a dit que,

si le risque n'était pas apparent avant le dommage, l'obligation de prévenir ce risque n'était pas apparente non plus et pouvait difficilement être invoquée.

38. M. Francis est d'avis que les difficultés évoquées par M. Calle y Calle et par M. Reuter découlent peut-être directement d'une formulation défectueuse du projet d'article, qui subordonne la violation d'une obligation de prévention d'un événement incombant à un Etat à la survenance de cet événement à la suite d'un défaut de prévention de sa part. De plus, le libellé du projet ne tient pas compte d'un élément essentiel dont le Rapporteur spécial fait mention dans l'avant-dernière phrase du paragraphe 14 de son septième rapport, à savoir «le lien nécessaire entre la conduite concrètement suivie par l'Etat et l'événement». A cet égard, les observations de M. Njenga sont particulièrement pertinentes. Ce que le projet d'article 23 doit en fait exprimer, c'est que l'événement en question doit avoir été causé par un défaut de prévention de la part de l'Etat. M. Francis espère que le Rapporteur spécial trouvera un moyen de faire ressortir plus clairement cette idée. Faute de quoi, les observations faites par M. Quentin-Baxter au sujet du rapport entre le projet d'article 23 et le paragraphe 1 de l'article 21 devront être étudiées plus en détail.

39. M. YANKOV demande au Rapporteur spécial s'il a songé à la possibilité de donner un tour positif au libellé du projet d'article 23.

40. Par ailleurs, il souhaiterait que le Rapporteur spécial précise sa position en ce qui concerne le rapport entre l'article 23 et l'article 21.

La séance est levée à 12 h 50.

1477^e SÉANCE

Jeudi 11 mai 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Responsabilité des Etats (*suite*) [A/CN.4/307 et Add.1]
[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 23 (Violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné)¹ [*suite*]

⁷ Arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 4.

¹ Pour texte, voir 1476^e séance, par. 2.

1. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que le projet d'article 23, sous sa forme actuelle, le laisse dans l'incertitude quant au point de savoir s'il y a des limitations à l'obligation de l'Etat d'empêcher un événement donné de se produire. Pour pouvoir empêcher un événement de se produire, l'Etat doit évaluer les risques prévisibles, mais, même après avoir procédé à cette évaluation, il ne sera peut-être pas en mesure d'empêcher un particulier d'accomplir un acte illicite. Selon l'article 23, l'Etat ne peut être tenu pour responsable de l'accomplissement d'un acte illicite par un particulier, mais sa responsabilité peut être engagée s'il a failli à son obligation d'empêcher l'acte illicite. Comme M. Reuter l'a dit à la séance précédente, les mesures de prévention que l'Etat est tenu de prendre dépendent du point de savoir si les risques encourus sont apparents. La responsabilité de l'Etat est donc limitée par la nature des risques liés à la survenance d'un événement particulier.

2. Evoquant à titre d'exemple le cas de la pollution marine, M. Díaz González dit que, pour lui, il est tout à fait évident que la responsabilité qu'a un Etat d'empêcher les navires battant son pavillon de polluer la mer existe même avant que la pollution se produise. L'obligation de l'Etat consiste donc à prendre les précautions nécessaires pour assurer le respect, par les navires battant son pavillon, des règles internationales visant à prévenir cette pollution. Un autre exemple qui vient à l'esprit est celui de l'Etat qui prend toutes les mesures nécessaires pour protéger un chef d'Etat en visite, mais ne peut empêcher que le visiteur soit victime d'un attentat de la part d'un particulier. En pareil cas, l'Etat a l'obligation d'appréhender et de poursuivre l'auteur de l'acte illicite, mais il ne peut être tenu pour responsable de l'acte lui-même.

3. Puisqu'un Etat peut être tenu pour responsable d'une absence de prévention, mais ne peut être systématiquement tenu pour responsable de l'imprévisible, M. Díaz González est d'avis qu'il faudrait prévoir, dans l'article 23, certaines limites à l'obligation de l'Etat de prévenir un événement donné. Il estime aussi, comme M. Calle y Calle (1476^e séance), qu'il faudrait introduire dans le projet d'article à l'examen l'idée d'une « protection raisonnable », telle que le Rapporteur spécial la conçoit dans la dernière phrase du paragraphe 2 de son septième rapport (A/CN.4/307 et Add.1).

4. M. AGO (Rapporteur spécial), répondant aux questions que l'article 23 a suscitées jusqu'à présent, indique tout d'abord que les obligations internationales visées dans cette disposition ne sont pas normalement des obligations absolues, et que la règle qu'il propose d'adopter ne veut nullement les transformer en obligations absolues, comme le craignent quelques membres de la Commission. S'il s'agissait d'obligations absolues, celles-ci exigeraient que l'Etat empêche, dans n'importe quel cas, la survenance d'un événement donné — il suffirait donc que l'événement se produise pour qu'il y ait violation de l'obligation. Or, aux termes de l'article 23 proposé par le Rapporteur spécial, il n'y a violation de l'obligation de prévenir

un événement que si cet événement se produit « à la suite d'un défaut de prévention de la part de l'Etat ». Deux conditions doivent donc être réunies : l'événement à prévenir doit s'être produit, et il doit avoir été rendu possible par un défaut de vigilance de la part de l'Etat. Il faut donc exclure le cas où l'événement se produit en dépit du fait que l'Etat ait pris toutes les mesures de prévention adéquates.

5. Comme le Rapporteur spécial l'a déjà précisé, c'est normalement dans les limites de ce qui est raisonnable et possible que doivent s'entendre les obligations de prévention dont il est question à l'article 23. Peut-être conviendrait-il de rappeler ce point dans le commentaire, mais il faut se garder d'introduire la notion de « raisonnable » dans l'article 23 ou d'y qualifier d'une manière ou d'une autre le défaut de prévention. Comme pour d'autres articles, la Commission ne doit pas céder à la tentation de définir le contenu de la règle primaire dont la violation est prise en considération, sans quoi elle se heurterait à des difficultés insurmontables. En effet, les obligations internationales de prévention d'un événement peuvent avoir une origine coutumière ou conventionnelle, et leur contenu ainsi que le degré de prévention requis peuvent être très variables. A la rigueur, il n'est pas exclu que certaines d'entre elles soient absolues. Il est d'autre part évident que la protection de simples particuliers étrangers requiert un degré de prévention moindre que celle de personnes jouissant d'une protection particulière. La Commission pourrait fournir ces indications dans le commentaire, mais non pas dans l'article à l'examen. En outre, si elle y introduisait quelque limitation, les autres dispositions du projet que sous-tendent les notions de « raisonnable » et de « possible » pourraient être interprétées *a contrario* comme n'impliquant aucune limitation de ce genre.

6. Se référant à une observation de M. Reuter (1476^e séance), le Rapporteur spécial fait observer que le mot « dommage » a plusieurs acceptions. Lorsque la Commission est parvenue à la conclusion que le fait internationalement illicite ne comprend que deux éléments constitutifs, et que le « dommage » n'est donc pas un élément constitutif distinct, devant s'ajouter à la violation d'une obligation internationale pour qu'il y ait fait internationalement illicite, elle a relevé que l'idée du « dommage » en tant qu'élément constitutif distinct d'un fait internationalement illicite a été précisément engendrée par la prise en considération d'obligations de prévention d'événements. Comme ces événements sont généralement préjudiciables pour quelqu'un, certains auteurs et certains juges ont été amenés à parler de « dommage » alors qu'en réalité ils entendaient se référer à un événement qui ne provoque pas nécessairement un dommage. M. Reuter a cité le cas d'un ambassadeur qui échapperait, par ses propres moyens, à un attentat dirigé contre lui et ne subirait ainsi aucun dommage. Pour le Rapporteur spécial, il est évident qu'en pareil cas la responsabilité de l'Etat qui n'aurait pas pris les mesures de prévention nécessaires serait néanmoins engagée, car son obligation consistait à prévenir l'attentat, et

non pas seulement à empêcher un dommage. C'est pourquoi il convient de distinguer l'événement du dommage. Il en va de même des manifestations dirigées contre une ambassade auxquelles M. Njenga s'est référé à la précédente séance : il est évident qu'elles engagent la responsabilité de l'Etat qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour les prévenir, même si elles ne provoquent pas de dommages. Le Rapporteur spécial rappelle que l'obligation de l'Etat découle de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques², et elle entre dans la catégorie des obligations visées dans l'article à l'examen.

7. Quelques membres de la Commission ont mis l'accent sur la nécessité de tenir compte du contenu de l'obligation pour distinguer les obligations de prévention d'événement de certaines obligations de comportement. En effet, certaines des obligations internationales conçues dans la poursuite d'un certain but exigent de l'Etat l'adoption de mesures déterminées tandis que d'autres requièrent la prévention d'un événement extérieur. En fonction du but à atteindre, une obligation peut être modelée sur l'un ou l'autre type. Dans le domaine de la pollution, ces deux espèces d'obligations se rencontrent. Il arrive parfois que les Etats aient l'obligation de prendre des mesures, notamment des mesures normatives, et dans d'autres cas qu'ils doivent veiller à empêcher la survenance d'événements déterminés, comme certains déversements. C'est cette dernière espèce d'obligations qui est visée à l'article 23.

8. En ce qui concerne la rédaction, M. Reuter a suggéré de préciser que la règle énoncée dans l'article à l'étude n'est valable qu'en l'absence d'une règle différente. Si cette précision est vraie pour la plupart des règles, M. Ago hésite cependant à l'introduire à l'article 23 avant d'en avoir attentivement évalué les conséquences.

9. A la suite de M. Ouchakov (1476^e séance), plusieurs membres de la Commission se sont demandé si l'obligation internationale visée à l'article 23 était une obligation de moyens ou une obligation de résultat, ou encore une obligation entrant dans une troisième catégorie. Or, il n'y a pas de doute que lorsque l'obligation est formulée de manière à requérir que l'Etat empêche la survenance d'un certain événement, et ceci par des moyens de son choix, c'est une obligation de résultat qui lui incombe. Il se peut que l'Etat en question n'ait pas à sa disposition plusieurs moyens différents d'obtenir le résultat requis de lui, mais il n'en demeure pas moins que ce n'est pas à un comportement spécifiquement déterminé qu'il est astreint. Ce serait autre chose si, dans le but indirect d'éviter certains événements, l'obligation exigeait de l'Etat qu'il adopte certaines mesures spécifiquement déterminées : celle, par exemple, d'interdire certaines pratiques susceptibles d'amener une pollution des airs ou des eaux. Cette obligation spécifique serait une obligation de comportement et non pas de résultat,

mais elle ne rentrerait pas dans la catégorie visée à l'article 23.

10. Cela étant, l'idée pourrait venir d'introduire le contenu de l'article 23 dans l'article 21. Or, les obligations dont il est question à l'article 23, tout en étant des obligations de résultat, représentent, dans le cadre de celles-ci, une espèce particulière, caractérisée par un aspect qui les distingue des autres. L'obligation visée à l'article 23 a ceci de particulier que le résultat requis consiste à prévenir la survenance d'un certain événement. Alors que, dans les autres cas, le problème d'établir si le résultat requis n'a pas été atteint (et si, donc, il y a violation de l'obligation) peut présenter des difficultés pratiques, dans le cas particulier de la violation d'une obligation de prévention d'événement, il va de soi que c'est lorsque l'événement s'est produit qu'il est établi que le résultat n'est pas atteint et, donc, qu'il y a violation de l'obligation. Il s'ensuit que l'article 23 se justifie en tant que disposition distincte.

11. Le Rapporteur spécial serait néanmoins disposé à établir un lien entre les articles 21 et 23 en rédigeant, par exemple, le premier membre de phrase de l'article 23 comme suit : « Quand le résultat requis par une obligation internationale d'un Etat consiste à empêcher la survenance d'un événement donné, il n'y a violation de cette obligation que si ».

12. Dans des circonstances telles que celles de l'*Affaire du détroit de Corfou*, à laquelle M. Quentin-Baxter s'est référé à la précédente séance, tout dépend évidemment du contenu de l'obligation internationale. Si l'obligation exige que l'on avertisse les autres Etats d'un danger éventuel, c'est une mesure déterminée qui est requise, et le défaut d'avertissement entraîne donc la violation de l'obligation. Si ce qui est requis est de prévenir l'accident, c'est un événement qui doit être empêché, et il n'y a violation de l'obligation que si cet événement se produit, par manque de prévention.

13. Pour sa part, M. Ouchakov s'est demandé s'il ne convenait pas de parler d'un « fait juridique » plutôt que d'un « événement ». A ce sujet, le Rapporteur spécial fait observer que l'événement devient un « fait juridique » sous l'effet de règles autres que celles qui concernent la prévention dudit événement. Reprenant l'exemple de la naissance d'un enfant, M. Ago dit que, pour que la comparaison tienne, il faut imaginer une règle obligeant certains sujets à empêcher la survenance d'un certain événement, en l'occurrence la naissance. Dès lors, les couples qui transgressent cette règle se rendent coupables d'un fait illicite. Par rapport à cette règle, la naissance est un événement, et non un fait juridique. En revanche, c'est un fait juridique par rapport à d'autres règles : celles qui vont s'appliquer au nouveau-né et qui en feront un sujet de droits et d'obligations. Ce qui compte, aux fins de l'article 23, c'est la prévention d'un fait en tant qu'événement, et non pas en tant que fait juridique. En conséquence, il vaut mieux éviter de parler de fait juridique à ce propos.

² Voir 1476^e séance, note 6.

14. C'est aussi M. Ouchakov qui s'est demandé si la règle énoncée à l'article 23 ne devrait pas s'appliquer, en plus des événements se produisant dans la juridiction d'un Etat, à ceux qui relèvent directement des relations internationales. De l'avis du Rapporteur spécial, tous les cas envisagés jusqu'à présent, y compris celui de l'attaque à une ambassade, mettent en cause les relations internationales. Bien que les cas les plus évidents concernent souvent des événements survenus dans la juridiction de l'Etat incriminé, M. Ago a lui-même cité le cas de la destruction, à l'étranger, d'un bien culturel protégé. Les dispositions internationales en matière de pollution fournissent aussi des exemples d'événements qu'il faut empêcher de se produire à l'étranger. Il n'y a donc aucune raison de considérer que la règle énoncée à l'article 23 serait limitée aux cas où l'Etat agit sur son territoire ou dans le domaine de sa juridiction.

15. En revanche, le Rapporteur spécial doute qu'il convienne d'étendre cet article aux obligations internationales visant à provoquer la survenance d'un événement, comme l'a suggéré M. Ouchakov. Dans l'exemple donné par celui-ci, c'est l'adoption de mesures par l'Etat et non pas la réalisation d'un événement qui est requise de l'Etat. D'ailleurs, il est de tradition, en matière de responsabilité des Etats, d'envisager la prévention d'un événement indésirable plutôt que la réalisation d'un événement désirable.

16. Quant à la suggestion de M. Yankov (1476^e séance) visant à donner un tour positif à la phrase de l'article 23, il ne serait pas aisé d'y donner suite, puisque la Commission a déjà choisi la forme négative, jugée plus tranchante, pour les articles précédents.

17. M. PINTO n'est pas convaincu que le Rapporteur spécial ait pleinement atteint son objectif si celui-ci était de faire du projet d'article 23 une disposition s'incriminant dans la suite logique des articles 20 et 21 et venant compléter l'exposé systématique des éléments essentiels d'une obligation internationale. En effet, il ne peut pas souscrire au point de vue du Rapporteur spécial selon lequel il existe un rapport étroit entre ces trois articles.

18. Si l'on compare la structure et la présentation de ces trois articles, on voit que les articles 20 et 21 sont compatibles entre eux et logiquement articulés, tandis que la position de l'article 23 est quelque peu ambiguë. Ainsi, l'article 20 prévoit qu'un Etat viole une obligation internationale le requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé si son comportement n'est pas conforme à celui qui est requis de lui par cette obligation. Parallèlement, l'article 21 prévoit qu'un Etat viole une obligation internationale le requérant d'assurer un résultat déterminé si, par le comportement qu'il a adopté, il n'assure pas le résultat requis de lui par cette obligation. Cependant, aux termes du projet d'article 23, un Etat viole une obligation internationale le requérant de prévenir « un événement donné » si, à la suite d'un défaut de prévention de sa part, « l'événement en question » se produit. Selon M. Pinto, il se peut que l'« événement

donné » mentionné dans la première partie de la phrase ne soit pas nécessairement le même que l'« événement en question » mentionné dans la deuxième partie. L'événement donné est l'événement que l'on cherche à prévenir, tandis que l'événement en question est l'événement qui démontre qu'il y a eu violation de l'obligation. L'« événement en question » peut faire partie de l'« événement donné », mais n'est pas forcément le même que celui-ci.

19. Les difficultés que pose l'article 23 s'accroissent encore du fait que, dans son septième rapport, le Rapporteur spécial donne des exemples d'obligations internationales consistant à prévenir un événement donné, mais ne précise pas véritablement la nature de l'événement qui doit se produire pour qu'il y ait violation de l'obligation. Ainsi, M. Pinto n'est pas certain que la règle énoncée à l'article 23 s'applique en particulier dans le cas d'obligations internationales découlant d'engagements pris par voie de traité. Par exemple, si un Etat désireux d'encourager les investissements s'engage, par voie d'accord bilatéral, à ne pas nationaliser les entreprises appartenant aux ressortissants d'un autre Etat, et que néanmoins il adopte des lois autorisant les nationalisations en général, contrairement à son engagement bilatéral, les entreprises des ressortissants de l'Etat étranger sont alors, dans une certaine mesure, mises en péril. La responsabilité de l'Etat hôte pourrait ainsi être engagée, même si l'événement qu'il est requis de prévenir — à savoir la nationalisation — ne s'est pas produit. M. Pinto se demande également si la règle énoncée à l'article 23 s'appliquerait dans le cas où un Etat qui est partie à la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats³ a accepté de faire en sorte que ses nationaux soumettent à l'arbitrage leurs différends avec les ressortissants d'autres Etats et où un ressortissant de cet Etat retarde indéfiniment la procédure d'arbitrage.

20. M. ŠAHOVIĆ se félicite des éclaircissements apportés par le Rapporteur spécial et qui vont sans doute permettre aux membres de la Commission de se mettre d'accord sur le principe énoncé à l'article 23. Personnellement, M. Šahović a examiné cette disposition du point de vue de la pratique des Etats et du point de vue de sa place dans le projet d'articles.

21. Du point de vue de la pratique des Etats, il est incontestable qu'il faut envisager le cas de la violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné. Comme il ressort de la doctrine et de la jurisprudence internationales, ainsi que de la pratique des Etats, la valeur de la règle figurant dans l'article à l'examen n'est nullement mise en doute. Son application pourrait néanmoins présenter des difficultés, si bien qu'il faut l'énoncer en des termes qui la mettent à l'abri des divergences d'interprétation.

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 575, p. 159.

22. Pour ce qui est de la place de cette disposition dans le projet d'articles, M. Šahović dit qu'il se rallie aux arguments développés par le Rapporteur spécial. Comme d'autres membres de la Commission, il avait lui-même songé à la nécessité de distinguer une troisième catégorie d'obligations. Peut-être conviendrait-il cependant d'établir un lien entre l'article 23 et l'article 21, sans se borner à de simples explications dans le commentaire. A cet égard, la formule proposée par le Rapporteur spécial⁴ paraît satisfaisante.

23. Enfin, il faudrait préciser dans le commentaire la notion de défaut de prévention, et donner un plus grand nombre d'exemples susceptibles d'intéresser les Etats.

24. M. SUCHARITKUL souscrit sans réserve aux propositions et aux explications du Rapporteur spécial, qu'il félicite de sa brillante présentation de l'article 23. Il pense que l'obligation dont traite cet article est une obligation d'un type particulier, qui mérite un traitement spécial, car il ne s'agit ni d'une obligation de comportement exclusivement, ni d'une obligation de résultat exclusivement. Pour qu'il y ait violation de cette obligation, deux conditions doivent être réunies : il faut, d'une part, que le comportement de l'Etat soit resté en deçà du comportement exigé de lui par l'obligation et, d'autre part, qu'un événement donné se produise.

25. M. Sucharitkul pense toutefois, comme le Rapporteur spécial, que l'obligation visée à l'article 23 est plutôt une obligation de résultat qu'une obligation de comportement. A son avis, cet article soulève trois questions essentielles : celle de la relativité de l'obligation de comportement, celle de la continuité de l'obligation de résultat après la survenance de l'événement, et celle des bases juridiques de l'obligation de prévention d'un événement donné.

26. L'étendue de l'obligation de comportement varie selon les circonstances propres à chaque cas, telles que l'imminence ou la gravité du danger prévisible. Il est certain que dans le cas d'expériences nucléaires, par exemple, l'Etat doit prendre des précautions plus grandes que dans d'autres cas. L'importance des personnalités étrangères qui sont les hôtes de l'Etat détermine l'étendue des mesures de protection requises. Par exemple, un chef d'Etat a droit à une protection plus grande qu'un ambassadeur ou un consul. De même, les ambassades de certains pays doivent être mieux protégées que d'autres parce qu'elles sont plus menacées. Ainsi, aux Pays-Bas, l'ambassade d'Indonésie mérite une protection spéciale. L'étendue de l'obligation de comportement varie aussi selon les moyens dont l'Etat dispose. Il est bien évident qu'on ne peut pas exiger de pays en développement des mesures de sécurité analogues à celles que peuvent prendre les grandes puissances. La source de l'obligation de comportement entre également en ligne de compte. Ainsi, si un Etat invite un chef d'Etat étranger, il est tenu d'assurer sa sécurité. Dans le cas des ambassades accréditées, l'accréditation implique que

l'Etat prendra les mesures nécessaires pour protéger le personnel des ambassades situées sur son territoire. Par contre, dans le cas des réfugiés politiques, on ne peut pas exiger des pays d'accueil — dont fait partie la Thaïlande — qu'ils surveillent les activités subversives de tous les réfugiés qui se trouvent sur leur territoire. Enfin, l'étendue de l'obligation de comportement dépend du comportement des personnes lésées : si ces personnes ont provoqué l'événement ou ont contribué à sa survenance, le degré de diligence requis de la part de l'Etat sera moins élevé.

27. Pour ce qui est de l'obligation de résultat, M. Sucharitkul estime qu'elle subsiste après la survenance de l'événement, l'Etat étant alors tenu d'atténuer les conséquences préjudiciables de l'événement.

28. Enfin, M. Sucharitkul considère que l'obligation de prévention d'un événement donné doit être également assumée par les bénéficiaires et que, dans certains cas, il doit y avoir partage de responsabilité.

29. M. OUCHAKOV se déclare satisfait de la plupart des explications données par le Rapporteur spécial. Il conserve néanmoins des doutes sur certains points, et notamment sur le point crucial de savoir s'il existe véritablement une troisième catégorie d'obligations qui impose à l'Etat de prévenir un événement donné. L'existence d'une telle catégorie d'obligations lui paraît douteuse, car elle dépend, à son avis, de l'interprétation que l'on donne de l'obligation de moyens et de l'obligation de résultat.

30. Le Rapporteur spécial a cité, comme exemple de ce type d'obligations, l'obligation de prévenir une attaque contre une ambassade. Or, il ne s'agit pas là d'une obligation d'un type particulier, mais d'une simple obligation de résultat. L'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques prévoit en effet, au paragraphe 2, que

L'Etat accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

Cet article impose à l'Etat un certain résultat, qui doit être obtenu, par « toutes mesures appropriées ». Mais il ne s'agit pas là d'une obligation de prévenir un événement donné. Aussi bien, il serait tout à fait impossible d'établir la liste de tous les événements à prévenir. Les exemples concernant la protection des ambassades ne sont donc pas convaincants, car ils doivent être considérés comme des exemples d'obligation de résultat.

31. Cela ne signifie pas qu'il faille écarter la question de l'événement et nier le rôle que celui-ci joue dans l'obligation. En effet, toute norme prévoit un comportement qui consiste, soit à prévenir certains événements, soit à les provoquer. Tout événement prévu par une norme est un fait juridique, car il a des conséquences juridiques.

32. Le libellé de l'article 23, dont le titre est construit sur le même modèle que ceux des articles 20 et 21, donne l'impression que l'obligation de prévenir un événement donné est une troisième catégorie

⁴ Ci-dessus par. 11.

d'obligations, qui vient s'ajouter à celles de l'obligation de comportement (art. 20) et de l'obligation de résultat (art. 21). On peut se demander s'il est possible de distinguer, dans le cadre de l'obligation de résultat, des cas particuliers dans lesquels le résultat est acquis par la prévention d'un événement donné — ce qui permettrait de distinguer une sous-catégorie de l'obligation de résultat. Or, dans le cas de la protection des missions diplomatiques, il est évidemment impossible de prévoir tous les événements qui peuvent se produire. Dans le cas du bombardement d'un hôpital ou d'un monument historique, on peut se demander si l'obligation violée est une obligation de résultat ou une obligation de comportement. M. Ouchakov estime, pour sa part, qu'il s'agit plutôt d'une obligation de comportement ou de moyens, car il s'agit pour l'Etat de ne pas bombarder des objectifs civils.

33. M. Ouchakov estime en conclusion qu'une obligation, quelle qu'elle soit, est toujours soit une obligation de résultat soit une obligation de comportement. Il ne peut, pour sa part, imaginer un seul exemple d'obligation qui n'entrerait pas dans l'une ou l'autre de ces deux catégories. L'événement qui peut constituer la violation de l'obligation est toujours prévu par la règle qui établit l'obligation, qu'il s'agisse d'une obligation de moyens ou d'une obligation de résultat, car le but de toute obligation est, ou bien de prévenir certains événements, ou bien de les provoquer.

Constitution d'un comité de rédaction

34. Le PRÉSIDENT propose, à la suite de consultations qui ont eu lieu conformément à la pratique habituelle de la Commission, que soit constitué un comité de rédaction, composé des membres suivants : M. Schwebel, président, MM. Calle y Calle, Dadzie, El-Erian, Francis, Ouchakov, Reuter, Riphagen et Sucharitkul, sir Francis Vallat, M. Yankov, et, comme il se doit, M. Pinto, rapporteur de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 55.

1478^e SÉANCE

Vendredi 12 mai 1978, à 10 heures

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yankov.

Responsabilité des Etats (*suite*) [A/CN.4/307 et Add.1] [Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 23 (Violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné)¹ [*fin*]

1. M. RIPHAGEN dit que les travaux sur le sujet à l'examen comportent trois étapes logiques. On a établi en premier lieu qu'il existe effectivement des obligations internationales, et en second lieu que ces obligations peuvent être violées. Cependant, la Commission s'intéresse principalement à la troisième étape, à savoir les conséquences de la violation d'une obligation internationale. Au cours des deux premières étapes — existence d'une obligation internationale et violation de cette obligation —, la Commission s'est nécessairement heurtée à certaines difficultés, car elle voulait éviter de définir le contenu de l'obligation elle-même, ayant décidé de ne pas s'occuper des règles primaires, mais uniquement des règles secondaires de la responsabilité.

2. Lorsque le contenu d'une obligation internationale est clair, il est relativement facile de déterminer s'il y a eu violation de cette obligation, car c'est une question d'établissement des faits. Cependant, il existe une variété infinie d'obligations internationales, et il est douteux que leur classification en deux ou trois catégories dans le projet soit d'une utilité quelconque. Cette infinie diversité des obligations internationales apparaît lorsqu'on considère les types d'obligations généralement acceptées et constatées par les traités. Elles sont rarement très précises. Par exemple, une obligation courante consiste à être de bonne foi dans l'accomplissement d'une obligation conventionnelle. Elle porte sur des situations et des faits qui ne sont pas clairement décrits dans l'obligation expressément prévue au traité; c'est néanmoins une obligation internationale, qui peut être violée et peut engager la responsabilité de l'Etat. Les cas de négligence de la part de l'autre partie, cas couverts dans une certaine mesure par l'article 22 (Epuisement des recours internes)², et les cas où l'obligation consiste à ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur, obligation énoncée à l'article 18 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités³, sont d'autres exemples dans lesquels le contenu de l'obligation internationale reste flou. De plus, une obligation internationale de plus en plus souvent mentionnée dans les traités internationaux est celle qui consiste à exercer une juridiction effective sur des activités privées. Par exemple, le droit de la mer exige l'exercice d'une juridiction effective sur les navires naviguant en haute

¹ Pour texte, voir 1476^e séance, par. 2.

² Voir 1476^e séance, note 1.

³ Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.