

NATIONS UNIES
Assemblée générale
QUARANTE-QUATRIÈME SESSION
Documents officiels

SIXIÈME COMMISSION
33e séance
tenue le
lundi 6 novembre 1989
à 10 heures
New York

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 33e SEANCE

Président : M. TURK (Autriche)

SOMMAIRE

POINT 145 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE ET UNIÈME SESSION (suite)

POINT 142 DE L'ORDRE DU JOUR : PROJET DE CODE DES CRIMES CONTRE LA PAIX ET LA SECURITE DE L'HUMANITE (suite)

POINT 140 DE L'ORDRE DU JOUR : DEVELOPPEMENT PROGRESSIF DES PRINCIPES ET NORMES DU DROIT INTERNATIONAL RELATIFS AU NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE INTERNATIONAL (suite)

POINT 141 DE L'ORDRE DU JOUR : REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS ENTRE ETATS (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 DC2-750, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

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

Distr. GENERALE
A/C.6/44/SR.33
28 novembre 1989
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

La séance est ouverte à 10 h 5.

POINT 145 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE SA QUARANTE ET UNIEME SESSION (suite) (A/44/10, A/44/475, A/44/409-S/20743 et Corr.1 et 2)

POINT 142 DE L'ORDRE DU JOUR : PROJET DE CODE DES CRIMES CONTRE LA PAIX ET LA SECURITE DE L'HUMANITE (suite) (A/44/465, A/44/73-S/20381, A/44/75-S/20388, A/44/77-S/20389, A/44/123-S/20460)

1. M. HAFNER (Autriche) dit que les deux points de l'ordre du jour à l'examen concernent les deux questions les plus fondamentales dont la Commission est saisie. La délégation autrichienne a déjà souligné l'importance capitale du sujet de la responsabilité des Etats, qui affecte directement la nature du droit international. Les rapports présentés par le Rapporteur spécial semblent constituer des tentatives sérieuses pour régler les questions en suspens et éviter d'ajourner davantage les décisions nécessaires.
2. La délégation autrichienne peut accepter la proposition du Rapporteur spécial tendant à conserver le plan général suivi par son prédécesseur en ce qui concerne les deuxième et troisième parties du sujet, tout en traitant séparément des délits et des crimes, étant entendu que les articles adoptés provisoirement en première lecture pourront être réexaminés pour éventuellement les traiter séparément, et que les articles abordés séparément pourront être réunis si la nécessité de les aborder séparément n'apparaît pas. Une telle approche précisera les différences entre les conséquences juridiques des délits et celles des crimes, et permettra d'examiner les ramifications particulières du problème des crimes internationaux sans que cela ait de répercussions sur le problème des délits internationaux. En ce qui concerne la structure générale du futur projet d'articles, telle qu'elle est décrite au paragraphe 228 du rapport de la Commission (A/44/10), le représentant de l'Autriche n'a aucune objection à ce qu'on l'utilise seulement comme une hypothèse de travail; la question du règlement des différends pourra donc être abordée provisoirement dans une troisième partie distincte, comme le propose le Rapporteur spécial.
3. Le projet d'article 6 proposé par le Rapporteur spécial, et le commentaire y relatif, soulèvent des questions fondamentales. Néanmoins, il est facile de répondre à la question de savoir si ces dispositions entrent dans la catégorie des règles primaires ou dans celle des règles secondaires du droit international. Quoi qu'il en soit, l'obligation consacrée dans cet article n'est qu'une expression différente de l'obligation générale qui incombe aux Etats de respecter les règles primaires du droit international. Toute autre interprétation priverait le droit international de sa force contraignante. L'article 6 devrait donc, dans sa version anglaise, s'intituler "Discontinuation ..." plutôt que "Cessation ...", car le premier terme exprime plus clairement que la disposition est intrinsèquement liée au caractère obligatoire du droit international. De plus, l'obligation de cesser l'acte illicite doit être séparée des autres conséquences de la responsabilité des Etats, telles que la réparation, la restitution en nature ou les mesures intérimaires. On peut décrire la cessation comme orientée vers l'avenir, en d'autres termes comme impliquant l'observation à l'avenir des règles primaires, alors que les autres mesures visées sont axées sur une infraction passée à la règle primaire pertinente du droit international.

(M. Hafner, Autriche)

4. Le respect d'une telle règle est sans aucun doute dans l'intérêt de tous les Etats, y compris ceux qui ne sont pas affectés au premier chef, car toute infraction à une règle particulière du droit international peut être source de conflits et de ce fait compromettre le maintien de relations stables et pacifiques entre les Etats. Il faut néanmoins se souvenir que l'intérêt général ne peut être assimilé au droit d'invoquer la violation de la norme, un droit qui n'appartient qu'à l'Etat lésé, tel que celui-ci est défini à l'article 5 adopté provisoirement. L'intérêt qu'a un Etat à ce que l'on continue d'observer une norme ne suffit pas en soi à donner à cet Etat la qualité d'Etat lésé par une violation de la norme en question. La pratique et la jurisprudence internationales le démontrent suffisamment. En tant qu'elle découle directement de la force obligatoire du droit international, l'obligation de cessation d'un acte illicite ne peut en aucun cas être subordonnée à une demande d'un Etat à cet effet. Ainsi, en cas de violation caractérisée d'un traité multilatéral, l'octroi aux Etats parties à ce traité du droit d'invoquer une violation de celui-ci doit s'entendre sous réserve de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. De ce fait, il ne serait pas justifié de conférer, dans le projet d'article 6, le droit d'exiger la cessation à toutes les parties à un traité multilatéral. En outre, il reste à régler les difficultés tenant à la détermination des conséquences juridiques des actes illicites.

5. En ce qui concerne les faits internationalement illicites à caractère continu, le représentant de l'Autriche ne pense pas pour sa part que la confiscation illicite de biens appartienne à cette catégorie. Il faut en effet distinguer entre actes à caractère continu et actes à un effet continu. Ainsi, le maintien illégal en détention de diplomates constituerait un acte de caractère continu, alors que la confiscation illicite de biens relèverait de la catégorie des actes ayant des effets continus. Il semble également que cette dernière catégorie d'actes illicites n'appelle pas un traitement distinct, puisque les conséquences de tels actes sont déjà couvertes par le projet d'articles.

6. En ce qui concerne le libellé de l'article 6, la délégation autrichienne préfère le mot "reste" au mot "est", en ce qu'il reflète plus adéquatement le lien étroit de cette disposition au caractère obligatoire du droit international.

7. Quant à l'article 7, M. Hafner partage l'opinion selon laquelle, premièrement, la restitution en nature prime toute autre forme de réparation et, deuxièmement, les violations des règles relatives au traitement des étrangers n'exigent pas un régime spécial. La distinction entre préjudice direct et préjudice indirect que l'on fait parfois valoir à ce sujet n'est pas appropriée, car une violation des règles régissant le traitement des étrangers ne peut être invoquée qu'après épuisement des recours internes. Tant que les recours internes ne sont pas épuisés, la responsabilité internationale de l'Etat concerné n'est pas engagée, de telle manière que les conséquences juridiques résultant de cette responsabilité n'entrent pas en jeu.

8. Pour ce qui est de la signification de la restitution en nature, la délégation autrichienne se demande si la théorie du statu quo ante est valide. Deux arguments militent contre l'interprétation étroite de la restitution en nature que semble proposer la Commission. Premièrement, il semble en théorie impossible de rétablir

(M. Hafner, Autriche)

le statu quo ante, du fait que les circonstances évoluent en permanence. Deuxièmement, si l'on considère que la restitution en nature équivaut au dédommagement, elle doit donc également correspondre au lucrum cessans, qui fait partie de ce dédommagement. Ceci serait conforme à l'interprétation que l'on donne à l'arrêt bien connu de la Cour permanente de Justice internationale, à l'effet que l'objectif de la réparation est d'effacer les conséquences de l'acte illicite.

9. La question de l'impossibilité matérielle en tant qu'exception à l'obligation de restitution touche la relation délicate entre droit international et droit interne. Quant à savoir si la doctrine qui sous-tend le projet d'articles est dualiste ou moniste, la délégation autrichienne estime que l'économie et le libellé actuels de l'article 7 tiennent compte de ces deux conceptions, car les mots "excessivement onéreuse" englobent aussi la conception moniste. Néanmoins, l'explication figurant au paragraphe 2 de ce qui constitue une restitution "excessivement onéreuse" peut entraîner de graves divergences d'interprétation. Par exemple, on pourrait demander comment mesurer la charge que constitue la restitution et à partir de quel moment elle menace sérieusement le système politique, économique ou social de l'Etat. Il serait préférable de formuler ce paragraphe en termes plus généraux.

10. La délégation autrichienne se demande s'il ne serait pas préférable de placer le paragraphe 4 de l'article 7 dans l'article suivant proposé par le Rapporteur spécial dans son tout dernier rapport. Quant au fond, le lien de ce paragraphe avec la restitution en nature est très ténu; cette disposition traite principalement des limitations au droit de choisir la réparation par équivalent. Pour ce qui est des mots entre crochets, à savoir "réparation par équivalent" et "indemnisation pécuniaire", la délégation autrichienne préfère la première expression, car elle est le seul moyen d'assurer la réparation dans une monnaie convertible. Le paragraphe donne à l'Etat lésé la possibilité de choisir entre la restitution en nature et la réparation par équivalent. L'exercice d'un tel droit ne manquera pas de poser des problèmes dans le cas où plusieurs Etats ont le droit de demander réparation pour un fait illicite et où ces Etats lésés ne sont pas tous d'accord quant à la forme de réparation à demander.

11. Bien que la Commission n'ait pas eu la possibilité d'examiner les plus récents rapports du Rapporteur spécial (A/CN.4/425 et Add.1), M. Hafner estime que l'idée du Rapporteur spécial de rétablir l'élément de faute dans les règles relatives à la responsabilité des Etats mérite qu'on s'y arrête. Bien que n'ignorant pas que la faute n'intervient que pour ce qui est des conséquences juridiques de la responsabilité des Etats, M. Hafner estime difficile de conserver une telle approche lorsque l'on a éliminé le régime de la faute de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats. Lorsque l'on établit un régime fondé sur la faute dans le projet d'articles, que ce soit dans la première ou la deuxième partie, on postule l'existence d'institutions centralisées à même de mener les investigations nécessaires pour établir la faute et la mesurer. Or, la communauté internationale n'est pas encore arrivée à un tel point d'intégration. Quant aux autres questions abordées dans le rapport et dans les projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial, la délégation autrichienne réserve sa position jusqu'à ce que la Commission les ait examinées.

(M. Hafner, Autriche)

12. Passant au chapitre V du rapport de la Commission, l'orateur déclare que le sujet devient d'autant plus important que l'utilisation des ressources naturelles et des techniques nouvelles et, partant, la menace à l'environnement, vont s'accroissant. S'ils procèdent d'une notion de la responsabilité distincte de la responsabilité des Etats, les travaux de la Commission s'orientent vers l'élaboration de règles primaires sur la protection de l'environnement, ce qui explique aussi les fréquents parallélismes entre les projets d'articles en question et ceux sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Par souci de clarté, il pourrait être souhaitable d'étudier davantage la signification précise de la responsabilité dans le contexte international; d'autres organismes internationaux ont déjà entrepris un examen de ce terme. De l'avis du représentant de l'Autriche, le seul élément qui distingue la "liability" de la "responsability" est la survenance dans le premier cas d'un dommage sans violation d'une règle de droit international.

13. En ce qui concerne le nouveau libellé des articles 1 à 9, le représentant de l'Autriche se réjouit de ce que l'on soit passé, à l'article 2, d'un régime fondé sur le seul risque à un régime fondé sur le risque et le dommage, de manière à couvrir également les dommages découlant d'activités licites entreprises dans le cadre d'opérations parfaitement normales. Néanmoins, il reste encore à étudier les conséquences de l'effet combiné de ces activités. Le représentant de l'Autriche a aussi noté avec satisfaction qu'on avait incorporé dans le projet d'article une référence à l'environnement, ce qui est d'autant plus justifié que l'environnement a déjà acquis le caractère d'élément autonome du patrimoine de l'Etat, susceptible à ce titre de subir des atteintes.

14. Quant à l'article 7, il met en lumière un problème majeur concernant l'idée qui sous-tend les projets d'articles dans leur ensemble. Le dommage transfrontière, en particulier celui qui engage la responsabilité, survient généralement non du fait de l'activité de l'Etat mais du fait de l'activité de personnes privées desquelles l'Etat n'est pas responsable. Quant à ceux qui sont affectés par ces activités, si l'on met à part l'environnement, perçu comme un élément du patrimoine de l'Etat, il s'agit là encore le plus souvent d'individus. De ce fait, les relations juridiques résultant du dommage transfrontière mettent le plus en cause des personnes privées, et ceci n'est pas sans conséquences pour ce qui est des mécanismes à mettre au point aux fins de la prévention et de la réduction du dommage au minimum, ainsi que pour ce qui est de la responsabilité elle-même. Les Etats dont relèvent les intéressés ne seront concernés que dans la mesure où ils doivent exiger des personnes placées sous leur juridiction qu'elles prennent les mesures nécessaires, comme l'indique clairement le commentaire de l'article 8. Cependant, l'article 7 devra déjà prévoir la participation des personnes privées à la coopération transfrontière, en leur accordant, par exemple, la possibilité de participer aux procédures administratives pertinentes de l'autre Etat. Or, une obligation d'en appeler à une organisation internationale "qui peut être en mesure d'apporter une aide" va beaucoup plus loin que ce qui semble acceptable, puisque le non-respect de cette obligation engagera la responsabilité de l'Etat qui s'abstient de solliciter une telle aide. Le droit de solliciter l'assistance d'une organisation internationale serait certainement suffisant.

(M. Hafner, Autriche)

15. En ce qui concerne l'article 8, on peut douter de l'opportunité de subordonner l'obligation de prévention à la disponibilité des moyens nécessaires. M. Hafner se demande si un Etat peut se soustraire à cette obligation s'il ne fait aucun effort pour obtenir les moyens nécessaires, et si la disponibilité s'entend objectivement ou subjectivement. On pourrait résoudre au moins partiellement le problème en imposant l'obligation de prendre des mesures préventives et d'acquérir les moyens nécessaires à l'opérateur qui se livre à l'activité.

16. L'article 9 est la pierre angulaire du projet d'articles, mais son libellé crée plus de problèmes qu'il n'en résoud. D'une part, la pratique montre qu'il est possible d'inclure dans des accords internationaux une clause de responsabilité civile qui rend l'opérateur individuel responsable des dommages, même si jusqu'ici ce système n'a été envisagé que pour des activités dangereuses. D'autre part, ce système n'est praticable que lorsque l'ordre juridique interne de l'Etat d'origine donne aux étrangers des moyens adéquats pour obtenir réparation du dommage qu'ils ont subi. Pour tous les cas où ces moyens ne permettent pas d'obtenir une indemnisation intégrale, il faudrait, de l'avis de la délégation autrichienne, trouver une solution fondée sur la responsabilité de l'Etat. On peut aussi concevoir un système de responsabilité primaire de l'Etat pour les activités extrêmement dangereuses, à savoir celles qui, parce qu'elles sont très dangereuses, sont si étroitement contrôlées par l'Etat qu'elles peuvent lui être directement imputées, comme c'est le cas pour l'énergie nucléaire.

17. Le libellé actuel de l'article 9 ne résoud pas les principaux problèmes liés à cette question. De plus, la proposition tendant à déterminer la réparation par des négociations ne tient pas compte des réalités de la situation internationale : l'inégalité des Etats du point de vue de la taille, de la puissance et de la dépendance mutuelle ne manquerait pas d'influer sur le résultat de telles négociations.

18. L'article 10 concerne les obligations qui s'imposent aux Etats au cours de la période précédant un événement potentiellement dommageable. Pour ce qui est des activités et des substances dangereuses, la pratique internationale et nationale a déjà établi l'obligation de procéder à une évaluation de leur impact sur l'environnement. Cet article pourrait donc exiger des Etats qu'ils imposent une telle obligation aux opérateurs. Il faut garder à l'esprit que des personnes privées interviennent en la matière; on pourrait donc envisager dans le cadre des procédures d'autorisation d'activités dangereuses, de donner accès aux informations disponibles sur ces activités non seulement aux Etats, mais aussi aux individus. D'une manière générale, M. Hafner doute de la nécessité de calquer l'article 10 sur la disposition correspondante du projet d'articles sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation, sans tenir compte du fait que l'article 10 vise des situations totalement différentes. Il peut dans certains cas être impossible de déterminer quel sera l'Etat affecté, par exemple si l'on ne peut prévoir en direction de quels autres pays soufflera le vent porteur d'émissions dangereuses. En conséquence, l'article devrait prévoir un autre moyen de rendre publique l'existence d'une menace contre l'environnement. L'orateur note aussi que l'article ne dit pas si l'Etat d'origine peut autoriser l'activité dangereuse en question lorsque les autres Etats n'ont pas encore répondu à la notification qui leur a été faite.

(M. Hafner, Autriche)

19. En ce qui concerne les articles 12 à 17, le représentant de l'Autriche n'est pas convaincu qu'une réglementation aussi détaillée soit appropriée ni adéquate. Si c'est bien là ce que l'on veut, les règles devront être plus explicites, mais alors elles ne seront plus guère viables. Il pourrait être nécessaire d'être plus explicite en ce qui concerne l'article 14, qui n'indique pas les conséquences d'un refus des mesures proposées par les Etats potentiellement affectés. Il n'est pas non plus fait mention des conséquences de l'incapacité où peut se trouver l'Etat d'origine de prendre ces mesures. La délégation autrichienne ne comprend pas le sens de l'expression "régime juridique" qui figure en divers endroits dans les projets d'articles, et se demande si elle désigne un régime juridique national ou un régime conventionnel particulier arrêté d'un commun accord par l'Etat d'origine et l'Etat potentiellement affecté. Il faut aussi éviter de donner l'impression que seuls des Etats peuvent subir des conséquences préjudiciables : les dispositions procédurables devraient donc aussi exiger des Etats qu'ils donnent aux personnes privées étrangères la possibilité de participer au processus de coopération transfrontière, car en cas de dommages ce sont elles les premières victimes. Quant à l'article 16, le représentant de l'Autriche se demande comment l'on doit interpréter le caractère facultatif du rapport du mécanisme d'établissement des faits, et si ce caractère peut permettre ultérieurement à une partie d'interpréter les faits différemment.

20. M. DLAMINI (Swaziland), se référant au projet de Code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, dit qu'il limitera ses observations aux projets d'articles 13 et 14 présentés par le Rapporteur spécial, en réservant le droit de sa délégation de commenter ultérieurement les projets d'articles adoptés provisoirement par la Commission à sa quarante et unième session.

21. L'opinion générale selon laquelle un code pénal qui ne prévoit pas de peine ne peut produire les résultats désirés vaut sans aucun doute pour un code pénal international. Néanmoins, il peut en l'occurrence être souhaitable de procéder par étapes, c'est-à-dire de commencer par élaborer le code pour ensuite envisager comment le rendre le plus efficace possible. Notant que ratione personae le projet de code est limité à la responsabilité pénale des individus, M. Dlamini dit que sa délégation ne s'oppose pas à ce que tant le personnel militaire que les civils puissent voir leur responsabilité engagée en vertu du code, mais qu'elle espère que le mot "individu" sera interprété de manière à n'exclure que les Etats proprement dits. Pour ce qui est du contenu du projet ratione materiae, la délégation du Swaziland considère qu'en règle générale les articles proposés sont adéquats.

22. Il n'est aucunement surprenant que des problèmes de définition et de terminologie se soient posés en ce qui concerne les crimes qu'on propose de réprimer dans le code. Se félicitant que le Rapporteur spécial ait, dans certains cas, jugé souhaitable de redéfinir certains crimes, M. Dlamini fait observer que la Commission ne doit pas craindre d'écarter des définitions obscures formulées pour répondre aux besoins d'une époque moins libérale en faveur de définitions mieux adaptées à la période actuelle, technologiquement plus avancée. Pourvu qu'on ne perde pas de vue l'objectif de l'entreprise et que l'on respecte les principes coutumiers du droit international, il n'y a pas de mal à rompre avec la tradition pour parvenir rapidement à un consensus.

(M. Dlamini, Swaziland)

23. Il faut prendre soin, pour déterminer la gravité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, de ne pas porter atteinte au pouvoir discrétionnaire de l'autorité judiciaire chargée d'appliquer la règle de droit. La délégation du Swaziland ne pense pas, quant à elle, qu'il faille faire de la gravité un élément du crime de guerre, et, en tant que tel, un élément dont il faudrait dans un procès démontrer l'existence distincte et spécifique. Elle est donc plutôt favorable à la deuxième variante de l'article sur les crimes de guerre, espérant que la liste indicative qui y figure suffira à orienter le tribunal compétent. Cette liste elle-même doit être indicative et non exhaustive, sa seule fonction étant d'orienter. A cet égard, s'il approuve l'idée générale qui sous-tend les arguments reproduits au paragraphe 119 du rapport de la Commission (A/44/10), M. Dlamini fait des réserves au sujet du mot "notamment" utilisé au paragraphe c) de la deuxième variante, s'associant en cela à l'opinion reflétée au paragraphe 122 du rapport. Le mot "graves" qui suit le mot "atteintes" ne gêne pas sa délégation, et cela quand bien même on le supprimerait au paragraphe a). Elle pense aussi que le fait de causer des souffrances doit être intentionnel pour constituer un crime punissable. Il faut de plus développer la notion de "nécessités militaires" à l'alinéa i).

24. Pour ce qui est de la distinction entre crimes de guerre et crimes contre l'humanité, peut-être n'est-elle pas absolument nécessaire. La Commission ne doit pas perdre son temps à essayer de tracer une frontière insaisissable entre ces deux catégories d'infractions si cela n'est pas nécessaire pour parvenir à un consensus. On ne voit pas pourquoi l'utilisation d'armes nucléaires ou d'autres armes de destruction massive ne devrait pas être réprimée dans le code, que ce soit en tant que crime de guerre ou crime contre l'humanité; néanmoins, il est nécessaire d'étudier la question de manière beaucoup plus approfondie. Compte tenu de l'accroissement du nombre des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis par des individus et des groupes qui, posant aux patriotes et avec l'aide directe ou indirecte d'Etats, la délégation du Swaziland espère que la Commission examinera rapidement la question de la responsabilité pénale des organes reconnus coupables de fournir une telle assistance. Elle espère aussi que la Commission pourra sans trop tarder élaborer un ensemble minimum de règles démocratiques que les gouvernements devront observer, de manière à mettre fin aux activités des groupes visant à renverser d'autres gouvernements du pouvoir. En ce qui concerne la distinction entre les actes individuels et les actes massifs, une seule atteinte contre un individu ou ses biens peut avoir les caractéristiques d'un crime contre l'humanité; il faut éviter toute définition restrictive qui empêcherait une telle interprétation. La délégation du Swaziland approuve la notion d'humanité telle qu'elle est définie aux paragraphes 152 et 153 du rapport, et considère de plus que le motif ne doit pas être considéré comme un facteur pertinent pour établir l'existence d'un crime contre l'humanité, en particulier si l'on prouve l'existence de l'élément intentionnel. Pour ce qui est de la rédaction du texte, elle approuve les suggestions reflétées au paragraphe 158 du rapport.

25. Quant au paragraphe 1) du projet d'article 14 présenté par le Rapporteur spécial, M. Dlamini est en règle générale d'accord avec la définition du génocide qui y est donnée, bien qu'il estime que les alinéas ii) et iii) pourraient être libellés plus clairement, de manière à indiquer que les actes impliquent le fait de

(M. Dlamini, Swaziland)

tuer des êtres humains et constituent donc un génocide au sens strict. La délégation du Swaziland préfère la deuxième variante proposée pour le paragraphe 2) de l'article; néanmoins, les mots "telles qu'elles sont pratiquées en Afrique australe" qui y figurent entre parenthèses devraient être supprimés, car ils prêtent trop à controverse et peuvent même induire en erreur, en ce qu'ils semblent donner à penser que tous les Etats d'Afrique australe pratiquent l'apartheid. A cet égard, la délégation du Swaziland s'associe volontiers aux vues reflétées aux paragraphes 163, 164 et 168 du rapport. Quant au paragraphe 3) de l'article, c'est à juste titre que le Rapporteur spécial estime que la question doit faire l'objet d'un examen plus approfondi. L'expression "toutes autres formes d'asservissement" est acceptable, mais la notion de "travail forcé" devra être soigneusement circonscrite pour éviter toute confusion avec les formes acceptées de service civique.

26. M. ORDZHONIKIDZE (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que la grande diversité des vues exprimées à la CDI sur la responsabilité des Etats et sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international reflète non seulement la complexité de ces sujets mais aussi des changements rapides et profonds qui ont lieu dans le monde et n'ont pas manqué d'influencer la doctrine juridique des pays ainsi que leurs approches politiques à l'égard des questions de droit. Il souligne la nature complexe de la question de la responsabilité des Etats et son importance dans un monde de plus en plus conscient de la nécessité de renforcer le rôle du droit international, et dit que la clef de l'établissement d'une communauté organisée d'Etats fondée sur la primauté du droit ne réside pas dans la contrainte ou dans la menace d'avoir à rendre compte, mais dans un équilibre d'intérêts appuyé par des normes de droit international. De plus, une vie internationale fondée sur la primauté du droit est inconcevable sans une définition claire de la responsabilité incombant à ceux qui dépassent les limites de ce qui est permis en droit international. La responsabilité des Etats est manifestement l'un des points les plus importants de l'ordre du jour de la CDI et celle-ci devrait s'efforcer d'en achever l'examen aussitôt que possible. Le projet d'instrument qui en résultera devrait refléter clairement le principe de la responsabilité pour violation des normes existantes du droit international et distinguer clairement entre les crimes internationaux tels que l'agression et l'occupation et les délits internationaux. Ces deux exigences devraient être sous-jacentes à l'ensemble du projet et apparaître constamment dans sa nouvelle partie relative au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité internationale, dont les articles devraient être rédigés eu égard à la responsabilité spéciale des Etats pour les crimes internationaux.

27. La question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international n'est pas moins actuelle et est encore plus complexe. De l'avis de la délégation soviétique, la solution à rechercher dans ce domaine essentiellement nouveau doit être réaliste et équilibrée et tenir compte des intérêts de tous les Etats et de l'humanité dans son ensemble. Les normes élaborées par la CDI ont pour but de donner une base juridique aux traités réglementant la coopération des Etats

(M. Ordzhonikidze, URSS)

dans la solution des problèmes résultant de dommages transfrontière. Il faut considérer à ce propos que le nombre et la portée des conventions qui existent déjà dans ce domaine sont très limités. Le futur instrument devra fournir aux Etats des principes fondamentaux et des directives pour résoudre les problèmes de responsabilité dans des domaines précis et pour élaborer des accords appropriés. Il faut en conséquence prendre grand soin de n'employer que des notions et expressions déjà établies et acceptées dans la pratique du droit international.

28. Selon la nouvelle approche adoptée par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport (A/CN.4/423 et Corr.1 et 2), la responsabilité objective suppose non seulement des activités à risque mais aussi un dommage appréciable. Mais si le critère du risque n'est pas indiqué, tout le sujet devient impossible à traiter, et les difficultés rencontrées à ce propos par la CDI ne sont guère surprenantes. Un autre point important est la nécessité de la solidarité à l'égard de l'Etat d'origine, qui est souvent la première victime - et la plus durement atteinte - du dommage causé par ses propres activités parfaitement licites. Il ne s'agit certainement pas de traiter cet Etat comme un Etat hostile mais de fournir une base juridique de coopération entre Etats également innocents. De l'avis de la délégation soviétique, la CDI, dans son traitement du sujet à sa quarante et unième session, a en fait perdu du terrain au lieu de faire des progrès. Cela est dû à un manque de clarté conceptuelle, sans laquelle il est impossible de progresser.

29. Cela étant, la délégation soviétique est de plus en plus convaincue que la réparation pour dommage transfrontière au niveau des Etats ne peut être faite qu'en vertu d'accords spéciaux. La question se pose aussi de savoir si le problème ne pourrait être résolu par application des règles de droit civil relatives à la responsabilité limitée des personnes morales. Toute solution du problème de la responsabilité des Etats dont les activités ont causé un dommage transfrontière devrait tenir compte de l'intérêt que le progrès scientifique et technologique et la mise au point d'activités de pointe présentent pour les Etats individuels et pour l'ensemble de la communauté internationale, tout en sauvegardant les intérêts des Etats voisins. La délégation soviétique continue d'estimer que l'instrument que la CDI est en train de rédiger devrait prendre la forme de principes généraux ou directives qui serviraient de points de référence aux Etats lorsqu'ils concluent des accords sur la responsabilité pour dommage transfrontière dans tel ou tel domaine d'activité ou qu'ils règlent des réclamations à raison du dommage causé.

30. M. AL-BAHARNA (Bahreïn), se référant à la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, dit que sa délégation est heureuse de noter les changements apportés aux projets d'articles 1 à 10 et de constater que le Rapporteur spécial envisage maintenant la possibilité pour la CDI de s'engager dans la bonne voie. Des catastrophes internationales récentes ont souligné la nécessité de codifier le droit international dans le domaine en question. De plus, la conclusion de conventions internationales dans le domaine du droit de l'environnement a fait apparaître la nécessité d'une convention-cadre.

(M. Al-Baharna, Bahreïn)

31. La CDI devrait adopter une approche double, utilisant les critères du "dommage" ou du "préjudice" en ce qui concerne la responsabilité et le critère du "risque" en ce qui concerne les mesures préventives. L'article premier devrait se lire ainsi :

"Les présents articles s'appliquent aux activités qui s'exercent sur le territoire d'un Etat ou dans d'autres lieux placés sous sa juridiction ou son contrôle, lorsque les conséquences physiques de ces activités causent ou risquent de causer un préjudice transfrontière."

32. Jusqu'à présent, lorsqu'elle a examiné la question de l'extension éventuelle des articles proposés aux "zones communes", la CDI a présumé que le risque ou le préjudice transfrontière devrait donner matière à procès. L'inclusion des "zones communes" dans le champ d'application du projet peut avoir des implications allant au-delà des situations transfrontière. Par exemple, l'extension du sujet à l'"espace extra-atmosphérique" ou au "patrimoine commun de l'humanité" peut aboutir à des interférences avec les travaux d'organisations internationales compétentes dans ces domaines. Si la CDI étend le champ d'application du projet aux "zones communes", elle devra entreprendre l'étude d'un certain nombre de questions qui dépassent le cadre du sujet tel qu'il est actuellement conçu. Bahreïn n'a pas d'objection de principe à une telle extension mais la CDI devrait d'abord étudier la question de savoir s'il est praticable et souhaitable d'étendre le sujet aux "zones communes".

33. Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 fait dépendre la responsabilité de la connaissance ou des "moyens de savoir", ce qui paraît s'écarter des principes fondamentaux du droit. Bahreïn n'est pas certain que cette approche soit la meilleure façon de sauvegarder les intérêts des pays en développement. L'article est rédigé en termes généraux de sorte qu'il s'applique à la fois aux Etats en développement et aux Etats développés, et sa formulation paraît rétrécir considérablement la portée de la responsabilité. La CDI devrait par conséquent reconsidérer la formulation de l'article. Bien entendu, Bahreïn n'a pas d'objection de fond à ce que la présomption soit ajoutée à l'article. Comme le but principal de l'article est apparemment d'établir les circonstances dans lesquelles un Etat est responsable, il y aurait lieu de l'intituler "preuve des obligations".

34. Le texte de l'article 4 s'écarte de celui de l'article 30, paragraphe 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La CDI devrait revoir le projet d'article à la lumière de la Convention de Vienne et de l'article 32 du projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.

35. Bahreïn ne voit guère la nécessité des deux phrases mises entre crochets à l'article 5. Mieux vaudrait traiter de la question par application du droit international général. Cependant, si l'on jugeait nécessaire d'avoir une disposition en la matière, Bahreïn préférerait la deuxième phrase entre crochets. Les articles 6, 7 et 8 sont une amélioration des versions précédentes et Bahreïn les appuie dans l'ensemble. On pourrait améliorer l'article 7 en y faisant référence à la nécessité d'une coopération entre l'Etat d'origine et les "Etats présumés affectés" en cas de risques ou de préjudice transfrontière. L'article pourrait aussi indiquer les modalités de la coopération entre les Etats intéressés.

(M. Al-Baharna, Bahreïn)

36. La délégation de Bahreïn a peine à comprendre le but de l'article 9. La "réparation" a un sens précis en droit et elle est déterminée par divers critères. En spécifiant que la réparation doit être déterminée par voie de négociation, on ne spécifie que l'un des critères applicables. Si la négociation échoue, les parties peuvent recourir à d'autres moyens pacifiques de règlement des différends conformément à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. La CDI devrait par conséquent examiner plus longuement l'article 9. La rédaction de l'article doit aussi être améliorée. Par exemple, il n'est peut-être pas nécessaire d'inclure le membre de phrase "dans la mesure où cela est compatible avec les présents articles" ni de se référer à la théorie de "l'équilibre entre les intérêts affectés". De plus, il n'est peut-être pas nécessaire d'énoncer les modalités d'un critère pour la réparation. Le mieux serait le moment d'énoncer le principe en question aussi simplement que possible.

37. Les articles 10 à 17 sont trop détaillés, et les procédures qui y sont énoncées devraient être simplifiées. Le titre de l'article 16 est critiquable parce que le droit international général n'oblige pas un Etat à négocier un régime pour des activités licites pouvant causer un dommage transfrontière. Il faudrait donc modifier le titre et le contenu de l'article. La CDI devrait réexaminer les articles 10 à 17 en vue de rendre moins contraignantes les procédures qui y sont énoncées.

38. Sir Arthur WATTS (Royaume-Uni) dit que son pays constate avec satisfaction qu'en 1989 la CDI a pu avoir un débat de fond sur la responsabilité des Etats. Le Royaume-Uni se félicite aussi de la proposition du Rapporteur spécial tendant à étudier séparément les conséquences juridiques d'un "délit international" et celles d'un "crime international". La notion de crimes internationaux est particulièrement difficile et controversée, et les travaux consacrés aux conséquences de simples infractions à des obligations internationales ne devraient pas être retardés par l'examen des conséquences des crimes internationaux. Quant aux deux projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial, l'article 7 soulève des questions plus complexes que l'article 6. Le Royaume-Uni estime comme le Rapporteur spécial que la restitution est un mode de réparation qui devrait s'appliquer aussi largement et aussi universellement que possible. Il note que le Rapporteur spécial a admis, à propos de l'exception visant le cas où la restitution serait "excessivement onéreuse", qu'il reste beaucoup de points à étudier de façon plus approfondie. Il est particulièrement préoccupé à l'idée que des facteurs politiques, économiques et sociaux pourraient être considérés comme constituant des exceptions. Il espère qu'en 1990 la CDI sera capable d'organiser ses travaux de manière à faire de réels progrès dans l'important domaine de la responsabilité des Etats. Il note avec une satisfaction particulière que, d'après la déclaration du Président de la CDI, celle-ci s'attaque à nouveau à ce sujet et est pleinement consciente de son importance.

39. Le Royaume-Uni est également satisfait des progrès faits par la CDI dans son examen de la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Sir Arthur Watts désire faire quatre observations d'ordre général. Premièrement, les projets d'articles sont une oeuvre de développement progressif plutôt que de codification du droit international. Mieux vaut se concentrer sur

les situat.
doivent être
sujet. De
eux-mêmes.
responsabi
satisfait,
apportées
l'important
Royaume-Uni
chapitre I
égards. De
appréciabl
s'appliqua
chapitre I
s'applique
réalisable
détail à f
Commission
en temps v

40. Les d
représente
responsabi
classique;
probableme
juristes.
encore beau
d'analyses
une très g
responsabi
d'activités
du droit à
que la CDI
depuis lon
ses travaux

41. Le fa
aux nouvea
CDI que le
travaux de
s'occupe de
soit de su
dans son ex
en jeu des
possible de
saisie. T
controvers
de la poli
de temps q
que la dur

(Sir Arthur Watts, Royaume-Uni)

les situations qui donnent lieu à la plus grande partie des problèmes pratiques qui doivent être résolus, plutôt que de chercher à traiter globalement l'ensemble du sujet. Deuxièmement, les actes en question sont par définition licites en eux-mêmes. Il faut être très prudent avant d'attribuer aux Etats une responsabilité en raison de leurs actes licites. Troisièmement, le Royaume-Uni est satisfait, avec quelques réserves, des améliorations que le Rapporteur spécial a apportées aux chapitres I et II du projet. Il est particulièrement satisfait de l'importance égale donnée aux notions de risque et de dommage. Enfin, le Royaume-Uni a de sérieuses réserves à formuler au sujet de la portée du chapitre III. Ce chapitre paraît aller au-delà du droit existant à plusieurs égards. De plus, surtout si l'expression "risque appréciable" (ou "dommage appréciable") est gardée à l'article premier, il pourrait être interprété comme s'appliquant à une gamme beaucoup trop large d'activités. Si l'on veut garder le chapitre III, il faudra le rédiger très soigneusement pour faire en sorte qu'il ne s'applique qu'à des situations où sa mise en oeuvre est raisonnablement réalisable. Le représentant du Royaume-Uni a un certain nombre d'observations de détail à faire au sujet de certaines dispositions du projet d'articles dont la Commission est saisie. Il les annexera au texte de son intervention, qui sera mis en temps voulu à la disposition des membres de la Commission.

40. Les deux sujets dont le représentant du Royaume-Uni vient de parler représentent, dans le programme de travail de la CDI, l'ancien et le nouveau. La responsabilité des Etats est un sujet qui fait partie du droit international classique; c'est peut-être le dernier sujet de ce genre que la CDI aura probablement à examiner. De plus, il s'agit bien ici de droit à l'usage des juristes. La CDI a pris beaucoup de temps dans son examen du sujet et il lui reste encore beaucoup à faire. Elle a produit au cours des années un grand nombre d'analyses très précieuses des problèmes juridiques, et le sujet continuera d'avoir une très grande importance pour les juristes de droit international. La responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international constitue plutôt du droit à l'usage des politiciens et représente bien le type de nouveaux sujets que la CDI examine. Cette question est, elle aussi, à l'ordre du jour de la CDI depuis longtemps, et de nombreuses années s'écouleront avant que la CDI n'achève ses travaux sur le sujet, encore qu'elle ait déjà fait des progrès considérables.

41. Le fait que l'on passe ainsi des questions classiques de droit international aux nouveaux domaines de préoccupation internationale affecte tant le rôle de la CDI que le rôle de la Sixième Commission à l'égard des travaux de la CDI. Les travaux de la CDI présentent quatre traits caractéristiques. Premièrement, la CDI s'occupe de plus en plus soit de certains sujets très spécifiques et très limités, soit de sujets qui se situent aux frontières du droit international. Deuxièmement, dans son examen de ces sujets, la CDI est souvent mise en face de questions mettant en jeu des considérations interdisciplinaires. Il lui est de moins en moins possible de concevoir d'une façon purement juridique les sujets dont elle est saisie. Troisièmement, ses travaux sont souvent - et de plus en plus - controversables non seulement du point de vue du droit mais aussi du point de vue de la politique sous-jacente. Quatrièmement, la CDI prend maintenant beaucoup plus de temps qu'auparavant pour achever ses travaux sur un sujet donné alors pourtant que la durée de ses sessions augmente constamment.

(Sir Arthur Watts, Royaume-Uni)

42. Ces caractéristiques appellent certaines questions non seulement sur le rôle et les travaux futurs de la CDI mais aussi sur l'attitude que la Sixième Commission doit avoir à l'égard des travaux de la CDI. La discussion des travaux de la CDI par la Commission fait apparaître deux choses frappantes : l'étendue du désaccord à l'égard de ce que la CDI présente à la Commission; et le caractère détaillé d'un grand nombre d'interventions lors des débats de la Commission. Ces deux faits témoignent peut-être d'un malentendu au sujet de la nature des rapports entre la Commission et la CDI. La CDI est un organe d'experts, de juristes indépendants, et l'on doit donc se demander s'il est vraiment très sage de lui demander d'examiner un sujet multidisciplinaire qui soulève des questions faisant l'objet de controverses juridiques et politiques considérables. En fait, la Commission demande à la CDI de résoudre les problèmes de principe qu'elle ne peut résoudre elle-même. Et pourtant ces questions de principe relèvent de la Commission, non de la CDI. C'est seulement si les principes sont raisonnablement clairs et généralement acceptés que l'on peut attendre de la CDI qu'elle transforme cette acceptation générale en des textes juridiques susceptibles d'être largement approuvés.

43. S'il est vrai que le développement progressif du droit international relève bien de la CDI, celle-ci ne devrait en être chargée que dans des limites raisonnables et pratiques. La nécessité d'un accord général ou de directives claires est particulièrement importante dans le domaine international. Lorsque la CDI finit par produire un projet d'articles définitif, ces articles doivent être adoptés sous forme de traité pour devenir juridiquement obligatoires. Dans les négociations conduisant à l'adoption d'un traité, les textes approuvés par la CDI sont, dans une large mesure, adoptés par la conférence intéressée, aussi forte que puisse être l'opposition d'un nombre important de délégations. Par contre, si un nombre important d'Etats ne deviennent pas parties au traité, le traité risque de ne jamais entrer en vigueur ou, s'il entre en vigueur, d'avoir des effets limités. Il est donc important, sur le plan international, de faire en sorte que les travaux de la CDI aient de bonne chance de survivre et de devenir ainsi une contribution effective au développement du droit international.

44. La clef d'une relation productive entre la Sixième Commission et la CDI est que chaque organe comprenne bien et respecte le rôle de l'autre. Le respect de l'indépendance et de la spécialisation juridique de la CDI implique nettement qu'il ne convient pas que la Commission cherche à prendre part à la discussion juridique technique de dispositions détaillées. La CDI doit fournir les connaissances juridiques spécialisées; c'est à la Commission de veiller à ce que la CDI le fasse selon des orientations généralement acceptables pour les gouvernements représentés à la Commission. Les observations détaillées sur des textes de la CDI doivent être faites plus tard, lorsque la CDI a préparé un projet d'articles complet et que les gouvernements sont invités à présenter des observations sur ce projet. Jusque-là, le rôle de la Commission est de présenter à la CDI de larges vues quant au cours que ses travaux prennent ou devraient prendre. La CDI doit tenir compte des directives que la Commission lui donne. Le représentant du Royaume-Uni ne veut pas dire que la CDI a l'habitude de méconnaître les vues de la Commission. Certaines récentes années au moins, la CDI a habituellement demandé des directives à la Commission. Le Royaume-Uni souhaite que la CDI recoure plus fréquemment à cette pratique.

(Sir Arthur Watts, Royaume-Uni)

45. Il y a un risque que la CDI s'écarte encore davantage de la position centrale qu'elle devrait occuper et qu'elle se perde dans l'inconséquence, ce qui n'est dans l'intérêt de personne. La CDI devrait être utilisée davantage. Si elle pouvait exprimer rapidement une opinion sur un cadre juridique approprié à une action future dans un domaine d'intérêt immédiat pour la communauté internationale, sa valeur apparaîtrait plus clairement. Sir Arthur Watts a à l'esprit des demandes faites à une session de l'Assemblée auxquelles la CDI répondrait pour la session suivante.

46. Les questions du genre de celles sur lesquelles il a appelé l'attention devront être présentes à l'esprit dans les années à venir lorsque les délégations auront peut-être à examiner les autres sujets qu'il conviendra éventuellement d'inscrire à l'ordre du jour de la CDI. Certains facteurs auront probablement beaucoup d'importance pour le Royaume-Uni. Premièrement, pour qu'un sujet soit inscrit à l'ordre du jour de la CDI, il faut, soit qu'il fasse déjà l'objet d'un large accord quant aux politiques et objectifs sous-jacents, soit que le renvoi à la CDI s'accompagne des directives nécessaires. Deuxièmement, il faut considérer le temps que l'examen du sujet prendra probablement. Troisièmement, le sujet doit être de ceux dont on peut raisonnablement attendre qu'il aboutira à des résultats généralement acceptables. Quatrièmement, le sujet doit être de ceux qui présentent une véritable utilité pratique. Cinquièmement, il importe de permettre à la CDI d'achever les travaux qui sont déjà à son ordre du jour avant de la charger de sujets nouveaux.

47. M. CRAWFORD (Australie) se plaît à noter les progrès réels réalisés à la quarante-deuxième session de la Commission dans les deux domaines apparentés que sont la responsabilité des Etats et la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Il s'agit là de sujets aux implications à la fois amples et lointaines, et la Commission a bien fait d'y prêter toute l'attention voulue, même si cela a pris du temps.

48. Abordant d'abord le sujet de la responsabilité des Etats, M. Crawford prend note du fait que la décision de traiter à part des délits d'Etat et des crimes d'Etat est une solution provisoire, dans l'attente d'éclaircissements sur les conséquences des infractions en question. Si la distinction entre les deux catégories existe en droit international, la décision d'étudier séparément les conséquences de chacune d'elles semble judicieuse. Pour ce qui est des projets d'articles 6 et 7, renvoyés au Comité de rédaction à la quarante-deuxième session, les principes qui inspirent l'article 6 ne présentent aucune difficulté, non plus que la proposition que contient l'article 7 selon laquelle la première forme de réparation du fait internationalement illicite est la restitutio in integrum, expression que la Commission a traduite par "institution en nature". Mais le problème que soulève l'article 7, au moins tant que le reste de cette partie du projet n'aura pas été fixé, c'est qu'il enlève toute latitude dans le choix de la restitution ou de la réparation, ce qui est constant dans la pratique de l'Etat et dans les décisions de justice. L'indemnisation monétaire, surtout dans le cas des préjudices causés aux ressortissants d'un Etat, est la forme la plus courante de réparation, en dépit de ce que dit le paragraphe 4 de l'article 7.

/...

(M. Crawford, Australie)

49. Qui plus est, après avoir posé le principe de la restitution en nature, de façon d'ailleurs quelque peu péremptoire, l'article prévoit des exceptions au principe même, ce qui ne va pas sans quelques difficultés; ainsi, le paragraphe 3 laisse entendre que la qualification "excessivement onéreuse" pourrait être attribuée dans certains cas par le droit interne de l'Etat fautif, ce qui revient à dire qu'un Etat peut exciper de son droit interne pour échapper à ses obligations internationales. Si l'on retient cette notion de charge "excessive", il convient de réviser le paragraphe 3 de manière à faire ressortir que l'Etat ne peut prétendre que telle restitution serait "excessivement onéreuse" en vertu d'une simple disposition de son droit interne. Mais il y a une autre difficulté, plus fondamentale encore : c'est celle que soulève la formulation de la notion de "charge disproportionnée", au paragraphe 2, qui ne prévoit pas, apparemment, les dommages subis par le système politique, économique ou social de l'Etat lésé. Si l'on retient la structure d'ensemble du projet, il faudra amender au moins l'alinéa b) du paragraphe 2, de manière à n'y parler que des effets disproportionnés que peut subir le système politique, économique ou social du pays fautif. Il serait cependant peut-être préférable, tout en conservant le principe de la restitutio in integrum, de concevoir le contenu de la restitution, et l'équilibre à établir entre restitution et réparation, en des termes plus souples.

50. Abordant ensuite le sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, M. Crawford se félicite des nouveaux articles présentés par le Rapporteur spécial, qui s'est efforcé de prendre en compte les observations faites à la Sixième Commission à la quarante-troisième session, et d'étendre la portée des articles aux activités qui entraînent des dommages, et non plus seulement à celles qui comportent un risque. La conscience plus aiguë que l'on a désormais des questions d'environnement, y compris de l'effet de serre, a rendu les travaux de la Commission dans ce domaine plus pertinents que jamais. Le Gouvernement australien est notamment d'accord avec l'idée que les articles couvrent des situations qui apparaissent dans des domaines ne relevant de la juridiction nationale d'aucun Etat et où le dommage peut être causé aux "zones communes". De telles situations soulèvent très certainement des difficultés juridiques, mais ne pas en traiter constituerait à l'évidence une omission majeure. Pour beaucoup des activités considérées, les zones où le dommage peut se produire transcendent les frontières des Etats et couvrent de vastes régions de la planète, exerçant leurs effets sur l'ensemble de l'environnement humain. Cela a déjà été reconnu dans l'un des principes de la Déclaration de Stockholm de 1972, et la nécessité d'examiner les obligations des Etats au regard du risque ou du dommage dans les zones communes s'impose d'autant plus que l'on sait mieux que certaines activités, comportant par exemple l'émission de gaz, peuvent dégrader l'atmosphère.

51. Pour ce qui est du libellé des projets d'articles, M. Crawford préférerait "appréciable" à "significatif" pour qualifier à la fois le "risque" et le "dommage", mais il n'est pas sûr que l'expression "simple examen" qui figure dans la deuxième moitié du paragraphe a) de l'article 2 soit bienvenue, dans la mesure où la simplicité n'est pas la même chose pour le spécialiste et pour le profane. Si le Rapporteur spécial a raison de vouloir traiter à la fois du risque et du dommage, et la Commission de le soutenir en ce sens, la délégation australienne se demande pourquoi on insiste sur les activités qui causent, ou comportent le risque

(M. Crawford, Australie)

de causer, un dommage "pendant la période où elles s'exercent" [al. 2 b)]; elle n'est pas convaincue des mérites de cette expression. Bien qu'il faille préférer la deuxième variante de l'article 5, l'ensemble du projet s'établit sur des structures de définition qui ne correspondent pas exactement au titre du sujet, où il est question d'"activités non interdites par le droit international". Quant au libellé de l'article 6, il laisse à désirer, dans sa version anglaise en tout cas.

52. Le Rapporteur spécial a révisé les articles 10 à 17, relatifs aux procédures de prévention des dommages transfrontière, mais on notera que la distinction entre activités à risques et activités préjudiciables pourrait être bien utile en la matière. Il existe un corpus considérable de pratiques étatiques en matière de notification préalable et de consultation avec les Etats menacés par une activité susceptible de causer un dommage ou présentant un risque. En ce qui concerne l'article 16, il vaudrait mieux conjuguer les deux variantes, le mécanisme d'établissement des faits n'étant que l'une des nombreuses solutions auxquelles on pourrait songer.

53. M. SOEGARDA (Indonésie), se référant au chapitre VI du rapport de la Commission du droit international (A/44/10), relatif aux immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, déclare que sa délégation a quelque difficulté à approuver le projet présenté, qui lui semble privilégier la pratique d'une poignée de pays qui souscrivent au principe de l'immunité restreinte de l'Etat. Il serait difficile de soutenir que ces pratiques sont une manifestation du droit international général ou le fait de la grande majorité des Etats. Il faudrait apporter des modifications substantielles pour réaffirmer et renforcer l'application des immunités juridictionnelles des Etats, tout en précisant, en termes clairs et largement acceptables, quelles seraient les exceptions. Dans ce contexte, le terme "exceptions", qui figure à la partie III du projet, devrait exprimer l'idée que l'immunité juridictionnelle de l'Etat est la règle du droit international, à laquelle il ne peut être dérogé qu'avec le consentement exprès de l'Etat.

54. Pour ce qui est du paragraphe b) de l'article 8, la délégation indonésienne est favorable à l'intégration de l'éventualité du "changement fondamental". C'est pourquoi elle est en faveur de la suppression du membre de phrase "et des règles pertinentes du droit international général", entre crochets à l'article 6, qui peut donner lieu à une interprétation unilatérale des articles et en compromettre l'application.

55. On peut se féliciter que la Commission ait adopté le texte final du projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. La définition du "courrier diplomatique" donnée à l'article 3 est conforme aux conventions existantes et fait place aux courriers diplomatiques ad hoc, qui sont en règle générale des agents de l'Etat chargés de cette fonction précise. L'article 4, relatif à la liberté des communications officielles, touche à une prérogative déjà reconnue et protégée par le droit conventionnel, qu'on ne peut donc considérer comme un privilège accordé aux envoyés de l'Etat. C'est un droit indispensable à l'exécution des fonctions fondamentales des missions à l'étranger. L'article 7, relatif à la nomination du courrier diplomatique, devrait permettre d'effacer la différence entre courrier

(M. Soegarda, Indonésie)

professionnel et courrier ad hoc, le choix appartenant entièrement à l'Etat d'envoi. L'article 8, relatif aux documents, présente de manière plus précise les documents officiels dont doivent être porteurs les courriers. Le paragraphe 1 de l'article 18, relatif à l'immunité de juridiction, est un compromis acceptable entre deux écoles de pensée; cette solution équilibrée devrait rendre l'article plus facilement acceptable. L'article 23, relatif au statut du commandant d'un navire ou d'un aéronef auquel est confiée la valise diplomatique, prévoit une protection et des facilités supplémentaires pour la valise diplomatique non accompagnée. L'article 20, relatif à l'exemption de la fouille et de l'inspection, fixe les dispositions clefs du statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Comme l'accueil qui sera réservé à la convention envisagée dépend de ces dispositions clefs, il est impératif de trouver un équilibre entre les intérêts opposés de ceux qui insistent sur la nécessité d'empêcher tout abus et de ceux qui font valoir l'inviolabilité de la valise.

56. Se référant ensuite au projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, M. Soegarda se plaît à noter que la grande majorité des membres de la Commission se sont accordés à penser qu'il fallait mentionner expressément l'apartheid; sa qualification de crime contre l'humanité a, d'une manière générale, été acceptée par la Commission. La délégation indonésienne préfère la deuxième variante du paragraphe 2 de l'article 14, qui reprend, dans sa définition du crime contre l'humanité, le texte de l'article II de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid. En outre, il faudrait mentionner expressément la pratique de l'apartheid en Afrique du Sud. S'il est vrai que les actes visés par l'article se commettent ailleurs dans le monde, ce n'est qu'en Afrique du Sud que l'apartheid est devenu politique officielle.

57. Pour ce qui est de la création d'un groupe de travail chargé d'étudier le programme à long terme de la Commission, la délégation indonésienne tient à faire ressortir combien il faut être prudent dans le choix des sujets qui seront examinés. Comme son programme de travail est déjà chargé et les opinions de ses membres partagées, la Commission devrait se concentrer sur les questions qui présentent un intérêt pratique réel et des perspectives raisonnables de solution.

58. Enfin, M. Soegarda rend hommage au travail des rapporteurs spéciaux de la Commission, et souhaite que leurs rapports soient communiqués à tous les gouvernements le plus tôt possible.

59. M. SOBOLEV (République socialiste soviétique de Biélorussie) dit que la codification et le développement progressif du droit international sont d'autant plus nécessaires que la communauté internationale est de plus en plus attachée à la primauté du droit dans les relations entre Etats, comme il ressort du mémorandum de l'Union soviétique relatif au renforcement du rôle du droit international, et de la récente proposition de proclamation d'une décennie du droit international. Il faut assurer le passage d'un système de contrainte fondé sur la puissance militaire à un système de modération réciproque, fondé sur les instruments juridiques internationaux; c'est au regard de cet objectif que la délégation biélorussienne attache tant d'importance aux travaux que la Commission consacre au code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

(M. Sobolev, RSS de Biélorussie)

60. En la matière, les articles 13 et 14 revêtent une importance toute particulière. M. Sobolev partage les vues de ceux des membres de la Commission qui ont estimé que les crimes de guerre devaient être considérés comme des violations graves des règles du droit international applicables dans les conflits armés. Il n'en estime pas moins qu'une liste indicative de ces crimes devrait figurer à l'article 13, avec, en plus, l'emploi de l'arme nucléaire et d'autres armes de destruction massive. Il pense également, comme le Rapporteur spécial, que l'article 14 devrait mentionner des crimes contre l'humanité comme le génocide, l'apartheid, l'esclavage, le transfert forcé de population et les atteintes à l'environnement. On devrait d'autre part songer sérieusement à faire du trafic international des drogues un crime au sens de l'article 14, dans la mesure où ce phénomène atteint la communauté mondiale tout entière.

61. Pour ce qui est des crimes contre la paix qui font l'objet du titre I du projet, il faudrait établir une corrélation plus étroite entre les articles 13 (Menace d'agression) et 12 (Aggression), et préciser les éléments constitutifs de l'agression, puisque l'article 12 ne fait pas suffisamment ressortir les liens qui unissent la menace d'une part et la planification et la préparation d'une agression de l'autre. L'article devrait également mentionner les pouvoirs plénipotentiaires du Conseil de sécurité, dont les tribunaux pourraient s'inspirer lorsqu'ils ont à connaître d'affaires où il y a eu agression.

62. D'une manière générale, le sujet du projet de code devrait rester un point distinct de l'ordre du jour de la Sixième Commission, et recevoir la priorité dans les débats de la Commission du droit international.

63. La délégation biélorussienne se plaît à noter que la CDI a achevé ses travaux sur le sujet fort important qu'est le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Le projet d'articles, ainsi que les protocoles qui y sont annexés, constituent une base acceptable pour l'adoption ultérieure d'un instrument juridique international, sous la forme par exemple d'une convention uniformisant les règles internationales en vigueur dans ce domaine. Elle se félicite également que les articles se fondent sur le principe primordial de l'inviolabilité de la valise et du courrier diplomatiques.

64. Pour ce qui est du sujet intitulé "Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens", c'est avec plaisir que l'on constate que la Commission a évité les débats où se ressassent les idées générales, et consacré plutôt son attention à des articles précis, ouvrant ainsi la voie à un futur instrument international qui pourrait être favorablement accueilli par la majorité des Etats. Certaines des observations que la Biélorussie a présentées sur ces articles ont été prises en compte à la fois par le Rapporteur spécial et par la Commission. Il lui semblait en particulier qu'il serait logique de fonder en un seul les articles 2 et 3, sous la rubrique "Expressions employées". Cela dit, elle continue de préférer le libellé qu'elle avait proposé pour définir l'expression "Etat". Ce point présente pour elle un intérêt pratique dans la mesure où, à partir du 1er janvier 1990, la RSS de Biélorussie s'engagera dans la transition qui conduira à l'instauration d'un nouveau système de gestion fondé sur l'autonomie administrative et financière.

(M. Sobolev, RSS de Biélorussie)

65. A propos de la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, on notera que l'introduction de la notion de "risque" a permis de cerner la responsabilité objective. Il est extrêmement important, en cette matière, d'user d'une terminologie précise et, au lieu de remplacer le terme "sensible" par "appréciable", il aurait mieux valu utiliser l'adjectif "substantiel". Mais la délégation biélorussienne est disposée à accepter le principe de la responsabilité pour les dommages causés par des catégories particulières d'activités. Elle souhaite cependant que, du point de vue du développement de la notion de responsabilité pour les activités licites, les dommages transfrontière ne soient pas considérés comme le seul événement générateur de la responsabilité. Au niveau des Etats, il n'est possible de réparer un dommage transfrontière qu'en vertu d'accords précédemment conclus. C'est pourquoi la Commission devrait s'efforcer d'élaborer des normes et des principes généraux susceptibles de guider les Etats lorsqu'ils recherchent de tels accords.

66. M. ROSENSTOCK (Etats-Unis d'Amérique) dit que les travaux de la Commission sur le sujet ambitieux que constitue la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, ouvrent des voies nouvelles même s'ils se fondent sur les principes du droit civil et la common law. La Commission a cherché de nouvelles réponses à des besoins et à des soucis nouveaux. Le premier Rapporteur spécial chargé du sujet avait réussi à susciter une quasi-unanimité à la CDI et à la Sixième Commission autour de l'idée qu'il fallait centrer la réflexion sur les activités qui causaient, ou risquaient de causer, un dommage ou un préjudice transfrontière matériel significatif, le meilleur exemple en étant l'exploitation des centrales nucléaires. Il semble que l'on ait insisté surtout sur la mise en place d'un régime d'obligations de procédure auquel les Etats seraient assujettis. En réponse à ces propositions, et à la lumière de ce qu'il pressentait des besoins à venir, le deuxième Rapporteur spécial s'est efforcé d'élargir la portée du sujet dans plusieurs sens. Mais certains membres de la Commission, et un certain nombre de délégations à la Sixième Commission, dont celle des Etats-Unis, doutaient que les projets d'articles, tels qu'ils se présentaient alors, puissent constituer la base d'un instrument ayant force obligatoire largement accepté.

67. Certaines de ces inquiétudes ont été apaisées dans l'année par les amendements apportés aux articles premier et 2, la précision "conséquences physiques" marquant une amélioration sur le libellé antérieur. Cependant, le maintien de l'expression "risque appréciable" n'est pas fait pour dissiper les doutes et n'a d'autre mérite que d'attester que l'on s'en est tenu à la première conception du sujet. Cette notion de "risque appréciable" est en effet trop vague, et risque d'étendre la responsabilité de l'Etat à des activités à risques relativement faibles qui ne causent que des dommages cumulatifs. On peut se demander si cette conception a suffisamment de chances d'être bien accueillie prochainement sur le plan international pour devenir la pierre angulaire d'une future convention.

(M. Rosenstock, Etats-Unis)

68. La délégation des Etats-Unis a pris note avec intérêt des observations du représentant de la Suède sur la question du programme des travaux qu'il faudrait consacrer à ce sujet. Il lui paraissait que l'élaboration de directives, ou, peut-être de directives et de règles, était la meilleure voie dans laquelle la Commission pouvait s'engager. Rappelant cependant que la Commission n'a réussi à s'entendre sur aucune des trois solutions proposées jusque-là, la délégation des Etats-Unis a l'impression que les débats de la Commission deviendront plus marginaux à mesure que les travaux avanceront dans d'autres instances. Le travail sur le projet de principes pourrait cependant être plus productif. La Commission pourrait apporter une contribution intéressante et opportune en faisant fond sur les connaissances qu'elle a acquises et les compétences qu'elle réunit en son sein, mais, pour ce faire, elle doit réviser ses objectifs immédiats en ce qui concerne ce sujet. Elle pourrait souhaiter reconsidérer ses priorités et penser à consacrer, dès que possible, une bonne part d'une de ses sessions aux travaux sur ce sujet.

69. En ce qui concerne le droit des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, la délégation américaine regrette que l'impulsion considérable acquise à la session de 1988 n'ait pu se maintenir. Les débats ont été relativement brefs à la CDI. Il est à noter que même si l'on a pu porter un jugement négatif sur l'expression "risque appréciable" à propos de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, cette clause ne soulève pas les mêmes difficultés dans le contexte des cours d'eau internationaux. L'obligation qu'ont les Etats de prendre des mesures pour parer à certains périls ne prend pas tout à fait naissance au même point que l'obligation de réparer. Une certaine imprécision dans cette dernière obligation ne serait pas rédhibitoire, eu égard notamment à la nature intrinsèquement finie des éléments de la problématique et au fait qu'il y a d'autres solutions évidentes. Mais il en irait tout autrement de l'imprécision qui s'attacherait à l'autre, la responsabilité étant alors virtuellement considérable et éventuellement sans limite et impossible à restreindre.

70. La délégation américaine serait plutôt en faveur de l'optique fondamentale adoptée pour les articles 22 et 23 et de la proposition du paragraphe 642 du rapport, selon laquelle l'expression "dangers ou situations d'urgence provoqués par les eaux" pourrait figurer à l'article premier.

71. Il faut féliciter la Commission du droit international des progrès qu'elle a réalisés ces dernières années sur un sujet à la fois difficile et important et l'inviter à organiser son programme de travail de manière à ne pas perdre l'élan qu'elle avait acquis en 1988. Ses débats sur ce point pourraient orienter les recherches dans d'autres domaines, mais le rôle qu'elle peut jouer à cet égard restera sans effet si elle ne veille pas à raccourcir son temps de réflexion.

72. M. HEROUY (Ethiopie) se plaît à noter les progrès réalisés par la Commission, qui a adopté le projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, et ses deux protocoles facultatifs, dans l'optique générale de l'harmonisation et de l'uniformisation des règles actuellement applicables. Mais elle a fait mieux,

(M. Herouy, Ethiopie)

puisqu'elle a réglé des questions que les conventions existantes ne couvraient pas de suffisamment. D'une manière générale, la délégation éthiopienne est en faveur de l'approche dite fonctionnelle, qui permet de définir le lieu où commence et où s'achève l'exercice des immunités et des privilèges diplomatiques; c'est certainement le critère le plus sûr, du point de vue des applications abusives du principe de l'inviolabilité. L'Ethiopie est tout à fait en faveur de l'organisation d'une conférence internationale de plénipotentiaires, où sera conclue une convention en la matière.

73. En ce qui concerne le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, on peut se féliciter des progrès réalisés là encore par la Commission, qui a reformulé les articles 13 et 14. D'une manière générale, il faudrait incorporer la notion de gravité dans la définition des crimes de guerre. En effet, un crime considéré comme une violation du droit de la guerre, doit être assez grave pour qu'on le considère aussi comme un crime contre la paix et la sécurité de l'humanité. C'est pourquoi il conviendrait de conserver l'adjectif "grave", ce qui permettrait d'exclure les violations mineures du champ d'application du code.

74. Pour ce qui est de la définition des règles juridiques dont la violation constitue un crime de guerre, la délégation éthiopienne préférerait l'expression "règles du droit international applicable dans les conflits armés", qui se rapporte mieux, d'une manière générale, aux conflits de l'époque contemporaine. Il serait prudent et pratique d'adopter à la fois une définition et une liste indicative des crimes : la définition générale permettrait au code de suivre l'évolution de l'histoire, et la liste de tenir compte des événements nouveaux, eu égard en particulier aux méthodes et aux techniques de combat. Cela étant, la délégation éthiopienne préférerait la deuxième variante de l'article 13. Dans la mesure où il faut insister sur l'ampleur et la gravité des violations des règles du droit international applicable dans les conflits armés, le maintien de l'adjectif "grave" au paragraphe a) de l'article 13, dans sa deuxième version, s'impose. Pour ce qui est du paragraphe b) du même article, les "règles du droit international applicable dans les conflits armés" ayant été définies comme les accords internationaux et les principes et les règles du droit international généralement reconnus, il est indubitable que l'expression s'applique uniquement aux conflits internationaux.

75. Le paragraphe c) relève d'un point de vue général mais est aussi indicatif : ni l'alinéa i) ni l'alinéa ii) ne se veulent exhaustifs et le caractère purement illustratif de la liste des crimes de guerre est bien souligné par l'emploi de l'adverbe "notamment", à la première ligne du paragraphe c).

76. Comme le Rapporteur spécial l'a fait remarquer, les crimes contre l'humanité comportent des atteintes aux personnes physiques et des atteintes aux biens. Il ne s'agit pas forcément d'attaques massives : les circonstances peuvent faire qu'un acte qui vise un individu constitue un crime contre l'"humanité", selon l'acception reçue de ce dernier terme. Il est donc oiseux de faire la distinction entre la destruction massive et le crime individuel, puisque c'est la gravité de l'infraction qui prime et non le nombre de ses victimes. On pourrait pourtant distinguer entre le crime de guerre et le crime contre l'humanité, ce dernier devenant une catégorie à part regroupant notamment le génocide, l'apartheid et l'esclavage, qui, par leur caractère général, touchent l'humanité tout entière.

(M. Herouy, Ethiopie)

77. Le terme "humanité" (humanity) a une connotation morale et il serait malvenu de poser une définition en termes de pure éthique. Il vaudrait mieux prendre le mot dans sa seule acception de "genre humain". Il s'ensuit que les crimes contre l'humanité sont ceux qui prennent une telle ampleur que l'on peut les considérer comme une atteinte au genre humain dans sa totalité.

78. Pour ce qui est de l'article 14, on peut se féliciter de l'inscription du génocide au rang de crime contre l'humanité, mais il faudrait également y prévoir l'apartheid. Des deux alternatives proposées pour le paragraphe 2, la seconde est préférable.

79. Si la délégation éthiopienne n'a rien à redire au passage du paragraphe 3 de l'article 14 qui traite de l'esclavage, il lui semble qu'il faudrait préciser ce qu'on entend par "esclavage [...] notamment le travail forcé". Les considérations politiques qui alimentent le problème de l'expulsion et du transfert forcé des populations et les crimes connexes restent à résoudre et la Commission devra s'interroger sur la nature de ces crimes si elle veut arriver à une formule acceptable. Il y a en effet beaucoup de variables à prendre en compte : la finalité de l'expulsion ou du transfert, l'éventuelle présence de motifs humanitaires, les moyens mis en oeuvre, la licéité ou l'illicéité des méthodes, etc.

80. Pour ce qui est des "actes inhumains perpétrés contre les éléments d'une population ou contre des individus pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels, et notamment l'assassinat, la déportation, l'extermination, les persécutions ou la destruction massive de leurs biens" (par. 5 de l'article 14 proposé par le Rapporteur spécial), il conviendrait de prévoir expressément dans cette disposition la protection du patrimoine culturel de l'humanité. A cet égard, ce que fait l'Unesco dans ce domaine pourrait être intéressant.

81. Il serait prématuré d'entreprendre d'ores et déjà l'étude des modalités d'application du code. Eu égard cependant à l'urgence que revêt la question, les résultats atteints restent très en deçà de ce que l'on espérait.

82. L'Ethiopie attache une grande importance au sujet des "utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation". Elle prend note avec satisfaction des progrès réalisés par la Commission en ce qui concerne les deux projets d'article sur les risques, les dangers et les situations d'urgence relatifs à l'eau. Cependant, l'expression "sur une base équitable", qui figure au paragraphe 1 de l'article 22 proposé par le Rapporteur spécial lui semble quelque peu problématique, de même que le paragraphe 3 du même article et le paragraphe 2 de l'article 23. La difficulté est aggravée par le fait que les Etats du cours d'eau sont appelés à prendre "toutes les mesures voulues" (par. 3 de l'article 22). Puisque le péril de l'eau touche non seulement l'Etat du cours d'eau mais aussi les zones hors de son ressort, il va sans dire que la prévention ou l'atténuation des risques suppose la coopération de tous les Etats. Il serait impossible sur le plan pratique, voire sur le plan moral, d'imposer à quelques Etats seulement l'obligation de prévenir ou de minimiser ce péril. C'est pourquoi, devant l'ampleur des dangers que présente l'eau sous toutes ses formes, et vu les ressources dont disposent les Etats du cours d'eau pour écarter les risques prévisibles, la délégation éthiopienne préférerait une optique plus pragmatique.

(M. Herouy, Ethiopie)

83. Le paragraphe 3 de l'article 23 n'est pas très clair, dans la mesure où il donne à croire que les Etats qui ne sont pas parties à la Convention n'en sont pas moins liés par cette disposition. Il devrait être reformulé de manière à bien faire ressortir qu'il ne s'applique qu'aux Etats parties.

84. En conclusion, M. Herouy se déclare dans l'ensemble satisfait des progrès réalisés par la Commission dans l'analyse des questions qui lui étaient proposées à sa dernière session, et se félicite qu'elle garde à l'examen son programme, ses procédures et ses méthodes de travail.

85. M. HUSSAIN (Iraq) se réjouit que la Commission du droit international ait achevé le projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Quand ils auront pris la forme d'une convention, ces articles répondront aux besoins pratiques de la communauté des Etats. Si l'on peut souscrire aux observations des paragraphes 31, 34, 35, 45, 49, 50, 51, 53 et 59 du rapport de la Commission (A/44/10), il faut dire que l'utilité pratique de la convention envisagée dépendra pour une large part du consensus dont elle fera l'objet. C'est pourquoi l'Iraq est arrivé à la conclusion qu'il conviendrait de procéder à des consultations très générales, dans les formes qui conviendront, pour concilier les opinions qui divergent encore sur certains points fondamentaux du projet, comme l'inviolabilité, ou l'étendue des privilèges, immunités et facilités dont jouit le courrier. Quant à la recommandation de la Commission - qui propose d'organiser une conférence pour conclure la convention - la délégation iraquienne n'a pas encore arrêté sa position. Pour l'instant, il lui semble plus important de mettre en place le mécanisme de consultations dont elle vient de parler.

86. En ce qui concerne les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, M. Hussain fait ressortir que la Commission devrait tâcher à réaliser un consensus qui servirait les intérêts collectifs de la communauté internationale. Abandonnant les débats d'école sur les fondements du sujet, elle devrait adopter une voie moyenne conduisant à des solutions offrant un équilibre raisonnable entre, d'une part, la nécessité de sauvegarder les principes établis et, de l'autre, les considérations politiques tenant à l'indubitabilité du droit, à l'uniformité des solutions, aux attentes légitimes des parties et, en fin de compte, à l'équité. Pour illustrer son propos, M. Hussain se réfère aux paragraphes 409 à 412 du rapport de la Commission. Ses membres devraient rechercher des solutions empiriques qui répondraient, de l'avis de l'ensemble de la Commission, aux besoins des Etats. C'est à ceux-là qu'il appartiendrait ensuite de décider de souscrire ou non aux postulats théoriques en se prononçant sur le résultat final. Si l'on peut considérer, comme le Rapporteur spécial le dit (par. 412), qu'il est difficile d'obtenir des Etats des informations juridiques et législatives pertinentes, il faut, pour résoudre la difficulté, trouver d'autres angles d'approche, étant donné les problèmes que connaissent un grand nombre d'Etats en matière de services juridiques. L'un de ces angles d'approche pourrait être des recherches aussi larges que possible sur les divers systèmes juridiques; les conclusions obtenues seraient mises au service de l'une ou l'autre école de pensée.

(M. Hussain, Iraq)

87. Abordant ensuite le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, M. Hussain se félicite que la Commission ait décidé d'incorporer à l'article 13 les éléments constitutifs de la menace d'agression. Il souscrit entièrement aux observations qui figurent au paragraphe 6) du commentaire sur cet article. Si ces éléments constitutifs sont inclus dans le texte pour guider le tribunal, comme la Commission l'indique au paragraphe 1) du commentaire, on voit mal comment le tribunal pourrait être libre de se prononcer sur l'existence de la menace, mais point sur celle de l'agression, en l'absence de constatation du Conseil de sécurité. Le problème n'est pas simple, et la Commission aura du mal à le résoudre si les gouvernements des Etats Membres ne font pas des choix bien tranchés. Mais il est très difficile de déterminer quel serait le bon choix quand on considère la clarté des dispositions de la Charte qui donnent au seul Conseil de sécurité compétence pour déterminer la réalité d'une agression. Ce qui est dit, un peu à la légère, au paragraphe 5) du commentaire de l'article 13 n'est pas sans conséquence pour la notion de légitime défense dans l'ensemble du droit international.

88. Pour ce qui est de l'article 14, relatif à l'intervention, la délégation iraquienne estime que si l'on conserve le mot "armées", la subversion non armée, très courante dans certaines régions, échappera à cette disposition. D'autre part, si l'on supprime le terme "gravement", on risque d'ouvrir la porte aux allégations sans fondement, et d'obtenir des résultats qui, dans la pratique, laisseront souvent à désirer. Le meilleur équilibre, et le plus rationnel, pourrait être obtenu par la suppression du mot "armées" et l'élimination des crochets qui entourent le terme "gravement". En ce qui concerne enfin l'article 15, la délégation iraquienne y souscrit tout à fait. Elle espère sincèrement que la Commission sera en mesure d'achever la première lecture de l'ensemble du projet avant le renouvellement de ses membres.

89. Se référant ensuite au droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, M. Hussain n'a rien à redire au sens général des articles 22 et 23. Cependant, il lui semble que les considérations comme celles qui figurent aux paragraphes 657 et 661 du rapport (A/44/10) sont inspirées par une vue très étroite d'intérêts fondés sur la géographie plutôt que sur la conception collective du soutien mutuel en cas de catastrophe naturelle ou en cas d'urgence. Il lui semble en outre prématuré de supprimer les crochets qui entourent le mot "système", pour la raison que les articles 22 et 23 font valoir les relations qui existent entre les utilisations de l'eau et celles de la terre. Faute d'un examen d'ensemble de tous les articles, on ne peut encore prendre cette décision. L'emploi ou la suppression du mot "système" touche une question de fond, qui pèse sur l'orientation générale du projet, et il ne faut pas trancher à la légère.

90. Abordant la question de la responsabilité des Etats, M. Hussain déclare qu'à son avis le concept de cessation a sa place dans le projet d'articles, à condition que le Rapporteur spécial aide la Commission à trouver une solution à la question très importante soulevée au paragraphe 268 du rapport, à savoir celle de la nature de la nationalisation en tant que "fait continu soumis à cessation", engendrant en d'autres termes l'obligation de "dénationalisation". Il ne suffirait pas de se

(M. Hussain, Iraq)

contenter d'indiquer, comme il est dit au paragraphe 272 que le Rapporteur spécial l'a fait, la nécessité "d'étudier attentivement" la question, et éventuellement, de ne pas s'interdire de reconsidérer l'inclusion de "la confiscation illicite de biens dans la catégorie des faits illicites continus". La nationalisation n'est pas une confiscation illicite de biens si elle répond aux exigences du droit international, qui convergent sur le principe de la souveraineté inaliénable de l'Etat. La délégation iraquienne approuve l'article 7, relatif à la restitution, sous réserve des observations qu'elle vient de présenter.

91. Le sujet de la responsabilité des Etats est inscrit à l'ordre du jour de la Commission depuis une quarantaine d'années. Une telle situation a certainement de bonnes raisons d'être, mais la Commission devrait redoubler d'efforts pour avancer sur ce sujet, comme on l'espère depuis longtemps.

92. Pour ce qui est du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, la délégation iraquienne se félicite de l'élargissement de la portée du sujet, qui comprend maintenant non seulement les activités comportant un risque appréciable de causer un dommage transfrontière, mais aussi les activités qui causent effectivement un dommage. Pourtant, ces deux catégories devraient être clairement délimitées et traitées à part, au stade initial des travaux; les obligations de procédure applicables pourraient être différentes pour chacune, puisqu'elles ont chacune des conséquences différentes. Toute nouvelle extension de la portée des articles, comme celle qui vise les zones communes", semble encore hasardeuse, si importante qu'elle puisse paraître, et la décision sur ce point ne devra intervenir que lorsque l'on aura avancé davantage.

93. Il est un autre point qu'il convient de garder à l'esprit : la rédaction des divers articles proposés par le Rapporteur spécial semble appeler une révision en profondeur de la part du Comité de rédaction. Il est par exemple évident que le Rapporteur spécial s'est inspiré de la phraséologie des cours d'eau internationaux. Or, les exigences des deux sujets sont différentes. Le Rapporteur spécial a par exemple utilisé le terme "appréciable" pour qualifier le risque que comportent les activités qui causent un dommage transfrontière, mais il s'est appuyé sur des textes qui employaient le terme "significatif". Le terme "appréciable", tel qu'il est utilisé à propos des cours d'eau, a été expliqué de façon assez approfondie et sert à qualifier un dommage, alors que dans le sujet de la responsabilité internationale, il qualifie à la fois le dommage et le risque. D'autre part, il suffit de lire le texte de l'article 2 pour s'apercevoir que le terme "appréciable" y revient trop souvent.

94. Hormis ce problème de rédaction, il y a une question de fond justiciable d'un nouvel examen. L'article 8 impose l'obligation de prévention ou d'atténuation du risque à l'Etat d'origine et l'article 7 parle de l'obligation de coopérer qui incombe à la fois à l'Etat d'origine et à l'Etat effectivement ou potentiellement lésé, en matière de prévention du dommage ou d'atténuation de ses effets. L'idée est très certainement de mettre en place un régime conciliant les intérêts des deux Etats. La réalité de l'interdépendance fait de la coopération une considération essentielle. Parallèlement pourtant, il semble qu'il faudrait envisager de définir

(M. Hussain, Iraq)

les modalités de la coopération et les procédures qui permettront de régler la question du coût de la prévention et de l'atténuation du dommage. Il y a évidemment d'autres questions de fond qu'il faudrait aussi élucider, comme celle des "meilleurs moyens praticables et disponibles" dont il est question à l'article 8, ou celle du critère qui permettrait de juger du rétablissement de "l'équilibre entre les intérêts affectés par le dommage", dont il est question à l'article 9. Il importe que les travaux de la Commission se centrent décidément sur le problème décisif de la responsabilité internationale. Si elle poursuit dans la voie où elle s'est engagée, elle risque de se faire dépasser par diverses initiatives multilatérales prises dans des domaines qui entrent dans le même contexte juridique. Elle devrait s'entourer de conseils techniques pour activer ses travaux sur ce sujet.

95. Pour ce qui est du sujet "Relations entre les Etats et les organisations internationales", auquel la Commission travaille depuis 1976, la lecture rapide de la chronologie qui figure aux paragraphes 688 à 706 du rapport laisse entrevoir un certain manque d'enthousiasme, d'autant que si les rapports du Rapporteur spécial ont été présentés épisodiquement, ils n'ont pu être examinés "faute de temps".

96. Le dernier chapitre du rapport, consacré aux "Autres décisions et conclusions de la Commission", donne l'impression qu'en l'état actuel des choses tout va pour le mieux et que point n'est besoin de rien changer. Ce n'est pas l'opinion de la délégation iraquienne. Il est dit par exemple au paragraphe 741 que la Commission a envisagé plusieurs initiatives que pourraient prendre les rapporteurs spéciaux pour faciliter l'examen de leurs rapports tant à la CDI qu'à la Sixième Commission. Si ces initiatives ont effectivement été prises, la délégation iraquienne ne s'en est pas aperçue. Et si l'on comprend bien que les divers sujets supposent des présentations différentes, cela ne signifie assurément pas qu'il est impossible de présenter le rapport sur l'ensemble des sujets sans donner à ses chapitres un dénominateur commun intelligible conférant à l'ensemble une personnalité particulière, au lieu qu'il n'est qu'une collection de textes, dont chacun constitue un rapport distinct. Si tout incombe aux rapporteurs spéciaux, qu'advient-il de la fonction du Rapporteur de la Commission, présumé responsable du rapport à l'Assemblée générale?

97. Il y a aussi un problème d'exactitude. Il est dit au paragraphe 222 du rapport, à propos de la responsabilité des Etats, que les articles 6 à 16 de la deuxième partie et les articles premier à 5 de la troisième, avec l'annexe y relative, ont été renvoyés au Comité de rédaction; or, on lit à la note de bas de page 277 que le Comité de rédaction était saisi, à la fin de la quarante et unième session de la Commission, des seuls articles 6 et 7.

98. Enfin, une autre question très importante reste à résoudre d'une manière ou d'une autre : c'est celle du compte rendu des travaux que la Commission a consacrés aux questions qui font l'objet du chapitre IX. Ces questions relèvent certainement de ses affaires intérieures, mais la Sixième Commission, son organe de tutelle, a le droit d'en connaître le détail, qu'il s'agisse de questions de fond ou de questions d'organisation. En général, on ne lui présente qu'un bref aperçu des opinions émises à la CDI. Or, on relève dans le rapport que le Groupe de planification a tenu au moins neuf séances et qu'il était saisi d'un certain nombre

(M. Hussain, Iraq)

de propositions par les membres de la CDI. La Sixième Commission ne doit-elle pas être informée avec précision du contenu de ces neuf séances, et de la teneur de ces propositions? La délégation iraquienne se demande si l'on ne pourrait pas communiquer à la Sixième Commission un résumé des opinions exprimées au Groupe de planification, car cela semble être la seule façon pour elle d'avoir un tableau complet de la situation.

99. La délégation iraquienne est peut-être mieux placée que d'autres pour connaître le détail des diverses opinions des membres de la CDI sur les questions soumises à leur examen. Mais elle est convaincue qu'elle ne peut entrer dans cette voie sans enfreindre une certaine déontologie, puisque la CDI n'en fait pas elle-même état dans son rapport. Pourtant, la CDI n'ignorait pas les inquiétudes que la délégation iraquienne avait exprimées à ce propos, notamment sur la question de la durée des sessions qu'il fallait, à son avis, reconsidérer à neuf et sans parti pris.

POINT 140 DE L'ORDRE DU JOUR : DEVELOPPEMENT PROGRESSIF DES PRINCIPES ET NORMES DU DROIT INTERNATIONAL RELATIFS AU NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE INTERNATIONAL (suite)

100. Le PRESIDENT annonce que la Chine et le Ghana se portent coauteurs du projet de résolution A/C.6/44/L.6.

POINT 141 DE L'ORDRE DU JOUR : REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS ENTRE ETATS (suite)

101. Le PRESIDENT annonce que l'Afghanistan et le Guyana se portent coauteurs du projet de résolution A/C.6/44/L.7.

La séance est levée à 13 h 20.