

10. LA RESPONSABILITE DES ETATS FEDERAUX DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

par

Eric DAVID

Chargé de Cours à la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles

INTRODUCTION

La responsabilité des Etats fédéraux dans les relations internationales soulève la question de savoir si, à côté de la responsabilité internationale dont l'A.F. est traditionnellement le titulaire actif et passif, il existe une responsabilité propre des a.f. dans les rapports internationaux.

Le problème mérite en effet d'être posé : à un moment où l'on observe que les Etats sont secoués par des forces à la fois centripètes et centrifuges se traduisant, d'un côté, par une prolifération d'organisations intergouvernementales visant à une plus grande intégration de la communauté internationale, de l'autre, par une exacerbation des tendances régionalistes et autonomistes, voire « indépendantistes », des petites collectivités humaines, tendances conduisant à une érosion et un émiettement du pouvoir étatique, il n'est pas inutile de se demander si le droit international reflète ce double mouvement, et, en particulier, s'il rend compte de celui qui mène à la parcellisation de l'autorité centrale.

Le présent colloque s'est efforcé de répondre à cette dernière interrogation en recherchant une traduction juridique de l'émergence des entités fédérées dans divers aspects de la vie internationale. Si à présent, après avoir montré que ces entités disposent de compétences internationales spécifiques dans le domaine de la représentation extérieure, de la conclusion des traités, et de l'utilisation des espaces, on réussit à mettre en évidence qu'elles sont également titulaires d'une responsabilité internationale correspondant à leur capacité externe, on aura en quelque sorte bouclé la boucle et mis la clé de voûte à l'édifice juridique de leur personnalité internationale. L'entité fédérée ne serait plus une simple virtualité en droit international, mais une réalité bien concrète et l'attribution d'une responsabilité internationale prouverait qu'elle a atteint, sinon la majorité — ce ne serait plus une entité fédérée, mais un Etat pur et simple —, du moins l'âge de raison.

Il n'est malheureusement pas sûr que nous puissions aboutir sur ce point à des conclusions autres que théoriques, voire même hypothétiques, tant la pratique est rare et limitée. Mais peut-être n'est-ce pas un hasard, et il faudra rester conscient de cette rareté pour ne pas donner aux résultats de la présente investigation une portée qu'ils ne prétendent pas avoir.

* * *

Dans les pages qui suivent, on va d'abord rappeler que les règles classiques régissant la responsabilité internationale des Etats fédéraux ne connaissent *a priori* que l'A.F. comme titulaire de cette responsabilité (I). On verra ensuite si à côté de cette responsabilité, ou concurremment, il existe une responsabilité propre aux a.f. (II).

I. EN PRINCIPE, SEULE L'A.F. PORTE LA RESPONSABILITE DES VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL COMMISES PAR LES a.f. OU SOUS LEUR JURIDICTION

A. LA REGLE

La responsabilité internationale de l'Etat fédéral pour les faits imputables à ses subdivisions politiques et territoriales est un principe de droit international établi depuis longtemps. Enoncé il y a plus de cent ans dans ce qui est généralement présenté comme le *locus classicus* de la matière, l'affaire du *Montijo* (1), rappelé et confirmé depuis lors tant par la jurisprudence (2) que par la pratique (3) et la doctrine (4), il a trouvé sa consécration dans l'art. 7, § 1, du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité des Etats :

« Est aussi considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international, le comportement d'un organe d'une collectivité publique territoriale de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité » (5).

B. LE FONDEMENT DE LA REGLE

Le fondement de la responsabilité internationale de l'A.F. pour les faits imputables aux a.f. réside dans la volonté de l'autorité centrale de l'Etat d'apparaître comme son seul porte-parole dans les relations internationales,

(1) E.U./Colombie, Sentence du 26 juillet 1875, *LA PRADELLE ET POLITIS*, R.A.I., 1954, III, pp. 674-675.

(2) Voy., entre autres, *aff. Pellat*, France/Mexique, Sentence du 7 juin 1929, R.S.A., V, p. 536; *Aff. des héritiers de S.A.R. le Duc de Guise*, France/Italie, décision du 15 septembre 1951, R.S.A., XIII, p. 161; *Aff. des biens britanniques au Maroc espagnol*, G.B./Espagne, sentence du 1^{er} mai 1925, R.S.A., II, pp. 647-649; voy. aussi les références citées par AGO, R., 3^e rapport sur la responsabilité des Etats, A.C.D.I., 1971, II, 1^{re} partie, p. 272, ci-après appelé « *Rapport Ago* », et par le rapport de la C.D.I., A.C.D.I., 1974, II, 1^{re} partie, p. 290 ci-après appelé « *rapport C.D.I.* ».

(3) Voy. les exemples cités dans le *Rapport Ago*, pp. 272-274 et le *Rapport C.D.I.*, p. 290; voy. aussi les réponses apportées par les rapports nationaux aux questions posées au point VI du questionnaire introductif du présent colloque, en particulier, les rapports allemand, p. 11, américain, p. 6, australien, p. 9, belge, p. 24, canadien, p. 17, italien, p. 6, soviétique, p. 11, suisse, p. 27, yougoslave, p. 11; des nuances sont cependant apportées par les rapports argentin et suisse; voy. les exemples cités par DI MARZO, L., *Component Units of Federal States and International Agreements*, Alphen aan de Rijn, Sythoff, Noordhoff, 1980, p. 200, n. 195.

(4) *Rapport Ago*, pp. 175-186; *Rapport C.D.I.*, pp. 290-291; JACOMMY-MILLETTE, A., « L'Etat fédéré dans les relations internationales contemporaines : le cas du Canada », *Ann. Can. de Droit international*, 1976, p. 21; voy. aussi les discussions de la C.D.I. sur cette question, A.C.D.I., 1974, I, pp. 5-32.

(5) *Rapport C.D.I.*, p. 288.

et, réciproquement, dans l'accord des autres Etats de la considérer ainsi. Il s'agit en quelque sorte d'un rapport dialectique entre d'une part, l'organisation, par l'Etat, de sa structure interne, afin d'apparaître comme une seule entité au plan des relations internationales, et d'autre part, la réception et la perception de cette organisation comme entité unique par la société internationale.

1. *La volonté de l'Etat d'apparaître comme entité unique*

Aucune règle de droit international n'oblige l'Etat à adopter tel type de structure plutôt que tel autre. Si un Etat décide de se donner une organisation fédérale, c'est une décision qui relève de son domaine réservé et qui, *a priori*, n'est pas régie par le droit international.

Cette faculté pour l'Etat d'opter en faveur de tel ou tel type de système avait été implicitement reconnue dans l'affaire du *Montijo* où l'arbitre disait notamment :

« Si une nation adopte délibérément cette forme d'administration (fédérale) de ses affaires publiques... » (6).

La C.D.I. ne met pas en doute la souveraineté discrétionnaire de l'Etat en cette matière puisqu'elle constate, sans la critiquer, l'existence concomitante d'Etats fédéraux analogues à des Etats à structure unitaire, de fédérations composées d'Etats titulaires d'une personnalité internationale propre, et d'Etats fédéraux dont certains membres apparaissent comme des sujets distincts de droit international, d'autres non (7).

Ajoutons que, dans une certaine mesure, l'économie du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité des Etats est basée sur le renvoi au droit interne (8) chaque fois que se posent des problèmes d'organisation structurelle de l'Etat, et par exemple, la question de savoir ce qu'est un organe de l'Etat (art. 5) (9), ou quand une entité est supposée exercer des prérogatives de la puissance publique (art. 7, § 2) (10). Cette prise en compte de l'organisation étatique interne par le droit international confirme la liberté de l'Etat de se structurer comme il l'entend.

(6) Aff. précitée, LA PRADELLE ET POLITIS, *op. cit.*, p. 674.

(7) *Rapport C.D.I.*, p. 291.

(8) Sur le renvoi du droit international au droit interne, cf. *Aff. de la Barcelona Traction*, Belgique/Espagne, C.I.J., arrêt du 5/02/1970, *Rec.* 1970, pp. 34 et ss.

(9) Art. 5 : « Aux fins des présents articles, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement de tout organe de l'Etat ayant ce statut d'après le droit interne de l'Etat, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité », *Rapport C.D.I.*, p. 287, souligné par nous.

(10) Art. 7, § 2 : « Est également considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe d'une entité qui ne fait pas partie de la structure même de l'Etat ou d'une collectivité publique territoriale, mais qui est habilitée par le droit interne de cet état à exercer des prérogatives de la puissance publique, pour autant que, en l'occurrence, cet organisme ait agi en cette qualité. » *Ibid.*, p. 288, souligné par nous.

Or, ce droit pour l'Etat de choisir librement son organisation constitutionnelle est une réalité dont on ne rend pas toujours suffisamment compte lorsqu'on déclare lapidairement :

« quelle que soit l'organisation interne d'un Etat ou le degré de décentralisation existant dans l'exercice du pouvoir... la responsabilité de l'Etat en droit international reste une et indivisible » (11).

Ou encore :

« The State is a unit in its international relations, and in view of the inability of a constituent political subdivision of the State to commit an international delinquency on its own responsibility alone, the parent government is bound to answer for it » (12).

Ce qui est présenté comme une règle bien établie n'est en vérité que la conséquence logique d'une situation constitutionnelle interne qui est certainement fréquente, mais n'est ni absolue, ni constante.

C'est sans doute pourquoi R.Q. QuentinBaxter, parlant du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité internationale, approuve :

« l'emploi du terme Etat sans définition, conformément au sage précédent du droit des traités » (13).

On évite ainsi de « limiter » arbitrairement une réalité complexe, multiforme et en perpétuelle évolution.

Quoi qu'il en soit, si l'Etat entend apparaître dans ses relations internationales comme une structure monocéphale dotée d'une personnalité juridique internationale unique, quelles que puissent être par ailleurs ses subdivisions politiques et territoriales, encore faut-il qu'il soit reçu comme tel par ses homologues de la communauté internationale.

2. L'accord de la communauté internationale

Dans la mesure où la plupart des Etats se donnent au plan externe une apparence unitaire, quelle que soit la décentralisation au plan interne, il est évident qu'ils s'« acceptent » mutuellement sans la moindre difficulté. C'est de cette acceptation réciproque que naît la règle de la responsabilité internationale de l'Etat pour les faits de ses subdivisions politiques et territoriales.

Dans cette perspective, les Etats-Unis peuvent dire :

« Il faut se rappeler que les gouvernements étrangers ne peuvent pas faire de représentations aux Etats (fédérés), ni exiger d'eux réparation (14).

Aux Etats-Unis, la protection des droits des étrangers incombe au gouvernement fédéral, aux termes des traités et du droit international » (15).

(11) José SETTE CAMARA, in *A.C.D.I.*, 1974, I, p. 17.

(12) BORCHARD, E., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, New York, 1922, p. 202.

(13) *A.C.D.I.*, 1974, I, p. 23.

(14) Le Département d'Etat à son agent devant la Commission générale des réclamations, E.U./Mexique, 25/07/1925, cité in *Rapport Ago*, p. 272.

(15) Le Département d'Etat au Comité préparatoire de la conférence de codification de La Haye, 22/05/1929, cité in *Rapport Ago*, p. 273.

Si telle est la situation juridique prévalant aux Etats-Unis (16), c'est parce qu'elle résulte de la conjonction d'un fait — l'organisation structurelle de l'Etat dans ses relations extérieures — et de son acceptation par la communauté internationale.

Cette constatation est sans doute triviale; elle n'en reste pas moins nécessaire pour justifier aussi bien l'existence, comme c'est le cas ici, d'une responsabilité exclusive propre de l'entité fédérée (*infra*, II).

C'est qu'en effet, le monopole de la responsabilité de l'Etat fédéral dans ses relations internationales n'a rien d'inéluctable; il reflète simplement la personnalité internationale unique que l'Etat se donne presque toujours au plan extérieur. Or, rien n'empêche l'Etat fédéral de reproduire dans ses relations internationales le partage de compétences effectué au plan interne avec une division consécutive de la responsabilité internationale, ainsi qu'on le verra plus loin. Autrement dit, le principe d'une attribution exclusive de responsabilité à l'Etat fédéral est à l'instar des autres normes internationales une règle purement relative qui variera selon les Etats.

* * *

En conclusion, le fondement du monopole de la responsabilité internationale de l'Etat fédéral constitue également le critère de son existence : pour savoir, en effet, si dans un Etat donné, la responsabilité des violations du droit international qui y sont commises incombe à l'A.F. à l'exclusion des a.f., il faut se référer à la manière dont cet Etat organise ses relations extérieures et voir si l'A.F. est bien seule à disposer d'une capacité internationale admise et reconnue comme telle par les autres Etats. Si tel n'est pas le cas, l'attribution d'une responsabilité particulière aux entités fédérées est alors possible (*infra*, II).

C. LES CONSEQUENCES DE LA REGLE

Celles-ci sont simples :

1) L'Etat étant responsable des actes et omissions de ses propres organes, c'est lui, et lui seul qui doit répondre des violations du droit international imputables aux autorités fédérées. Celles-ci sont en effet des organes de l'Etat. Dans cette hypothèse, la structure fédérale se réduit à « une forme poussée de décentralisation », et il en résulte logiquement la responsabilité de l'Etat fédéral pour les faits attribuables aux entités fédérées (17).

2) L'Etat ne peut invoquer son organisation décentralisée pour éluder sa responsabilité — ainsi qu'il est souvent tenté de le faire (18) — lorsqu'en vertu de cette même organisation, il est seul à disposer de la personnalité

(16) Sur ce point, voy. le rapport national de E. STEIN au présent colloque et DI MARZO, *op. cit.*, pp. 38-42.

(17) Rapport Ago, p. 274.

(18) R. AGO, *A.C.D.I.*, 1974, I, 28.

internationale. C'est l'application au domaine fédéral de la règle classique selon laquelle l'Etat ne peut exciper des dispositions de son droit interne pour échapper à ses obligations internationales (19). La Belgique se l'est vue rappeler par la C.J.C.E. qui l'a condamnée pour ne pas avoir appliqué certaines directives de la C.E.E. en matière d'environnement. La Belgique avait invoqué le fait que d'importantes réformes institutionnelles en cours attribuaient cette matière aux organes régionaux et que ceux-ci n'étant pas encore en mesure d'exercer leurs pouvoirs, les directives ne pouvaient pas être mises en œuvre. La Cour de Luxembourg a répondu, conformément à sa jurisprudence constante, qu'un Etat membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires (20).

II. L'a.f. PEUT ENCOURIR UNE RESPONSABILITE PROPRE POUR LA VIOLATION DES REGLES INTERNATIONALES QUI LA LIENT DIRECTEMENT AUX AUTRES ETATS

1. Autant pratique et jurisprudence abondent pour établir la responsabilité internationale de l'A.F. pour les faits des a.f., autant elles se font rares lorsqu'il s'agit de démontrer l'existence d'une responsabilité particulière à charge de l'entité fédérée, ce qui semblerait confirmer la règle traditionnelle (*supra*, I) et infirmer la présente hypothèse.

Il serait pourtant hasardeux de ne se baser que sur ces différences quantitatives pour conclure à l'inexistence d'une responsabilité internationale propre de l'a.f. à l'égard des faits illicites qui lui sont imputables. En réalité, le manque de pratique et de jurisprudence en cette matière tient essentiellement à la rareté des situations où, juridiquement, cette responsabilité peut se rencontrer, ce qui en soi n'implique pas son inexistence absolue. De fait, la doctrine semble admettre l'hypothèse d'une responsabilité internationale de l'a.f. pour certaines violations du droit international, et implicitement, mais toujours de manière ponctuelle, partielle et limitée, pratique et jurisprudence tendent à corroborer cette hypothèse.

2. Dans son *troisième Rapport sur la responsabilité des Etats*, R. Ago, après avoir relevé la prééminence de la responsabilité de l'A.F., note que la doctrine hésite beaucoup à reconnaître une responsabilité spécifique à charge de l'a.f., et qu'en tout état de cause, il s'agirait d'une hypothèse d'école. Celle-ci ne peut cependant être exclue; R. Ago écrit :

(19) Voy. la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, art. 27.

(20) Aff. 68-73/81, Commission contre Belgique, 2 février 1982, *Le Soir*, 12 février, p. 23 et *Les activités de la C.J.C.E.*, N°4/82, publication du bureau d'information de la C.J.C.E.; cf. aussi l'affaire du *Montijo* :

« Si une nation adopte délibérément cette forme d'administration de ses affaires publiques, elle le fait en pleine connaissance des conséquences qui en découlent. Elle pèse les avantages et les inconvénients, et ne peut se plaindre si ces derniers se font de temps à autre sentir. »

LA PRADELLE ET POLITIS, *op. cit.*, p. 674.

« ... l'hypothèse envisagée ne peut pas être *a priori* exclue car il faut se rappeler qu'il n'existe pas un type unique d'Etat fédéral dont la physionomie serait définitivement fixée : dans la réalité historique, il n'y a que des situations spécifiques ayant chacune leurs caractéristiques propres (voir à ce sujet les pertinentes observations de Reuter dans *la responsabilité internationale*, Paris, 1956-1957, p. 100), et personne ne peut dire ce que seront les futures situations » (21).

Lors des débats relatifs à cette question, plusieurs membres de la C.D.I. ont admis l'idée d'une responsabilité internationale à charge d'une a.f. Ainsi pour M. K. Yasseen,

« ... il n'est pas incompatible avec le système fédéral qu'un Etat fédéré puisse encourir une responsabilité internationale. On peut en effet concevoir l'existence d'un certain degré de fédéralisme où les Etats fédérés pourraient jouir d'une certaine compétence internationale. Ce sont alors les Etats fédérés eux-mêmes qui seraient responsables sur le plan international, et non pas l'Etat fédéral » (22).

J. Sette Camara, se référant à l'intervention ci-dessus, rappelle cependant qu'

« Il y a eu des cas, dans le passé, où la responsabilité de l'Etat fédéral pour des actes d'Etats fédérés n'a pas été reconnue; par exemple, dans l'*affaire Robert Fulton Cutting* (voir G.H. Hackworth, *Digest of I.L.*, vol. V, p. 561) entre le Canada et les Etats-Unis, le Canada a refusé de se reconnaître responsable au regard des règles existantes du droit international du fait de la province de Québec » (23).

Si ce juriste reste donc favorable au principe de l'unité en matière de responsabilité internationale afin d'éviter l'incertitude qu'entraînerait toute restriction au principe, il admet que le problème reste posé, surtout que

« certaines expériences nouvelles en matière fédérale pourraient revenir à la vieille formule d'une union assez lâche ou d'une confédération d'Etats » (24).

T.D. Elias croit aussi que

« le libellé de l'article ne devrait pas être trop rigoureux afin de pouvoir s'appliquer à certains types de structures fédérales modernes » (25).

Ces idées vont trouver leur aboutissement dans le commentaire de la C.D.I. qui reconnaît la possibilité d'une responsabilité internationale à charge de l'Etat fédéré :

« Or, si un organe de l'Etat fédéré vient à agir dans un domaine dans lequel l'Etat fédéré est le titulaire d'obligations internationales incombant à cet Etat lui-même, et non pas à l'Etat fédéral, ledit Etat fédéré apparaît à l'évidence sur le plan international, comme un sujet de droit international autre que l'Etat fédéral. Il va de soi que le comportement de l'organe en question est alors en vertu de l'art. 5 du présent projet (26) le fait de l'Etat fédéré » (27).

(21) *Rapport Ago*, p. 276.

(22) *A.C.D.I.*, 1974, I, p. 11.

(23) *Ibid.*, p. 17; on reviendra plus loin sur l'*affaire Robert Fulton Cutting*.

(24) *Ibid.*

(25) *Ibid.*, p. 15; voy. aussi les observations de A. MARTINEZ MORENO et de S. BILGE, pp. 18-19.

(26) Texte *supra* n. 9.

(27) *Rapport C.D.I.*, p. 287.

La Commission de droit international ne se déjugera pas lorsqu'elle reviendra plus tard sur cette question à propos de la responsabilité d'un Etat pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat (Projet d'articles sur la responsabilité des Etats, art. 28) (28). En envisageant notamment

« les cas de fédération où les Etats membres gardent, du point de vue du droit international, une personnalité distincte de celle de l'Etat fédéral »,

la Commission constatera que

« dans les limites du secteur d'activité où l'Etat membre jouit d'une personnalité propre... il peut parfois jouir d'une autonomie complète par rapport à l'Etat fédéral ».

Elle conclura :

« On ne verrait pas alors pourquoi l'Etat membre ne devrait pas répondre des violations de ses obligations internationales commises par ses organes » (29).

3. L'analyse qui précède a été affinée par L. Di Marzo dans le domaine particulier des a.f. Ayant réussi la gageure de rassembler et analyser quelque 300 accords conclus par des autorités fédérées, notamment de R.F.A., de Suisse, du Canada et des Etats-Unis, il aboutit à des conclusions nuancées sur l'aptitude de ces entités à encourir une « responsabilité internationale » pour violation des accords qu'ils ont conclus.

En gros, il considère que la responsabilité de l'entité fédérée dépend du point de savoir en quelle qualité elle a conclu l'accord, soit de manière totalement indépendante du gouvernement fédéral, soit sous l'une ou l'autre forme de « chaperonnage » fédéral, *i.e.*, par délégation du gouvernement fédéral, en association avec celui-ci, ou moyennant son approbation. De là, il propose la typologie suivante :

- dans l'hypothèse d'un accord conclu par l'a.f. de manière complètement autonome, et dans les limites de ses compétences, l'a.f. porte la responsabilité exclusive du respect de ses dispositions ou, à tout le moins, la responsabilité « primaire », le gouvernement fédéral n'encourant qu'une responsabilité subsidiaire (30);
- dans l'hypothèse d'un accord conclu sous « chaperonnage » fédéral, la responsabilité du respect de ses dispositions appartient à l'A.F., l'a.f. n'ayant, dans le meilleur des cas, qu'une responsabilité subsidiaire;
- dans l'hypothèse d'un accord conclu par le gouvernement fédéral au nom de l'a.f., la responsabilité du respect de ses dispositions appartient exclusivement au premier;

(28) Art. 28, § 1 : « Le fait internationalement illicite commis par un Etat dans un domaine d'activité dans lequel cet Etat est soumis au pouvoir de direction ou de contrôle d'un autre Etat engage la responsabilité internationale de cet autre Etat » (souligné par nous).

(29) Rapport de la C.D.I. sur les travaux de sa 31^e session, 14 mai-3 août 1979, *DOC. O.N.U. A/34/10*, pp. 260-261.

(30) Dans le même sens, TESON, F., *Fédéralisme et relations internationales dans la république argentine*, Rapport argentin présenté au colloque, p. 15.

— enfin, dans l'hypothèse où l'a.f. conclut un accord sur des matières excédant ses compétences, il sera valable si l'A.F. l'approuve, annulable dans le cas contraire (31)

4. Pour être logiques, les constructions doctrinales qui attribuent une responsabilité particulière à l'a.f. n'en gardent pas moins une allure quelque peu théorique au regard d'une pratique qui, à notre connaissance, demeure rare, éparse et peu significative.

Relevons d'abord le cas des clauses fédérales figurant dans certaines conventions multilatérales : GATT, art. XXIV, § 12 (32), A.E.L.E., art. 14, § 4 (33), Statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, art. 41 (34) New York, 31 janvier 1967, art. VI (35), etc. Ces clauses confirment sans aucun doute la possibilité d'un partage de compétences, et donc, de responsabilité entre l'A.F. et l'a.f. La portée de ces clauses reste cependant limitée; elle n'aboutit pas en effet à mettre à charge de l'a.f. une obligation spécifique; elle transforme simplement pour l'Etat fédéral une obligation qui à l'origine, était de résultat, en une obligation de moyen : au lieu de contraindre l'Etat à adopter tel comportement particulier, elle le contraint seulement à essayer d'obtenir ledit comportement de l'entité fédérée (36); que cette entité refuse d'y souscrire n'engage en tout cas pas sa responsabilité.

(31) DI MARZO, L., *op. cit.*, pp. 188-190.

(32) Art. XXIV, § 12 : « Chaque partie contractante prendra toutes les mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent accord. »

(33) Art. 14, § 4 : « Les Etats membres, lorsqu'ils n'ont pas légalement le pouvoir de diriger en cette matière les autorités régionales ou locales ou les entreprises qui en dépendent, s'efforcent néanmoins d'assurer le respect des dispositions du présent article, par ces autorités et ces entreprises. »

(34) Art. 41 : « Dans le cas d'un Etat fédératif ou non unitaire, les dispositions ci-après s'appliqueront :

a) En ce qui concerne les articles de cette Convention dont la mise en œuvre relève de l'action législative du pouvoir législatif fédéral, les obligations du Gouvernement fédéral seront, dans cette mesure, les mêmes que celles des Parties qui ne sont pas des Etats fédératifs.

b) En ce qui concerne les articles de cette Convention dont l'application relève de l'action législative de chacun des Etats, provinces ou cantons constituants, qui ne sont pas en vertu du système constitutionnel de la fédération tenus de prendre des mesures législatives, le Gouvernement fédéral portera le plus tôt possible, et avec son avis favorable, lesdits articles à la connaissance des autorités compétentes des Etats, provinces ou cantons.

c) Un Etat fédératif Partie à cette Convention communiquera, à la demande de tout autre Etat contractant qui lui aura été transmise par le Secrétariat Général des Nations Unies, un exposé de la législation et des pratiques en vigueur dans la Fédération et ses unités constituantes en ce qui concerne telle ou telle disposition de la Convention, indiquant la mesure dans laquelle effet a été donné, par une action législative ou autre, à ladite disposition.

(35) Cette disposition est identique à l'art. 41 cité ci-dessus.

(36) Notons cependant qu'il ne faut pas sousestimer le poids de cette obligation de moyen : dans le cas du GATT, l'obligation énoncée par l'art. XXIV, § 12 précité semble même plus proche d'une obligation de résultat que d'une obligation de moyen si on la comprend à la lumière de la note interprétative annexée au § 1 de l'art. III; sur cette question, BERNIER, I., « le GATT, et le problème du commerce d'Etat dans les pays à économie de marché : le cas des monopoles provinciaux des alcools au Canada », *Ann. Can. de droit international*, 1975, pp. 140-145; cela ne change de toute façon rien à nos conclusions sur le fait que la clause fédérale ne confère pas de responsabilité internationale aux entités fédérées.

5. Voyons maintenant quelques rares cas de réclamations internationales. Sur les onze rapports nationaux destinés au présent colloque, seuls les rapports suisses et australiens se réfèrent à des cas où la question de la responsabilité internationale d'une a.f. s'est posée. Ainsi, L. Wildhaber (Suisse) signale des réclamations adressées par des « autorités étrangères » de rang inférieur... à des cantons ou à des communes suisses pour des affaires de pollution transfrontière (37). Cela justifie-t-il qu'on parle de responsabilité internationale des cantons et même des communes suisses en cette matière ? Bien que la mise en œuvre de la responsabilité internationale n'exige nullement la saisine d'une juridiction internationale (38), l'exemple n'en paraît pas moins fort limité pour en tirer des conclusions définitives.

De son côté, I.A. Shearer (Australie) expose le cas de réclamations introduites en 1934 par la Grèce, l'Italie et la Yougoslavie auprès du gouvernement australien, à propos de dommages subis par leurs ressortissants lors d'émeutes survenues à cette époque dans les villes minières de Kalgoorlie et de Boulder, dans l'Etat d'Australie Occidentale. En l'espèce, le gouvernement australien soutenait que seul le gouvernement d'Australie Occidentale était responsable et, de fait, c'est ce dernier qui négocia un règlement satisfaisant pour toutes les parties (39).

Il s'agit sans doute d'un précédent, mais il ne faudrait pas en exagérer la portée : si le gouvernement australien s'est retranché derrière le fait que la responsabilité du maintien de l'ordre incombait à l'a.f. australienne (40), si cette dernière a bien proposé — mais sans reconnaissance de responsabilité et à titre *ex gratia* — d'indemniser les victimes des émeutes (41), et si, enfin, l'Italie, la Yougoslavie et la Grèce ont accepté cette proposition, il est difficile de voir dans ce règlement amiable, l'expression chez les parties concernées, d'une

« conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit » (42).

(37) *Rapport suisse*, p. 27.

(38) *Barcelona Traction*, *loc. cit.*, p. 46.

(39) Détails et réf. in SHEARER, I.A., *Report on Aspects of Federalism in Australia*, *Suppl. Memorandum*, p. 4.

(40) Le Premier ministre d'Australie avait déclaré au Parlement fédéral, le 31 juillet 1934 : « The responsibility of the preservation of law and order and, as a consequence, the liability for the payment of compensation for any loss sustained in cases of civil disturbances were matters for the Government of Western Australia », cité in EVATT, H.V., « The International Responsibility of States in the Case of Riots or Mob Violence », *The Australian Law Journal*, vol. 9, *Suppl.*, Nov. 15, 1935, p. 10.

(41) Le gouvernement d'Australie occidentale avait déclaré :

« The Government does not admit any liability but it desires to afford some relief to these people. The offer is made, therefore, on the understanding that it is an act of grace and made entirely without prejudice. It must be clearly understood by claimants that, in the event of acceptance of offers made, the payments must be regarded as final. » Cité in *ibid.*, p. 12.

(42) Aff. du *Plateau continental de la mer du Nord*, P.-B. et Danemark c/ R.F.A., C.I.J., Arrêt du 20 février 1969, *Recueil 1969*, p. 44.

A aucun moment, les Etats intéressés n'ont en effet paru « avoir le sentiment de se conformer à ce qui équivaut à une obligation juridique » (*opinio juris sive necessitatis*) (42).

Qu'à la demande du gouvernement australien, les Etats requérants aient accepté de se tourner vers l'a.f. — le gouvernement de l'Etat d'Australie occidentale — apparaît plutôt comme une application particulière de la règle de l'épuisement des voies de recours internes (42a). Un éventuel échec de ce recours aurait donc été sans préjudice d'une réclamation adressée de nouveau à l'A.F. australienne.

Cette affaire est de toute façon restée sans « postérité ». Dans un autre domaine, celui des prêts internationaux, I.A. Shearer note que le *Loans Securities Act* (1919-1959) oblige les a.f. australiennes à négocier leurs emprunts par l'intermédiaire de l'A.F. qui en porte ainsi la responsabilité internationale exclusive (43).

La pratique américaine offre aussi un exemple d'A.F. s'abritant derrière l'organisation fédérale de l'Etat et la division des pouvoirs qui en résulte pour décliner toute responsabilité à propos des dommages causés à des ressortissants chinois lors d'émeutes survenues le 31 octobre 1880 à Denver, Colorado (44). Cet exemple semble toutefois être resté unique; les nombreux autres incidents de ce genre n'ont jamais conduit l'A.F. à soulever ce type d'exception (45).

Intéressante, mais de portée limitée, est la classique *affaire Robert Fulton Cutting* où le gouvernement fédéral canadien refusait d'endosser la moindre responsabilité pour le refus du Québec de payer à un ressortissant américain les intérêts dus pour des droits de succession illégalement perçus par la province (46). L'exemple n'est cependant pas entièrement concluant dans la mesure où d'une part, les Etats-Unis n'ont pas admis la thèse du Canada, d'autre part, rien ne prouve que le Québec encourait une responsabilité internationale distincte.

Tout à fait claire en revanche est la position de la République fédérale d'Ukraine, qui, en 1969, à la Conférence de Vienne sur le droit des traités, déclara qu'elle était partie à plus de cent accords internationaux qui « engagent sa responsabilité internationale » (47). Il faut toutefois noter qu'à la C.D.I., les déclarations de N. Ouchakov étaient plus ambiguës, et qu'à aucun moment il n'a reconnu clairement que les républiques fédérées d'U.R.S.S. pouvaient voir leur propre responsabilité engagée au plan international (48).

(42a) Cfr. une intervention au présent colloque de E. Stein, *supra*, p. 481.

(43) O'CONNELL, D.P., « Australia's International Personality », in O'CONNELL (ed.), *International Law in Australia*, Law Book Co., Sydney, 1965, p. 31.

(44) MOORE, J.B., *A Digest of International Law*, Washington, 1906, vol. VI, pp. 820-821.

(45) EVATT, H.V., *op. cit.*, p. 19.

(46) HACKWORTH, *Digest of International Law*, Washington, 1943, V, pp. 561-563.

(47) Cité par JACOMY-MILLETTE, A., *op. cit.*, p. 25.

(48) A.C.D.I., 1974, I, pp. 19-21, 26, 32.

6. La jurisprudence existante qui n'est guère plus abondante que la pratique ne porte généralement que sur des problèmes de dettes contractuelles. *Cayuga Claims* (49), *Nolan's Case* (50), *Florida Bound Cases* (51) ou *Rosenstein v. Germany* (52), il a chaque fois été jugé que la non-exécution de contrats conclus par l'entité fédérée n'engageait pas la responsabilité de l'Etat fédéral. Or ces décisions ne sont guère significatives, car de toute façon, il est traditionnellement admis qu'en soi, le non-respect par un Etat des clauses d'un contrat passé avec une personne privée n'engage pas la responsabilité internationale du premier; il n'en va autrement que si cette violation s'accompagne d'un acte ou d'une omission contraire au droit international: caractère arbitraire ou discriminatoire de la violation du contrat, déni de justice (53), transgression d'une obligation internationale particulière de respecter le contrat (54), ce qui n'était le cas d'aucune des espèces précitées.

Par conséquent, si de manière générale, le simple non-respect d'un contrat passé avec une personne privée engage, non la responsabilité internationale de l'autorité défaillante, mais seulement une responsabilité de droit interne, ces affaires restent sans signification quant à la reconnaissance d'une responsabilité internationale dans le chef de l'a.f.

On s'efforce parfois de montrer que la violation de ce type d'accord engagerait pourtant la responsabilité internationale de l'Etat défaillant (55), mais outre que cette thèse ne fait pas l'unanimité (56), le principe de l'absence de responsabilité internationale de l'Etat défaillant était bien établi à l'époque des décisions précitées. Dans les *Florida bound cases*, l'arbitre dira que l'« honneur » oblige la Floride à rembourser ses emprunts; il ne parlera pas de droit international (57).

Cela étant, ces décisions ne doivent sans doute pas être compétement ignorées. Bien que de portée limitée, elles ont le mérite de mettre en évidence

(49) *Cayuga Indians (G.B.) v. U.S.*, Award of January, 22, 1926; *I.L.R.*, 3, p. 203; *R.S.A.*, VI, pp. 186-188.

(50) *Nolan v. Mexico*, U.S./Mex. Conv. of July 4, 1868, MOORE, *International Arbitration*, IV, p. 3484.

(51) *G.B. v. U.S.*, Conv. of February 8, 1853, *ibid.*, pp. 3609, 3612.

(52) *I.L.R.*, 4, p. 203; *Rec. T.A.M.*, VII, p. 121.

(53) GARCIA AMADOR, F., *International Responsibility. Fourth Report, Yearbook of the I.L.C.*, 1959, II, pp. 30-31.

(54) *Rapport C.D.I.*, P. 292.

(55) GARCIA AMADOR, F.V., *op. cit.*, pp. 31 et ss. Voy les aff. *B.P. v. Libya*, 10 oct. 1973, texte français in *Rev. de l'Arbitrage*, Libr. Techniques, 1980.n° 1, pp. 117-131; *Texaco and Calasiatic v. Libya*, 19 janvier 1977, texte français in *J.D.I.*, 1977, pp. 350-389.

(56) *Aff. Liamco v. Libya*, 12 avril 1977, texte français in *Rev. de l'Arbitrage*, 1980, pp. 132 et ss., et les judicieux commentaires de B. STERN, « Trois arbitrages, un même problème, trois solutions », *ibid.*, pp. 18 et ss.

(57) « The bondholders have a just claim on the State of Florida; they have lent this money at a fair rate of interest, and the State is bound by every principle of honour to pay interest and principal », MOORE, *op. cit.*, p. 3612, nous soulignons.

le caractère distinct de la personnalité juridique de l'a.f. Dans l'affaire *Rosenstein v. Germany*, le T.A.M. dit :

«The claim (...) directed against Germany must be rejected. The State of Hamburg, which alone is a party to the contract, possesses a juridical personality distinct from that of the German State, which, in this case, has declined to accept responsibility for the cancellation of the contract » (58).

7. Plus déterminant à notre point de vue est le raisonnement suivi par d'autres décisions. Dans l'affaire *du Montijo*, l'arbitre dit :

« En cas de violation d'une stipulation d'un traité, il est donc évident qu'un recours doit être fait auprès de l'entité avec laquelle l'engagement international a été conclu. La requête ne peut être adressée à personne d'autre » (59).

En parlant d'« entité », l'arbitre laisse entendre que le titulaire de la responsabilité pourrait, selon les cas, être l'A.F. ou l'a.f. Il est vrai qu'il ajoute :

« En matière de traités, les Etats particuliers sont inexistant; ils ont renoncé à une certaine partie bien définie de leur souveraineté inhérente, et on ne peut traiter avec eux que par l'entremise des représentants ou délégués du gouvernement fédéral ou général » (60).

Ceci, pourtant, ne détruit pas cela, car dans l'hypothèse où les Etats parties auraient conservé un certain *treaty-making power*, le raisonnement de l'arbitre implique qu'ils pourraient encourir une responsabilité internationale pour violation des traités conclus dans le cadre de leurs compétences : un siècle plus tard, L. Di Marzo arrive aux mêmes conclusions (*supra*, p. 10).

Dans l'affaire *des biens britanniques au Maroc espagnol*, M. Huber dit :

« La responsabilité du protecteur (...) découle (...) du fait que seul le protecteur représente le territoire protégé dans ses rapports internationaux. La responsabilité pour les événements de nature à affecter le droit international, se passant dans un territoire déterminé, va de pair avec le droit d'exercer à l'exclusion d'autres Etats les prérogatives de la souveraineté » (61).

Appliquons ce raisonnement au cas d'un Etat fédéré qui dans les limites des compétences qui lui sont dévolues par la constitution possède sa propre représentation et une fraction de souveraineté. *Mutatis mutandis*, on aboutit à la reconnaissance d'une responsabilité internationale limitée aux pouvoirs que cet Etat détient dans sa sphère de compétence.

Dans l'affaire *Robert Brown*, l'arbitre a considéré que les relations de suzeraineté de la Grande-Bretagne avec la République Sud-Africaine n'impliquaient pas que la première fût responsable des dommages causés par la seconde à Robert Brown.

(58) *I.L.R.*, 4, 203; *Rec. T.A.M.*, VII, p. 121.

(59) LA PRADELLE ET POLITIS, *op. cit.*, p. 674 (nous soulignons).

(60) *Ibid.*

(61) *G.B. c. Espagne*, Sentence du 1^{er} mai 1925, *R.S.A.*, II, p. 649.

L'arbitre s'est fondé sur la nature des liens juridiques existant entre la Grande-Bretagne et la République Sud-Africaine, et sur le degré d'autonomie de cette dernière (62).

Commentant la même affaire, la Commission du droit international y voit la preuve qu'

« une responsabilité peut et doit être reconnue à la charge d'un Etat pour le fait internationalement illicite commis par un autre Etat lié au premier par une relation de dépendance, quand le fait illicite dénoncé a été commis dans un domaine d'activité pour lequel l'Etat dominant a sur l'Etat dépendant un pouvoir de contrôle effectif, et dans ce cas seulement » (63).

Il importe peu qu'en l'espèce, la Commission ait raisonné sur les rapports de dépendance, de suzeraineté ou de protectorat d'un Etat sur un autre plutôt que sur les rapports entre A.F. et a.f. Les implications du raisonnement sont identiques : il s'agit en toute hypothèse d'un « renvoi » à l'ordre juridique régissant les relations des deux Etats.

Il suffit dès lors d'appliquer cette démarche aux relations qui unissent l'A.F. et l'a.f. pour voir si dans un Etat donné, le degré d'autonomie de l'a.f. et la nature des compétences qui lui sont reconnues la rendent apte à encourir une responsabilité internationale.

8. De ce qui précède, il ressort que la reconnaissance d'une responsabilité internationale de l'a.f. est imaginable. Quelle en est l'exacte mesure ? Il ne semble pas y avoir de réponse *a priori* valable dans tous les cas. Le seul critère de solution consiste à examiner l'organisation interne de l'Etat afin de répondre aux questions suivantes :

- quelles sont les compétences internationales que l'A.F. reconnaît aux a.f. ?
- leur abandonne-t-elle le soin d'assumer la responsabilité découlant de l'exercice de ces compétences ?
- au contraire, se réserve-t-elle en ces matières une responsabilité exclusive ou subsidiaire ?

Autant de questions auxquelles il n'est possible de répondre qu'en se rapportant à l'organisation et à la pratique constitutionnelle de l'Etat (64).

Malheureusement, dans cette matière, textes et pratiques sont à peu près inexistantes ainsi qu'en témoignent sur ce point la maigreur ou le silence des rapports nationaux.

A défaut de toute autre indication ou précision, nous inclinons donc à dégager la règle suivante :

1° Si l'a.f. ne jouit d'aucune personnalité juridique internationale, elle n'est titulaire passive ou active d'aucune responsabilité internationale; par conséquent, d'un côté la victime doit s'adresser à l'A.F., de l'autre, seule l'A.F. a

(62) *U.S. v. G.B.*, Sentence du 23 novembre 1923, *R.S.A.*, VI, pp. 129, 130.

(63) Sur la pertinence du renvoi au droit interne pour ces matières, *supra*, p. 4.

(64) Rapport de la C.D.I. sur les travaux de sa 31^e session, *op. cit.*, p. 258.

qualité pour demander réparation d'un fait illicite commis au préjudice de l'a.f.

2° Si l'a.f. jouit d'une personnalité juridique internationale caractérisée, par exemple, par le droit de conclure des accords ou d'entretenir une représentation extérieure, et si les compétences internationales de l'a.f. sont exclusives, elle peut être titulaire active et passive d'une responsabilité internationale exclusive pour les faits entrant dans le champ desdites compétences.

3° Si l'a.f. jouit d'une personnalité juridique internationale mais que ses compétences ne se distinguent pas clairement de celles de l'A.F., seule cette dernière devrait être titulaire passive et active de la responsabilité internationale : d'abord, parce que tel est le droit commun de la responsabilité (*supra*, I) et que ses exceptions doivent s'interpréter restrictivement, ensuite, et pour les mêmes raisons, parce que les restrictions à la souveraineté ne se présument pas (65), enfin, parce que la victime n'a pas à souffrir des obscurités ou des ambiguïtés de l'ordre constitutionnel de l'Etat fédéral responsable. Il en découle que l'A.F. ne peut décliner sa responsabilité en invoquant les compétences internationales de l'a.f., ce qui n'empêche évidemment pas la victime de s'adresser d'abord à l'a.f. si elle le juge utile, mais ce sera sans préjudice des droits qu'elle détient à l'égard de l'A.F.

Dans l'hypothèse inverse, et par identité de motifs, l'Etat tiers responsable d'un fait illicite commis au détriment d'une a.f. peut rejeter les réclamations introduites par celle-ci, mais non celle émanant de l'A.F.

Dans un cas comme dans l'autre, parler de « responsabilité pour fait d'autrui » à l'instar de certains auteurs (66) paraît peu approprié : l'a.f. ne se distinguant pas suffisamment de l'A.F., la responsabilité de la seconde pour les faits de la première est une responsabilité du fait « propre » et non du fait d'« autrui ».

B. LE FONDEMENT DE LA REGLE

Le fondement de la règle attribuant une responsabilité internationale à l'a.f. est le même que celui de la règle réservant à l'A.F. la responsabilité exclusive des faits imputables aux a.f. (*supra*, I, B) savoir, d'une part, le droit souverain pour l'Etat d'organiser son système constitutionnel comme il l'entend, d'autre part, l'acceptation de ce système par les autres Etats (67).

Mais là où le raisonnement pourrait paraître banal, sinon superflu, il devient particulièrement adéquat pour justifier le principe d'une responsabilité internationale exclusive de l'a.f. C'est qu'en effet, l'Etat tiers en accep-

(65) *Aff. du Lotus*, France c. Turquie, Arrêt du 7 septembre 1927, C.P.J.I., *Série A*, n° 10, p. 18; *Aff. des Zones Franches*, France c. Suisse, Arrêt du 7 juin 1932, C.P.J.I., *Série A/B*, n° 46, p. 167; *Aff. du Wimbledon*, Arrêt du 17 août 1923, C.P.J.I., *Série A*, n° 1, p. 24.

(66) Voy. les références citées dans le *Rapport Ago*, p. 275.

(67) Cf. JACOMY-MILLETTE, A., *op. cit.*, p. 25.

tant de se lier avec l'entité fédérée, reconnaît implicitement la capacité spéciale de cette dernière et par là, accepte aussi le partage de responsabilité — s'il en existe un — entre A.F. et a.f. pour le respect des règles qu'ils établissent conventionnellement. Désormais, pour les matières où l'entité fédérée est titulaire d'une responsabilité exclusive, l'Etat tiers, par son accord, s'interdit d'encore mettre en œuvre la responsabilité de l'A.F. Toute tentative d'agir autrement serait en quelque sorte frappée d'*estoppel* (*latu sensu*).

C. LES CONSEQUENCES DE LA REGLE

La reconnaissance d'une responsabilité internationale exclusive aux entités fédérées dans les conditions précitées entraîne les conséquences suivantes :

1. Dans les matières où l'entité fédérée dispose de compétences exclusives et se trouve liée à un Etat tiers, ce dernier peut mettre en œuvre la responsabilité de cette entité en cas de violation des règles qui les lient.

2. Les moyens de mettre en œuvre cette responsabilité seront généralement plus limités que si son titulaire était un Etat : l'a.f. n'est en principe pas membre d'organisations intergouvernementales et elle n'a pas accès à la C.I.J. Que les républiques d'Ukraine et de Biélorussie soient parties à la Charte des N.U. et au statut de la C.I.J. est un cas unique à ce jour. Si, en revanche, l'a.f. peut saisir la C.J.C.E. dans les conditions prévues pour les personnes morales (la question reste posée pour la Commission européenne des Droits de l'Homme), elle n'y a pas accès en tant qu'Etat.

La raréfaction des instances susceptibles d'accueillir une action en responsabilité contre l'a.f. n'est cependant pas un obstacle à la mise en œuvre de cette responsabilité par des moyens diplomatiques classiques (68).

3. Si la responsabilité internationale de l'entité fédérée est engagée pour des faits relevant de sa compétence exclusive, l'Etat qui la met en œuvre ne peut s'adresser à l'A.F. Il en ira autrement dans les cas de compétences concurrentes ou complexes (*supra*, A, 7,3°). Sans doute arrivera-t-il que l'obligation d'épuiser les voies de recours internes — lorsqu'elle est une condition de recevabilité de la demande — conduise le réclamant à s'adresser d'abord aux organes administratifs ou judiciaires de l'a.f., mais ceci est le droit commun et ne devrait pas impliquer en soi une responsabilité internationale de l'a.f. distincte de celle de l'A.F.

4. Les raisons qui font des a.f. des sujets passifs de la responsabilité internationale peuvent également en faire des sujets actifs. Dans les domaines où l'a.f. jouit de compétences exclusives et de la capacité de les exercer dans la sphère internationale, elle peut mettre en œuvre la responsabilité internationale des Etats pour violation des règles qui la lient à ceux-ci.

(68) *Barcelona Traction, loc. cit.*, p. 45.

Le fait qu'elle soit un sujet de droit limité n'est pas un empêchement au principe de cette action : comme l'a dit la C.I.J. dans l'*affaire des réparations*,

« Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits » (69).

Il n'en demeure pas moins que le caractère limité des capacités internationales de l'a.f. restreint nécessairement les moyens d'action dont elle dispose (cf. ci-dessus, 2).

Quant à l'A.F., on l'a dit, elle seule peut intervenir pour les matières où les compétences des deux entités se chevauchent ou ne se distinguent pas clairement.

* * *

En bref, il existe certainement un parallélisme entre le droit de la responsabilité passive et celui de la responsabilité active des a.f., mais dans un cas comme dans l'autre, ce droit est plus riche de potentialités que de réalités tant la pratique semble à cet égard pauvre, ou en tout cas, confidentielle.

Il n'en demeure pas moins que théoriquement, une a.f. peut être la titulaire active et passive de la responsabilité internationale, si le droit interne de l'Etat dont elle fait partie lui confère clairement des compétences propres et une capacité extérieure *ad hoc*. Moyennant cette condition de clarté, d'un côté, l'A.F. sera fondée à exciper du partage des compétences pour rejeter toute demande concernant des faits illicites imputables aux a.f., de l'autre, l'a.f. pourra valablement mettre en œuvre la responsabilité d'un Etat étranger pour violation des droits dont elle est souverainement titulaire.

(69) *Réparation des dommages subis au service des N.U.*, C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, p. 178.

DEBATS

M. Salmon est d'accord avec le rapporteur pour dire que l'octroi de la personnalité juridique internationale à une autorité fédérée nécessite sa reconnaissance à la fois par le droit constitutionnel interne et par les Etats tiers.

La seule reconnaissance par le droit international n'est pas suffisante en soi pour conférer à une entité fédérée la personnalité internationale. A la limite, une telle reconnaissance pourrait d'ailleurs constituer une intervention dans les affaires intérieures de l'Etat concerné.

Le problème est différent lorsqu'il s'agit d'une sécession. Il n'y a pas là de reconnaissance de la personnalité internationale d'une entité fédérée mais bien reconnaissance d'un nouvel Etat indépendant. Cela étant, cette reconnaissance peut aussi être interprétée comme une intervention dans les affaires intérieures si elle est prématurée (ex. : le Biafra).

M. David déclare en effet ne pas raisonner autrement que la C.D.I., la doctrine, la jurisprudence et la pratique qui se réfèrent systématiquement au droit interne des Etats chaque fois qu'il s'agit de déterminer la capacité internationale d'une entité, et par-delà, son éventuelle responsabilité internationale.

Bien sûr, l'accord des Etats tiers est aussi indispensable, et le rapport le souligne. On n'en constate pas moins que c'est le droit international lui-même qui renvoie au droit interne. C'est seulement si les autres Etats et le droit constitutionnel interne reconnaissent la personnalité internationale d'une autorité fédérée que la responsabilité internationale de celles-ci pourrait être mise en cause dans les limites de ses compétences.

M. V. Mazov (profeseseur de droit international à l'Institut des relations internationales de Moscou) remarque que d'après la pratique, la doctrine et le projet de la C.D.I., la règle générale est la responsabilité de l'autorité fédérale.

En U.R.S.S., la pratique est constante depuis la fondation de l'Union en 1922 : l'U.R.S.S. a toujours reconnu être responsable pour les faits illicites qui pourraient être commis par ses autorités fédérées.

Quant à la responsabilité propre de l'Ukraine et de la Biélorussie, elle est d'une nature particulière et d'un volume limité, d'une part, à leurs obligations en tant que membre de l'O.N.U., d'autre part, aux cas où les intérêts mêmes de ces républiques soviétiques sont touchés.

M. David confirme qu'il est vrai que le rapport de R. Ago à la C.D.I. allait dans le sens de la responsabilité exclusive de l'autorité fédérale. Mais dans la discussion qui a eu lieu en 1974, il y eut une acceptation plus large de l'hypothèse d'école de la responsabilité internationale d'une autorité fédérée.

En ce qui concerne les républiques fédérées d'Ukraine et de Biélorussie, le rapporteur prend acte de ce qu'elles peuvent encourir une responsabilité internationale propre. C'est important car les déclarations de M. Ouchakov à

la C.D.I. n'étaient pas claires sur ce point. Cette situation semble toutefois unique dans les relations internationales contemporaines.

M. Salmon fait une mise au point au sujet de l'affaire du lynchage des Italiens à la Nouvelle-Orléans. Si dans un premier temps, l'Etat fédéral américain avait refusé de reconnaître sa responsabilité, il a fini par l'accepter et indemniser les victimes.

M. Stein dit ne pas connaître de cas où l'autorité fédérale aurait refusé d'assumer des actes illicites de ses autorités fédérées. Cela a été répété maintes fois par la Commission mixte Mexique-U.S.A.

M. Seidl-Hohenveldern se demande si le manque de pratique où une autorité fédérée est mise en cause n'est pas dû à des raisons pratiques. Il est en effet plus facile de mettre en cause la responsabilité de l'autorité fédérale, celle-ci étant plus accessible pour des négociations préalables et pouvant mieux assumer la réparation du dommage.

M. Lejeune explique l'absence de pratique, non seulement par les raisons mentionnées par l'intervenant précédent, mais également par le fait que les engagements contractés par les autorités fédérées sont souvent d'un intérêt mineur, local, et conclus avec des Etats frontaliers avec lesquels il est aisé de régler les différends par des négociations amiables.

L'intervenant observe par ailleurs que ce n'est pas au droit interne de déterminer le titulaire de la personnalité et de la responsabilité internationale. Quand on parle d'une soi-disant reconnaissance de la personnalité internationale des Etats fédérés par l'Etat fédéral, on évoque en réalité l'« admission à la vie internationale », c'est-à-dire la disposition de la Constitution fédérale qui permet aux Etats membres de conclure des traités ou d'entretenir des relations diplomatiques et consulaires. Mais il ne suffit pas que la Constitution fédérale prétende attribuer aux autorités fédérées un droit propre de conclure des traités, encore faut-il que cela soit reconnu en droit international.

Les rapports de R. Ago constituent la meilleure base pour poser le problème.

L'article 7 du projet de la Commission du droit international pose le principe de la responsabilité internationale de l'Etat pour les faits illicites commis par les organes des entités sub-étatiques. L'Etat fédéral ne se distingue pas à cet égard de l'Etat unitaire.

L'article 28 du projet traite de la responsabilité d'un Etat pour le fait d'un autre Etat (responsabilité indirecte). Le huitième rapport de R. Ago cite, parmi d'autres hypothèses, celle de la responsabilité de l'Etat fédéral pour le comportement illicite des Etats membres qui seraient dotés d'une personnalité internationale distincte et auraient violé, dans le cadre de cette capacité, une obligation à leur charge. Cela paraît être une pétition de principe qui revient à considérer l'Etat fédéré comme un Etat au même titre que l'Etat fédéral.

Il pourrait cependant y avoir des cas de responsabilité extracontractuelle et

non des cas de violation de conventions internationales conclues par une autorité fédérée.

La bonne manière de poser la question consiste à rechercher dans la pratique la trace de la « reconnaissance » d'une personnalité internationale à des Etats fédérés.

M. R. Van Welkenhuizen demande s'il ne faudrait pas envisager l'existence d'un lien entre la responsabilité internationale des autorités fédérées et leur compétence de conclure des traités ?

M. David répond que la responsabilité d'une autorité fédérée pourrait en effet être engagée pour violation d'un accord conclu par elle avec un Etat tiers, si le droit constitutionnel de l'Etat fédéral reconnaît à l'autorité fédérée des compétences propres aussi bien pour conclure des accords internationaux que pour répondre de leur inobservance.

D'autre part, le rapporteur ne croit pas que sa position soit très éloignée de celle de M. Lejeune : lorsqu'une autorité fédérée a la capacité d'intervenir sur le plan international, sur base de quoi peut-elle l'exercer si ce n'est sur base et du droit interne de l'Etat fédéral, et de l'accord des autres Etats ?

M. Lejeune considère que la manière d'envisager le statut international des Etats fédérés dotés de certaines prérogatives d'ordre externe comporte une alternative :

Première hypothèse (la plus probable) : le droit international laisse à l'Etat fédéral le soin de dire quel est l'organe qui exerce les compétences sur le plan international. L'autorité fédérée, en exerçant ces compétences, n'est alors qu'un organe de l'Etat fédéral. Le seul sujet de droit international est ici l'Etat fédéral dans sa globalité.

Seconde hypothèse : les autorités fédérées pourraient se voir reconnaître une personnalité juridique autonome. Il suffirait qu'on les admette comme telles dans les relations internationales. La qualité de sujet du droit international pourrait être déduite de certains indices. Parmi ceux-ci, l'existence d'une personnalité propre de l'Etat fédéré revêtirait une importance essentielle.

M. Salmon n'est pas du tout convaincu par la seconde branche de l'alternative. Une autorité fédérée aurait la personnalité juridique internationale du seul fait de sa reconnaissance par un Etat tiers ? Suffirait-il, par exemple, que la Belgique reconnaisse la Québec comme Etat pour que ce dernier jouisse d'une personnalité juridique internationale ? Evidemment non si le Québec ne se déclare pas préalablement comme possédant la qualité d'Etat. Cette hypothèse montre la faiblesse d'un tel raisonnement.

Les deux éléments indispensables à la personnalité internationale des autorités fédérées restent l'accord de l'Etat « démembré » et l'accord des Etats tiers. C'est rare dans la réalité internationale.

En tout cas, la seule reconnaissance de la personnalité internationale d'une autorité fédérée par des Etats tiers ne suffit pas ; elle risque d'ailleurs d'être constitutive d'intervention dans les affaires intérieures de l'Etat concerné,

violation particulièrement grave du droit international.

M. Vukas indique qu'en Yougoslavie, les autorités fédérées ont la possibilité de conclure des traités internationaux, mais dans les limites de la politique internationale déterminée, et des traités conclus par l'autorité fédérale. L'intervenant demande l'opinion du rapporteur sur les derniers accords conclus par la B.I.R.D. avec la Yougoslavie, accords dans lesquels les autorités fédérées sont intervenues.

M. David répond que dans le cas où la B.I.R.D. a conclu des accords avec les autorités fédérées yougoslaves, il faut se demander comment ces accords ont été accueillis par l'Etat fédéral. Si ce dernier reconnaît en l'espèce une compétence exclusive aux autorités fédérées, la responsabilité internationale de celles-ci pourrait être engagée en cas de non-respect desdits accords.

M. Vukas précise que ces accords ont été conclus non seulement par les provinces et par les banques, mais par le gouvernement yougoslave au même moment.

M. David considère que dans l'hypothèse où la répartition des compétences extérieures n'est pas clairement définie, il y a une présomption en faveur de la responsabilité exclusive de l'autorité fédérale.

M. Van Dyck attire l'attention sur le fait qu'il y a lieu de faire la distinction entre l'aspect théorique des problèmes qui ont été exposé tout au long du colloque, et l'aspect pratique en la matière.

C'est ainsi, par exemple, que les problèmes complexes de responsabilité, soulevés au cours des débats, se règlent généralement avec souplesse sur le plan diplomatique. Et de citer comme exemple d'une solution pratique l'efficacité de la protection diplomatique belge, malgré l'immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne l'indemnisation des citoyens belges en raison des faits survenus sur le territoire de la République Démocratique du Congo (1).

Et même sur le plan théorique, M. Van Dyck est d'avis qu'il y a lieu d'examiner non seulement le droit constitutionnel comparé mais également le droit des traités qui ont une incidence sur le droit constitutionnel.

Il souligne alors l'intérêt de la Convention de Vienne de 1961 sur les Relations diplomatiques, laquelle est d'application dans la plupart des pays, qui mentionne explicitement en son article 3 entre autres :

« qu'il appartient uniquement à la mission diplomatique de représenter l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire et de protéger les intérêts de l'Etat accréditaire et de ses ressortissants, dans les limites autorisées par le droit international ».

Il cite également l'article 5 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

(1) L'accord du 20 février 1965 a d'ailleurs été approuvé par la loi du 7 mai 1965, portant approbation de l'accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies relatif au règlement du problème des réclamations introduites auprès de l'Organisation des Nations Unies par des ressortissants belges ayant subi des dommages au Congo.

Dès lors, il suggère d'examiner l'opportunité d'organiser un *follow up* au colloque, afin de considérer les formules retenues dans « les traités et conventions favorables » et d'envisager de réaliser la complémentarité entre les solutions internationales retenues et la législation interne, y compris le droit constitutionnel.

L'orateur félicite les organisateurs de ce colloque au cours duquel a surtout été examiné le droit constitutionnel comparé, et il demande qu'un *follow up* soit envisagé. Il considère qu'une Constitution doit, en ce qui concerne les conflits d'autorité et les conflits de loi, permettre autant que possible d'appliquer dans les relations inter-régionales les principes et les techniques de droit international privé (y compris les traités en la matière) et de droit diplomatique et consulaire qui sont d'application dans les relations entre pays d'Europe occidentale.