Nations Unies A/CN.4/L.931

Assemblée générale

Distr. limitée
25 juillet 2019
Français
Original : anglais

Commission du droit international
Soixante et onzième session
Genève, 29 avril-7 juin et 8 juillet-9 août 2019

Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante et onzième session

Rapporteur : Charles Chernor **Jalloh**

Chapitre VII
Succession d'États en matière de responsabilité de l'État

Table des matières

Page

A. Introduction 2
B. Examen du sujet à la session en cours 2
1. Présentation du troisième rapport par le Rapporteur spécial 4
2. Résumé des débats 6
3. Conclusions du Rapporteur spécial 10

GE.19-12693 (F) 310719 020819
1912693

Merci de recycler

A. Introduction

1. À sa soixante-neuvième session (2017), la Commission a décidé d'inscrire le sujet « Succession d'États en matière de responsabilité de l'État » à son programme de travail et a désigné M. Pavel Šturma Rapporteur spécial[1]. Dans sa résolution 72/116 du 7 décembre 2017, l'Assemblée générale a pris note de la décision de la Commission.

2. À la même session, la Commission a examiné le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/708), qui visait à exposer l'approche que celui-ci avait retenue quant à la portée et au résultat des travaux sur le sujet, et à donner une vue d'ensemble des dispositions générales relatives au sujet. À l'issue du débat en séance plénière, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles 1er à 4 figurant dans le premier rapport du Rapporteur spécial. Elle a ensuite pris note du rapport intérimaire du Président du Comité de rédaction sur les projets d'articles 1er et 2 provisoirement adoptés par le Comité, qui lui avait été présenté à titre purement informatif[2].

3. À sa soixante-dixième session (2018), la Commission a examiné le deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/719), qui traitait de la légalité de la succession, des règles générales relatives à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, et de certaines catégories particulières de succession d'États aux obligations découlant de la responsabilité. À l'issue du débat en séance plénière, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles 5 à 11 figurant dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial. Elle a ensuite pris note du rapport intérimaire du Président du Comité de rédaction sur le paragraphe 2 du projet d'article 1er et les projets d'articles 5 et 6 provisoirement adoptés par le Comité, qui lui avait été présenté à titre purement informatif[3].

B. Examen du sujet à la session en cours

4. À la session en cours, la Commission était saisie du troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/731). Elle était également saisie d'une étude du secrétariat dans laquelle figurent des informations sur les instruments qui pourraient présenter un intérêt pour la suite des travaux de la Commission sur le sujet (A/CN.4/730).

5. Dans son troisième rapport, composé de quatre parties, le Rapporteur spécial traitait d'abord de questions préliminaires, notamment de certaines considérations générales (première partie). Il examinait ensuite la question de la réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur, se concentrant en particulier sur les demandes de réparation dans les différentes catégories de succession d'États et sur les diverses approches en matière de réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre les nationaux de l'État prédécesseur (deuxième partie). Le Rapporteur spécial formulait ensuite des propositions techniques en lien avec la structure du projet d'articles (troisième partie), avant de se pencher sur le programme de travail futur (quatrième partie). Le Rapporteur spécial proposait plusieurs nouveaux projets d'article (par. *f*)) du projet d'article 2 et projets d'articles X, Y, 12, 13, 14 et 15), suggérait que le projet d'articles soit organisé en trois parties (première, deuxième et troisième parties) et proposait des titres pour les deuxième et troisième parties[4].

---

[1] À sa 3354e séance, le 9 mai 2017. Le sujet avait été inscrit au programme de travail à long terme de la Commission à sa soixante-huitième session (2016), sur la base de la proposition reproduite à l'annexe B du rapport de la Commission (*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, Supplément no 10* (A/71/10)).

[2] Le rapport intérimaire du Président du Comité de rédaction peut être consulté dans le Guide analytique des travaux de la Commission du droit international, à l'adresse http://legal.un.org/ilc/guide/3_5.shtml.

[3] Ibid.

[4] Le texte du paragraphe *f*) du projet d'article 2 et des projets d'articles X, Y, 12, 13, 14 et 15, ainsi que les titres des deuxième et troisième parties, tels que proposés par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport, sont reproduits ci-après :

Projet d'article 2
Définitions

Aux fins du présent projet d'articles :

f) On entend par « États concernés », s'agissant d'une succession d'États, un État qui a commis un fait internationalement illicite avant la date de la succession d'États, un État lésé par ce fait et un ou plusieurs États successeurs de l'un ou l'autre de ces États ;

Titre de la deuxième partie − Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur

Projet d'article X
Champ d'application de la deuxième partie

Les dispositions de la présente partie s'appliquent à la réparation du préjudice résultant des faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur pour lequel l'État lésé n'a pas reçu réparation intégrale avant la date de la succession d'États.

Titre de la troisième partie − Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur

Projet d'article Y
Champ d'application de la présente partie

Les projets d'article de la présente partie s'appliquent à la réparation du préjudice résultant des faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur pour lequel cet État n'a pas reçu réparation intégrale avant la date de la succession d'États.

Projet d'article 12
Cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister

1. Dans les cas de succession d'États :

a) Dans lesquels une partie du territoire d'un État, ou tout territoire des relations internationales duquel un État est responsable et qui ne fait pas partie du territoire de cet État, devient une partie du territoire d'un autre État ; ou

b) Dans lesquels une partie ou des parties du territoire d'un État se séparent de celui-ci pour former un État ou plusieurs États, l'État prédécesseur continuant d'exister ; ou

c) Dans lesquels un État successeur est un État nouvellement indépendant, dont le territoire était, immédiatement avant la date de la succession d'États, un territoire dépendant des relations internationales duquel l'État prédécesseur était responsable ;

l'État prédécesseur lésé par le fait internationalement illicite d'un autre État peut demander réparation à cet État même après la date de la succession d'États.

2. Nonobstant le paragraphe 1, l'État successeur peut demander réparation à l'État responsable dans les circonstances particulières où le préjudice concerne la partie du territoire qui est devenue le territoire de l'État successeur ou les nationaux de l'État prédécesseur qui sont devenus les nationaux de l'État successeur.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question d'indemnisation entre l'État prédécesseur et l'État successeur.

Projet d'article 13
Unification d'États

1. Lorsque deux ou plusieurs États s'unissent pour former un nouvel État successeur, l'État successeur peut demander réparation à l'État responsable.

2. Le paragraphe 1 s'applique à moins que les États concernés n'en conviennent autrement.

Projet d'article 14
Dissolution d'États

1. Lorsque des parties du territoire d'un État se séparent de celui-ci pour former deux ou plusieurs États et que l'État prédécesseur cesse d'exister, un ou plusieurs États successeurs peuvent demander réparation à l'État responsable.

2. Ces réclamations et ces accords devraient prendre en considération l'existence d'un lien entre les conséquences d'un fait internationalement illicite et le territoire ou les nationaux de l'État successeur, l'équité de la répartition et d'autres facteurs pertinents.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question relative à l'indemnisation entre les États successeurs.

Projet d'article 15
Protection diplomatique

1. L'État successeur peut exercer sa protection diplomatique à l'égard d'une personne qui est son national à la date de la présentation officielle de la réclamation mais qui n'était pas son national à la date du préjudice, à condition que la personne ou la société ait eu la nationalité d'un État prédécesseur ou ait perdu sa nationalité et acquis, pour une raison sans rapport avec la présentation de la réclamation, la nationalité de l'État successeur d'une manière qui n'est pas incompatible avec le droit international.

6. La Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial à ses 3475e à 3480e séances, du 8 au 15 juillet 2019. À sa 3480e séance, le 15 juillet 2019, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction le paragraphe *f*) du projet d'article 2 et les projets d'articles X, Y, 12, 13, 14 et 15, ainsi que les titres des deuxième et troisième parties, tels qu'ils figurent dans le troisième rapport du Rapporteur spécial, en tenant compte des vues exprimées pendant le débat en plénière.

7. À sa … séance, le … juillet 2019, la Commission a examiné le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 1er, 2 et 5[5], qui avaient été provisoirement adoptés par le Comité aux soixante-neuvième et soixante-dixième sessions (voir *infra*, sect. C.1).

8. À sa … séance, le … 2019, le Président du Comité de rédaction a présenté un rapport intérimaire sur les projets d'articles 7, 8 et 9, provisoirement adoptés par le Comité à la session en cours. Présenté à titre d'information seulement, le rapport peut être consulté sur le site Web de la Commission[6].

9. À sa … séance, le … 2019, la Commission a adopté les commentaires des projets d'articles 1er, 2 et 5 provisoirement adoptés à la session en cours (voir *infra*, sect. C.2).

1. Présentation du troisième rapport par le Rapporteur spécial

10. Le Rapporteur spécial a indiqué que, dans la première partie de son troisième rapport, il passait en revue les travaux que la Commission avait menés sur le sujet jusqu'à présent et résumait les débats tenus à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Réaffirmant qu'il était attentif aux observations formulées au sein de la Commission et de la Sixième Commission, il a souligné qu'il était ouvert aux suggestions concernant ses propositions. L'objectif du rapport était de suivre le programme de travail tel qu'exposé précédemment, sans hâte excessive. À l'exception d'une nouvelle définition et de deux dispositions relatives à la structure du projet d'articles, seuls quatre nouveaux projets d'article de fond avaient été proposés. En outre, le Rapporteur spécial s'était attaché à préciser l'approche qu'il avait suivie, qui excluait à la fois l'extinction automatique et le transfert automatique de la responsabilité en cas de succession d'États. Quant aux situations complexes susceptibles de se présenter lorsque l'État prédécesseur et un ou plusieurs États successeurs demandaient réparation, cette question serait traitée dans le quatrième rapport. Le Rapporteur spécial jugeait utile d'indiquer expressément que le projet d'articles ne visait que les situations dans lesquelles le dommage n'avait pas été réparé avant la date de la succession d'États et qu'il proposait les projets d'articles X et Y à cet effet.

11. La deuxième partie du rapport, consacrée à la réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur, portait sur l'aspect dit « passif » de la responsabilité de l'État dans les cas où la succession d'États touchait l'État lésé. À la différence de l'Institut de Droit international dans sa résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, le Rapporteur spécial proposait d'analyser l'éventuel transfert de droits séparément du transfert des obligations, pour tenir compte de la différence importante entre la question de la succession au droit à réparation et la question de la succession aux obligations découlant de la responsabilité de l'État, à savoir que le droit à réparation, étant une conséquence du fait internationalement illicite de l'État responsable, n'était pas touché par les changements territoriaux donnant lieu à la succession d'États.

2. Dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 1, une réclamation présentée par l'État prédécesseur dans l'exercice de sa protection diplomatique peut être poursuivie par l'État successeur après la date de la succession.

3. Les paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de l'application des règles de la responsabilité de l'État concernant la nationalité des réclamations et des règles de la protection diplomatique.

[5] Le rapport et la déclaration correspondante du Président du Comité de rédaction peuvent être consultés dans le Guide analytique des travaux de la Commission du droit international (*supra*, note 2).

[6] Ibid.

12. Le Rapporteur spécial avait également opéré une distinction entre les situations dans lesquelles l'État prédécesseur continuait d'exister après la date de la succession et celles où il cessait d'exister. Lorsque l'État prédécesseur continuait d'exister, la succession ne portait pas atteinte à son droit de demander réparation à l'État auteur du fait illicite pour les actes commis avant la date de la succession. Cette demande se fondait sur les règles régissant la responsabilité des États pour fait internationalement illicite. Cela ne permettait toutefois pas de répondre à toutes les questions qui pouvaient se poser lorsque le préjudice concernait principalement ou exclusivement une partie du territoire qui était devenue le territoire de l'État successeur. Lorsque le préjudice causé touchait des personnes qui étaient ensuite devenues des nationaux de l'État successeur, dans le contexte de la décolonisation ou en cas de séparation ou de transfert de territoire par exemple, le Rapporteur spécial avait estimé qu'il était peu probable que l'État prédécesseur puisse encore demander réparation après la date de la succession. En revanche, l'opinion doctrinale dominante était que, lorsque l'État prédécesseur cessait d'exister, le droit à réparation ne passait pas de l'État prédécesseur à l'État successeur. Le Rapporteur spécial avait néanmoins mis en garde contre le traitement discriminatoire des États dont la continuité était contestée, estimant que la distinction établie entre les cas de dissolution et de séparation d'un État était souvent fondée sur des considérations politiques plus larges plutôt que sur des critères objectifs. En outre, l'idée que seul l'État prédécesseur puisse jouir d'un droit « personnel » de demander réparation semblait refléter une doctrine positiviste traditionnelle qui concevait la responsabilité de l'État comme étant étroitement liée à la personnalité juridique, et non pas comme un ensemble de droits et obligations secondaires.

13. Le rapport contenait de surcroît une analyse des demandes de réparation dans les différentes catégories de succession d'États, analyse fondée sur la pratique étatique, principalement les accords, et sur les décisions de juridictions internationales, et dont la portée était assez restreinte étant donné le peu de cas de successions d'États. Élaborés à la lumière des considérations ci-dessus, les projets d'articles 12 à 14 reposaient sur la distinction entre les situations dans lesquelles l'État prédécesseur a continué d'exister et celles où il a cessé d'exister. Le Rapporteur spécial a souligné que les mots « peut demander » (ou « peuvent demander ») utilisés dans ces projets d'articles visaient à réfuter toute allégation de succession automatique et reflétaient simplement l'idée qu'un État successeur était en mesure de présenter une réclamation ou une demande de réparation. Cette approche était conforme à la priorité que la Commission accordait généralement aux accords dans le cadre de l'examen de ce sujet. En outre, le paragraphe 2 du projet d'article 14 rappelait que toute réclamation ou tout accord devrait prendre en considération l'existence d'un lien entre les conséquences d'un fait internationalement illicite et le territoire ou les nationaux de l'État successeur, l'équité de la répartition et d'autres facteurs pertinents, parmi lesquels le principe de l'enrichissement injustifié.

14. Le rapport traitait aussi de la possible succession au droit à réparation dans les cas où un fait internationalement illicite a été commis contre les nationaux de l'État prédécesseur, sur la base de l'analyse d'une pratique étatique plus abondante, notamment des accords, et de la pratique des juridictions internationales et de la Commission d'indemnisation des Nations Unies. Il ressortait de cette analyse que les demandes de réparation émanant de l'État successeur n'étaient ni purement théoriques ni rares et qu'elles ne concernaient pas que les relations interétatiques. Au lieu de cela, elles avaient des conséquences pratiques importantes pour l'exercice effectif de la protection diplomatique par les États en cas de préjudice subi avant la date de succession par des personnes qui étaient ensuite devenues leurs nationaux. Le Rapporteur spécial a aussi fait observer qu'il était largement accepté, dans la pratique et la doctrine modernes, que les changements de nationalité découlant d'une succession d'États dérogeaient à la règle traditionnelle de la continuité de la nationalité. Le projet d'article 15 été proposé à cet effet. Le Rapporteur spécial a également fait observer que ce projet d'article était conforme au projet d'articles sur la protection diplomatique en particulier[7]. Le paragraphe 1 du projet d'article 15 reconnaissait que l'État successeur pouvait exercer sa protection diplomatique dans des

[7] Résolution 62/67 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe. Le projet d'articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans l'*Annuaire … 2006*, vol. II (2e partie), par. 49 et 50.

circonstances particulières, tandis que le paragraphe 2 disposait que, dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 1, une réclamation présentée par l'État prédécesseur dans l'exercice de la protection diplomatique pouvait être poursuivie par l'État successeur après la date de la succession. Le paragraphe 3 précisait quant à lui que les paragraphes 1 et 2 étaient sans préjudice de l'application des règles de la responsabilité de l'État concernant la nationalité des réclamations et des règles de la protection diplomatique.

15. La troisième partie du rapport était consacrée à la structure des projets d'article présentés jusqu'à présent. Le Rapporteur spécial avait jugé utile de les organiser en trois parties et d'introduire deux projets d'article précisant les champs d'application respectifs des deuxième et troisième parties, à savoir les projets d'articles X et Y. S'agissant du projet d'article 2 intitulé « Définitions », il était proposé de consacrer un nouveau paragraphe *f*) à la définition de l'expression « États concernés », souvent utilisée dans les projets d'article et qui revêtait un sens particulier dans le contexte de la succession d'États.

16. En ce qui concernait le programme de travail futur, le Rapporteur spécial a fait savoir que son quatrième rapport porterait sur les formes et l'invocation de la responsabilité dans le contexte de la succession d'États et qu'il traiterait également des questions de procédure et de questions diverses, y compris les problèmes que posaient l'existence de plusieurs États successeurs et la question de la responsabilité partagée. Il espérait que l'examen du sujet pourrait être achevé en première lecture en 2020 ou en 2021.

2. Résumé des débats

a) Observations d'ordre général

17. Dans l'ensemble, les membres de la Commission ont accueilli avec satisfaction le troisième rapport du Rapporteur spécial et ont salué l'étude du secrétariat.

18. En ce qui concerne l'approche générale adoptée dans le rapport, plusieurs membres ont félicité le Rapporteur spécial pour son étude de la pratique étatique ainsi que de la jurisprudence et de la doctrine pertinentes, tandis que d'autres ont préconisé une analyse plus approfondie de ces sources. D'aucuns ont mis en garde contre tout recours excessif à la doctrine et aux travaux de l'Institut de Droit international. Les membres pensaient comme le Rapporteur spécial que la pratique des États était hétérogène, dépendait du contexte et touchait à des questions sensibles. Certains membres ont également rappelé que la rareté de la pratique étatique avait été mise en avant au cours des débats à la Sixième Commission et ont souligné la nécessité de prendre en compte des sources de pratique étatique plus diversifiées sur le plan géographique. Plusieurs membres ont fait observer que les accords spéciaux ou paiements à titre gracieux réalisés par les États étaient souvent le fruit de considérations politiques ou d'autres considérations non juridiques. La plupart de ces cas ne permettaient pas d'établir une *opinio juris* concernant une règle générale en lien avec la succession d'États car il s'agissait plutôt d'accords dépendant du contexte.

19. Les membres partageaient l'avis du Rapporteur spécial à propos du caractère subsidiaire du projet d'articles et de la priorité qu'il convenait de donner aux accords conclus entre les États concernés. Il a été suggéré que le rôle important des accords soit analysé plus en détail. Certains membres estimaient par ailleurs qu'il fallait examiner le lien entre les accords d'indemnisation forfaitaire conclus avant la date de la succession d'État et le principe de réparation intégrale. À cet égard, il a été avancé que l'existence d'un accord d'indemnisation forfaitaire ne signifiait pas nécessairement qu'il y avait eu réparation intégrale, comme le montraient les décisions de juridictions nationales prévoyant la possibilité de déposer des demandes de réparation alors qu'un accord d'indemnisation avait déjà été conclu.

20. Plusieurs membres ont mis l'accent sur la règle générale de la non-succession, qui entraînait, à quelques exceptions près, l'extinction automatique de la responsabilité en cas de succession d'États. Certains membres ont approuvé l'approche souple et réaliste adoptée par le Rapporteur spécial, mais d'autres ont souligné la nécessité de préciser s'il fallait en déduire une dérogation à la règle générale de la non-succession. Il a été suggéré que la Commission reconnaisse le caractère limité de la pratique dans ce domaine au début de son commentaire ou aborde ses travaux comme s'il s'agissait d'élaborer une nouvelle

convention, ce qui nécessiterait de recueillir l'adhésion des États. Il a aussi été suggéré que la Commission indique expressément que, lorsqu'elle proposait de nouveaux projets d'article, elle contribuait au développement progressif du droit international, en tenant compte des meilleures pratiques et du fait que la *lex ferenda* devrait reposer sur des fondements solides et non sur des préférences stratégiques. Il a été dit en outre que les travaux de la Commission n'étaient pas ceux d'un organe juridictionnel et ne visaient pas à régler des différends pendants entre États, et que les règles proposées devaient donc s'appliquer à des situations générales.

21. D'aucuns ont réaffirmé qu'il importait d'assurer la cohérence avec les travaux précédents de la Commission, tant sur le plan terminologique que sur le fond. Il a été rappelé que différents points de vue avaient été exprimés à la Sixième Commission à propos de la mesure dans laquelle il convenait de reprendre les dispositions de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités[8] et de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État[9], par exemple les dispositions relatives aux États nouvellement indépendants. Il a également été souligné que les projets d'article proposés devaient être compatibles avec le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite[10] et le projet d'articles sur la protection diplomatique.

22. Plusieurs membres ont proposé de remplacer l'intitulé du sujet par « Problèmes posés par/aspects de la responsabilité d'un État en cas de succession d'États », comme cela avait été suggéré à la Sixième Commission, ou par « Succession d'États en matière de responsabilité internationale », pour reprendre l'expression utilisée par l'Institut de Droit international. L'intitulé « Réparation du préjudice découlant de faits internationalement illicites dans le cadre d'une succession d'États » a également été proposé. Plusieurs autres membres ont dit qu'ils préféraient conserver l'intitulé actuel du sujet.

b) Structure du projet d'articles

23. Certains membres ont approuvé la proposition du Rapporteur spécial d'organiser le projet d'articles en différentes parties et d'y introduire les projets d'articles X et Y indiquant le champ d'application de chaque partie. Il a par ailleurs été proposé d'organiser le projet d'articles en fonction des différentes catégories de succession d'États et de traiter les éventuels transferts de droits et d'obligations conjointement, dans les mêmes projets d'article. À ce sujet, les membres se sont demandé si les questions relatives aux droits et réclamations découlant d'un fait internationalement illicite pouvaient être traitées séparément des questions liées aux obligations découlant d'un tel acte. Plusieurs membres ont exprimé de nouveau leur crainte qu'il en résulte un chevauchement inutile des travaux, mais d'autres ont estimé que le droit à réparation était un « droit acquis » transférable d'un État prédécesseur à un État successeur tandis que la notion d'« obligations acquises » n'était pas reconnue dans la doctrine.

24. Certains membres partageaient l'avis du Rapporteur spécial sur la grande distinction entre les cas dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister et ceux où il cesse d'exister, mais l'idée que cette distinction devrait être plus nuancée a également été exprimée. À propos des catégories particulières de succession d'États, certains membres ont appuyé la formulation du projet d'article 12, qui regroupe trois de ces catégories, mais d'autres ont exprimé des doutes à ce sujet. Il a été proposé de définir les catégories de succession d'États dans le projet d'article 2 intitulé « Expressions employées ».

[8] Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (Vienne, 23 août 1978), Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1946, nº 33356, p. 30.

[9] Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (Vienne, 8 avril 1983), Nations Unies, *Annuaire juridique 1983* (numéro de vente : F.90.V.1), p. 162.

[10] Résolution 53/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, annexe. Le projet d'articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans l'*Annuaire … 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, par. 76 et 77.

c) Projet d'article 2 *f)*

25. Certains membres doutaient qu'il soit nécessaire de définir l'expression « États concernés », craignant que cela ne prête à confusion, et pensaient qu'il suffirait de l'expliquer dans le commentaire.

d) Projets d'articles 12 à 14

26. Certains membres ont approuvé l'approche générale de la réparation retenue dans les projets d'articles 12 à 14, mais plusieurs autres ont estimé que l'expression « peut demander » (ou « peuvent demander ») était ambiguë. À ce propos, diverses propositions rédactionnelles ont été formulées dans le but de distinguer le droit juridique à réparation de la possibilité procédurale de demander réparation. Néanmoins, certains membres doutaient qu'il soit utile de reconnaître des voies procédurales sans définir des droits et obligations de fond. Différentes vues ont été exprimées sur le point de savoir si les termes « réparation » et « indemnisation » devaient être employés dans ces projets d'article et si la référence à un « préjudice » était appropriée, eu égard au projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

27. Plusieurs membres étaient d'avis que le principe de l'enrichissement injustifié pouvait constituer le fondement d'un développement progressif du droit dans les projets d'articles 12 à 14, mais d'autres doutaient que cela soit approprié ou suffisant dans le contexte du sujet. Il a aussi été relevé que la notion d'enrichissement injustifié ne relevait pas des règles relatives à la responsabilité de l'État.

28. À propos du projet d'article 12, certains membres ont souligné la nécessité de préciser la signification de l'expression « circonstances particulières », au paragraphe 2. Les travaux de l'Institut de Droit international ne faisaient mention de « circonstances particulières » que dans le contexte précis d'un éventuel partage de responsabilités entre l'État prédécesseur et l'État successeur, à titre de solution exceptionnelle. Il a aussi été suggéré de faire référence aux accords entre États au paragraphe 2. Il fallait également, dans la version anglaise du texte, employer la même expression (« *particular circumstances* ») que dans les projets d'articles 7 à 9. Le libellé du paragraphe 2 du projet d'article 12 semblait exprimer une idée plus générale que le « lien direct » (« *direct link* ») entre le fait internationalement illicite ou ses conséquences et le territoire ou les nationaux de l'État successeur requis dans les projets d'articles 7 à 9. Quant au paragraphe 2 du projet d'article 14, il y était question de prendre en considération un « lien » (« *nexus* ») entre les conséquences d'un fait internationalement illicite et le territoire ou les nationaux de l'État successeur. Certains membres ont fait observer que le terme « nationaux » était peut-être trop restrictif et pouvait être remplacé par l'expression « personnes relevant de la juridiction de l'État successeur ». D'autres se sont toutefois demandé si un État nouvellement indépendant du fait de l'exercice du droit à l'autodétermination pouvait être considéré comme un État successeur lésé ayant des droits directs. Il a été suggéré de distinguer, dans le commentaire, entre le droit d'un État successeur de demander réparation et le droit potentiel des particuliers de demander réparation sans qu'il y ait intervention de l'État.

29. Il a été proposé d'apporter certaines modifications rédactionnelles au projet d'article 13. À ce propos, il a été renvoyé à l'article 13 de la résolution adoptée par l'Institut de Droit international. Il a été suggéré que les cas de fusion d'États et les cas d'incorporation d'un État dans un autre État existant soient traités dans des projets d'article distincts. Certains membres ont appuyé le paragraphe 2 du projet d'article 13 parce qu'il donnait la priorité à un éventuel accord entre les États concernés mais d'autres ont estimé qu'il pouvait être supprimé.

30. À propos du projet d'article 14, il a été proposé de reformuler le paragraphe 1 pour mettre l'accent sur la dissolution d'un État sans mentionner la séparation d'une partie de l'État. Il était nécessaire d'expliquer la référence aux accords au paragraphe 2. Il a été estimé que les accords entre États successeurs devaient être considérés comme une priorité par rapport aux autres facteurs évoqués dans ce paragraphe. Il a été suggéré de préciser la signification du terme « lien » (« *nexus* »), au paragraphe 2, et il a été dit que l'expression « d'autres facteurs pertinents » soulevait des questions similaires en lien avec des

considérations d'équité telles que la notion d'enrichissement injustifié. Plusieurs modifications rédactionnelles du paragraphe 3 ont aussi été suggérées.

e) Projet d'article 15

31. Plusieurs membres étaient d'accord avec la démarche du Rapporteur spécial consistant à prévoir une exception au principe de continuité de la nationalité en cas de succession d'États pour éviter les situations où une personne se retrouve sans protection. Il a été renvoyé à cet égard au préambule du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États[11], selon lequel il devait être tenu dûment compte à la fois des intérêts légitimes de l'État et de ceux des individus. D'autres membres ont fait observer que la doctrine et la pratique en la matière n'étaient pas uniformes. Certains se sont demandé s'il était véritablement opportun de traiter des questions de protection diplomatique dans le cadre du sujet. La nécessité de prendre en considération les commentaires formulés par les États à la Sixième Commission au sujet des articles sur la protection diplomatique a été soulignée.

32. Certains membres ont fait observer que le projet d'article 15 s'inscrivait dans la ligne du paragraphe 2 de l'article 5 du projet d'articles sur la protection diplomatique et du paragraphe 1 de l'article 10 de la résolution de l'Institut de Droit international. Il a toutefois été souligné que les projets d'article proposés par le Rapporteur spécial ne devaient pas être en conflit avec les articles sur la protection diplomatique. Certains membres ont demandé une analyse plus approfondie de l'interaction entre les deux ensembles de dispositions. Il a été proposé d'introduire dans le projet d'article 15, ou dans le commentaire y relatif, les garanties prévues aux paragraphes 3 et 4 de l'article 5 du projet d'articles sur la protection diplomatique, destinées à prévenir les abus et le « *nationality shopping* » (recherche de la nationalité la plus avantageuse) pour le cas où la règle de la continuité de la nationalité serait supprimée.

33. Des précisions ont été demandées à propos de la référence à « la société » dans le paragraphe 1 du projet d'article 15. À cet égard, il a été fait référence au paragraphe 1 de l'article 10 du projet d'articles sur la protection diplomatique. Il a également été relevé que le paragraphe 2 du projet d'article 15 ne suivait pas l'approche consistant à distinguer entre les cas où l'État prédécesseur continuait d'exister et les autres. Il a été estimé que les paragraphes 1 et 2 du projet d'article 15 devaient refléter les conditions de l'exercice de la protection diplomatique par l'État prédécesseur et l'État successeur. Il a été suggéré en outre d'expliquer dans le paragraphe 3 du projet d'article 15, ou dans le commentaire y relatif, que la protection diplomatique ne constituait pas pour les personnes l'unique moyen de faire valoir leurs droits, les modifications territoriales ne pouvant en aucun cas les priver de leur droit à réparation. Il a aussi été proposé que le projet d'article 15 traite de la protection diplomatique en faveur d'une personne ayant une double nationalité, celle de l'État prédécesseur et celle de l'État successeur, à la lumière du projet d'articles sur la protection diplomatique, qui couvrait les cas de nationalités multiples. Une proposition tendait à disposer expressément qu'un État successeur ne devrait pas recourir à la force pour exercer la protection diplomatique, ou du moins à reproduire, dans le projet d'article 2 (Expressions employées) la définition de la protection diplomatique figurant à l'article premier du projet d'articles sur la protection diplomatique.

f) Forme finale

34. Plusieurs membres se sont demandé si un projet d'articles était la forme la plus appropriée pour le résultat des travaux sur le sujet, compte tenu des commentaires de certains États qui préféraient plutôt un projet de directives, un projet de principes, un projet de conclusions, des clauses types ou un rapport analytique. Il a été suggéré que le Rapporteur spécial envisage de formuler une recommandation sur cette question dans son rapport suivant.

[11] Résolution 55/153 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2000, annexe. Le texte des projets d'article et des commentaires y relatifs est reproduit dans l'*Annuaire … 1999*, vol. II (2e partie), par. 47 et 48.

g) Programme de travail futur

35. Dans l'ensemble, les membres ont approuvé le programme de travail proposé par le Rapporteur spécial, même si certains ont fait observer que la Commission ne devait pas trop se hâter dans l'examen du sujet. Le Rapporteur spécial a été prié de préciser s'il examinerait des formes particulières de réparation dans son quatrième rapport. Il lui a aussi été suggéré d'envisager de traiter de la relation entre la succession d'États et la responsabilité de l'État dans le cas de préjudices résultant de crimes de droit international, et de déterminer s'il serait pertinent de prendre en considération le sujet des principes généraux du droit, notamment ce qui concernait le principe d'équité.

3. Conclusions du Rapporteur spécial

36. Le Rapporteur spécial s'est félicité du tour pris par les discussions, qui avaient essentiellement visé à produire un résultat équilibré et acceptable par la majorité.

37. À propos de la nécessité d'assurer une certaine cohérence avec les travaux précédents de la Commission, le Rapporteur spécial s'est dit disposé à résoudre les questions de terminologie et de fond dans le cadre du Comité de rédaction. Le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite demeurait le fondement des travaux sur le sujet, dont l'objectif était de clarifier les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite pour un État prédécesseur ou un État successeur après la date de la succession d'États. En particulier, les termes « préjudice » et « État lésé » étaient destinés à être employés dans les projets d'article proposés de la même façon que dans les deuxième et troisième parties du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

38. Le Rapporteur spécial partageait l'avis des membres selon lesquels les travaux sur le sujet pouvaient et devaient comporter des éléments de développement progressif du droit international. Cela pouvait être indiqué au début du commentaire général du projet d'articles et, si nécessaire, au sujet de certaines dispositions. Les travaux sur le sujet pouvaient s'appuyer sur une analyse minutieuse de la pratique des États, ce qui serait expliqué dans le commentaire. Le Rapporteur spécial s'était efforcé de diversifier les sources de pratique étatique à retenir, mais il accueillerait avec intérêt les exemples supplémentaires que pourraient fournir des membres de la Commission et des États. Il convenait avec certains membres que le sujet pouvait s'appuyer sur les principes généraux du droit, notamment ceux relatifs aux droits acquis, à l'enrichissement injustifié, à l'équité et au caractère raisonnable. Il fallait toutefois examiner avec prudence le rôle des principes généraux du droit. Par exemple, certains principes valant pour le droit international de l'investissement pouvaient ne pas s'appliquer dans d'autres domaines du droit international. Il n'en demeurait pas moins que les principes généraux du droit pouvaient être pertinents, de même que la pratique étatique, la jurisprudence et les accords, et pouvaient se traduire en coutume avec le temps ou éclairer la négociation d'accords entre États.

39. Le Rapporteur spécial a reconnu qu'il était difficile d'affirmer l'existence d'une règle générale, mais il ne partageait pas l'avis selon lequel l'absence de pratique concluante jouait en faveur d'une règle de la « table rase ». En particulier, la règle de la « table rase » énoncée dans la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités concernait les États nouvellement indépendants et ne s'appliquait pas aux autres catégories de succession d'États, tandis que la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'États contenait uniquement des règles spécifiques pour les différentes catégories de succession d'États. Étant donné que, dans ses travaux précédents, la Commission avait confirmé plusieurs règles particulières plutôt qu'une règle générale, le principe de la « table rase » ne devait pas être élevé au rang de règle générale dans le cadre du sujet à l'examen, surtout dans les situations où l'État prédécesseur continuait d'exister. De plus, même si les obligations découlant d'un fait internationalement illicite n'étaient pas transférées à un État successeur nouvellement indépendant, il en allait autrement de l'invocation de droits, en particulier dans les cas où les conséquences d'un tel fait touchaient le territoire ou la population de l'État nouvellement indépendant. Cela justifiait également le traitement distinct des droits et des obligations dans le projet d'articles. En outre, le Rapporteur spécial avait fondé son approche du sujet sur les règles relatives à la succession d'États et à la responsabilité de

l'État pour fait internationalement illicite, mais la doctrine des droits acquis pouvait aussi appuyer cette approche.

40. En ce qui concernait la structure du projet d'articles, le Rapporteur spécial approuvait la proposition de regrouper les différentes catégories de succession d'États où l'État prédécesseur continuait d'exister dans un seul projet d'article afin d'éviter d'inutiles répétitions, tout en consacrant des projets d'article distincts aux catégories de succession d'États où l'État prédécesseur cessait d'exister. Le Rapporteur spécial a fait observer qu'il serait utile de continuer de traiter de la catégorie des États nouvellement indépendants dans le projet d'articles, comme le montraient les raisonnements de la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*[12].

41. Le Rapporteur spécial a accueilli favorablement la plupart des modifications rédactionnelles proposées pour les projets d'articles 12, 13, 14 et 15. À propos de l'expression « peut demander réparation » (ou « peuvent demander réparation »), dans les projets d'articles 12, 13 et 14, il a indiqué que l'idée était de conserver suffisamment de souplesse pour refléter à la fois la *lex lata* et la *lex ferenda*, sans distinction marquée, étant donné que certaines règles de la *lex ferenda* étaient susceptibles de devenir des règles de la *lex lata* avec le temps. Cette approche concordait en outre avec le caractère subsidiaire du projet d'articles. Fondée sur l'analyse des accords entre États effectuée par le Rapporteur spécial, une formule offrant une telle souplesse présentait des avantages si l'on souhaitait permettre aux États de parvenir à un accord, par exemple sur la restitution de biens ou sur l'indemnisation, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer la responsabilité pour fait internationalement illicite. Le Rapporteur spécial a aussi accepté de préciser la mention de circonstances « particulières » (« *special* » ou « *particular* » dans la version anglaise du texte), et d'envisager de remplacer le terme « nationaux » par celui de « population » dans le paragraphe 2 du projet d'article 12. Il a également reconnu qu'il était nécessaire de remplacer le terme « indemnisation », dans le paragraphe 3 du projet d'article 12 et le paragraphe 3 du projet d'article 14, étant donné que les dispositions en question ne traitaient pas de la réparation accordée à l'État lésé par l'État responsable mais plutôt d'une forme de règlement, de compensation, d'arrangement ou de remboursement entre l'État prédécesseur et l'État successeur ou entre deux États successeurs.

42. Tout en reconnaissant que le projet d'articles devait prévoir la possibilité que des personnes aient le droit de demander réparation qu'il y ait ou non intervention d'un État, le Rapporteur spécial a fait observer qu'une telle éventualité pouvait avoir de plus vastes implications pour le sujet, dont le champ d'application était exposé dans le projet d'article premier. À ce propos, le principal objet du projet d'article 15 était la protection diplomatique. Ce projet d'article s'inscrivait dans le droit fil du projet d'articles sur la protection diplomatique et des travaux de l'Institut de Droit international. Quant aux garanties prévues aux paragraphes 3 et 4 de l'article 5 du projet d'articles sur la protection diplomatique, il suffirait d'introduire une clause sans préjudice renvoyant aux autres règles relatives à la protection diplomatique et d'expliquer dans le commentaire pourquoi des garanties étaient nécessaires. À cet égard, le risque de « *nationality shopping* » (recherche de la nationalité la plus avantageuse) pourrait s'avérer moindre dans les cas de succession d'États entraînant un changement de nationalité involontaire.

43. Le Rapporteur spécial a dit qu'il préférerait conserver l'intitulé actuel du sujet pour assurer une cohérence avec les travaux précédents de la Commission. En particulier, des mots tels que « aspects », « problèmes » et « questions » ne lui semblaient pas appropriés pour l'intitulé d'un sujet examiné par la Commission. D'autres propositions méritaient d'être examinées, mais il suggérait de revenir sur la question ultérieurement, lorsque tous les projets d'article auraient été adoptés à titre provisoire.

44. À propos du résultat des travaux sur le sujet, le Rapporteur spécial partageait l'avis des membres qui recommandaient à la Commission de remettre à un stade ultérieur sa décision sur la forme la plus appropriée. Il a réaffirmé que l'élaboration d'un projet

[12] *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, *avis consultatif*, 25 février 2019, Rôle général n° 169.

d’articles faisait partie des méthodes de travail habituelles de la Commission, sans que cela ne préjuge de la forme finale du résultat des travaux. Il ne souhaitait pas transformer les projets d’article en projets de conclusion, de directive ou de principe, ni en un rapport analytique, mais il était ouvert à la proposition de rédaction de clauses types ou de compilation d’une annexe de clauses fondées sur des accords existants, qui était compatible avec la forme du projet d’articles.

45. Quant au programme de travail futur, le Rapporteur spécial rejoignait les membres qui pensaient que la Commission devait avoir suffisamment de temps mais qu’elle pouvait néanmoins tenter d’achever la première lecture avant la fin du quinquennat. Il a indiqué que son rapport suivant serait axé sur les formes de responsabilité (en particulier la restitution, l’indemnisation et les garanties de non-répétition) et pourrait également traiter de questions procédurales et de questions diverses, notamment celles pouvant se poser en présence de plusieurs États successeurs.