

Provisoire

Réservé aux participants

24 avril 2019

Français

Original : anglais

Commission du droit international
Soixante-dixième session (Seconde partie)

Compte rendu analytique provisoire de la 3431^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 17 juillet 2018, à 10 heures

Sommaire

Protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés (*suite*)

Organisation des travaux de la session (*suite*)

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

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *deux semaines au plus tard à compter de la date du présent document*, à la Section française de traduction, bureau E.5059, Palais des Nations, Genève (trad_sec_fra@unog.ch).

GE.18-11988 (F) 240419 240419



* 1 8 1 1 9 8 8 *

Merci de recycler



Présents :

Président : M. Valencia-Ospina
Membres : M. Aurescu
M. Cissé
M^{me} Escobar Hernández
M^{me} Galvão Teles
M. Gómez-Robledo
M. Grossman Guiloff
M. Hassouna
M. Hmoud
M. Huang
M. Jalloh
M. Laraba
M^{me} Lehto
M. Murase
M. Murphy
M. Nguyen
M. Nolte
M^{me} Oral
M. Ouazzani Chahdi
M. Park
M. Peter
M. Petrič
M. Rajput
M. Reinisch
M. Ruda Santolaria
M. Saboia
M. Šturma
M. Tladi
M. Vázquez-Bermúdez
M. Wako
Sir Michael Wood
M. Zagaynov

Secrétariat :

M. Llewellyn Secrétaire de la Commission

La séance est ouverte à 10 h 5.

Protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés

(point 7 de l'ordre du jour) (suite) (A/CN.4/720)

M^{me} Lehto (Rapporteuse spéciale), résumant le débat sur son premier rapport, dit que la question de l'applicabilité du droit de l'occupation aux organisations internationales a été soulevée par de nombreux membres de la Commission. Pour certains, elle devait être abordée dans les projets de principe ou les commentaires, mais M. Murase et Sir Michael Wood ont exprimé des doutes à cet égard.

Il a souvent été dit que le droit de l'occupation pouvait être applicable à l'administration internationale d'un territoire, en particulier par les missions des Nations Unies, pour autant que cette administration implique l'exercice de fonctions et pouvoirs comparables à ceux d'un État occupant au regard du droit des conflits armés, comme dans le cas de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo. Le droit de l'occupation s'appliquerait ainsi soit *de jure*, lorsque les critères énoncés à l'article 42 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Règlement de La Haye) sont remplis, soit *de facto*. Dans la pratique, il est rare que le droit de l'occupation s'applique *de jure* aux missions des Nations Unies, car il faudrait pour cela que l'État territorial n'ait pas consenti à la présence de la mission, alors que la plupart de ces missions sont établies avec le consentement de cet État. Les tenants de l'application *de facto* évoquent les nombreuses difficultés pratiques communes aux différentes formes d'administration étrangère ou internationale d'un territoire. Ils font valoir que le droit de l'occupation peut compléter utilement le mandat défini dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en donnant des orientations et des idées sur la manière de régler les diverses questions pratiques qui se posent et vont de la saisie et de l'usage de biens au traitement des détenus. Plusieurs éminents spécialistes du droit international humanitaire partagent cet avis et insistent sur l'importance et la pertinence, au minimum, des règles de fond du droit de l'occupation s'agissant de l'administration d'un territoire sous les auspices des Nations Unies. La question a également été examinée par le Comité international de la Croix-Rouge dans un rapport sur l'occupation et d'autres formes d'administration de territoires étrangers, publié en 2012.

Toutefois, le recours au droit de l'occupation à cette fin est très peu étayé par la pratique. Les deux seuls cas d'opérations autorisées par l'Organisation des Nations Unies (ONU) où le droit de l'occupation a été appliqué *de facto* à la conduite des opérations sont la Force d'intervention unifiée en Somalie et la Force internationale au Timor oriental. Dans les deux cas, le contingent australien a déclaré qu'il était lié par le droit de l'occupation ; cependant, ces opérations n'ont pas été menées sous la direction et le commandement de l'Organisation.

L'ONU n'a pas fait encore sienne cette conception des choses, elle ne s'est jamais considérée comme une Puissance occupante, même *de facto*, et elle ne mène actuellement pas d'opération à laquelle le droit de l'occupation s'appliquerait. En ce sens, l'application du droit de l'occupation à d'autres formes d'administration territoriale reste une possibilité quelque peu théorique, ce qui donne à penser que la question n'est pas assez mûre pour être traitée dans le projet de principes. Si les membres de la Commission souhaitent malgré tout qu'elle le soit, la Rapporteuse spéciale écoutera attentivement leurs arguments. Le terme « État occupant » pourrait être remplacé par le terme « Puissance occupante » dans le projet de principes, ce qui en élargirait le champ d'application et ménagerait la possibilité d'évolutions futures. Des explications en ce sens pourraient être données dans les commentaires, ce qui répondrait également au souci de M. Grossman Guiloff d'éviter les généralisations quant à l'inapplicabilité du droit de l'occupation aux opérations des organisations internationales.

M. Murase a fait valoir qu'il pourrait être justifié d'élaborer des dispositions distinctes sur l'occupation belligérante et l'occupation pacifique. Bien que cette distinction ait joué un rôle important par le passé, elle a perdu beaucoup de sa pertinence. Depuis la signature de la Charte des Nations Unies, qui consacre l'interdiction générale de l'emploi de la force, le concept d'occupation pacifique ne peut s'appliquer qu'aux occupations fondées sur le consentement de l'État territorial, donné dans un accord ou autrement.

Comme l'a fait observer M. Šturma, dans un tel cas, la présence des forces armées étrangères est régie par cet accord et non par le droit de l'occupation. La Rapporteuse spéciale pense elle aussi que la plupart de ces situations sont couvertes par les projets de principes 7 et 8.

Le rapport met l'accent sur l'occupation belligérante, ou militaire, et la Rapporteuse spéciale dit qu'en cela elle souscrit aux observations faites par M. Park, M. Nguyen, Sir Michael Wood et M^{me} Escobar Hernández ; toutefois, elle ne voit aucune raison d'utiliser le terme « occupation belligérante » dans le projet de principes. Bien que ce terme soit exact d'un point de vue juridique, il est interchangeable avec le terme « occupation », qui est plus simple, d'usage courant et rarement source de malentendus. Le *Manual on the Law of Armed Conflict* du Royaume-Uni, par exemple, emploie le terme « *occupation* » et non « *belligerent occupation* », tout comme le font la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (la quatrième Convention de Genève) et le Règlement de La Haye.

M. Park a suggéré que le projet de principes opère une distinction entre les situations d'occupation en fonction de leur nature et de leur durée. L'expression « occupation prolongée » est utilisée dans le rapport à des fins descriptives et non pour désigner une catégorie juridique distincte. Le droit des conflits armés ne distingue pas différents types d'occupation. Comme l'a dit M. Hmoud, ni le type ni la durée de l'occupation n'ont d'incidence sur l'applicabilité du droit international humanitaire en tant que *lex specialis*. Cependant, les obligations incombant à l'État occupant au titre du droit de l'occupation dépendent dans une certaine mesure du contexte. Comme l'a souligné le Comité international de la Croix-Rouge dans son commentaire de l'article 2 commun des Conventions de Genève de 1949, l'application des obligations négatives – des interdictions, principalement – est immédiate en droit de l'occupation, tandis que le respect des obligations positives dépend du niveau de contrôle exercé, des contraintes souvent rencontrées lors des phases initiales de l'occupation et des ressources dont disposent les forces étrangères. Les devoirs qui incombent à l'État occupant sont donc proportionnels à la durée de l'occupation. Puisqu'il est admis que le droit de l'occupation peut s'appliquer avec une certaine souplesse, la Rapporteuse spéciale ne voit pas la nécessité d'introduire des distinctions dans le projet de principes, même si les commentaires joueront un rôle important à cet égard. Elle pense comme M. Nolte qu'il suffit d'indiquer dans les commentaires que l'étendue exacte de telle ou telle obligation dépend de la nature et de la durée de l'occupation. M^{me} Galvão Teles, M. Peter, M. Grossman Guiloff, M. Zagaynov et M^{me} Escobar Hernández ont émis des avis similaires.

La plupart des orateurs ont accepté le postulat de base selon lequel le droit de l'occupation devait être interprété à la lumière des règles contemporaines du droit international. En ce qui concerne les conventions relatives au droit de l'environnement, M. Park n'était pas convaincu que le projet d'articles sur les effets des conflits armés sur les traités adopté par la Commission en 2011 s'applique aux situations d'occupation ; il convient toutefois de noter à cet égard que le paragraphe 6 du commentaire de l'article 2 de ce projet indique que la définition de l'expression « conflit armé » englobe l'occupation d'un territoire, y compris lorsque celle-ci ne rencontre aucune résistance armée.

Certains ont également estimé qu'on n'avait pas accordé suffisamment d'attention, dans ce contexte, aux particularités du droit des conflits armés. Sir Michael Wood s'est demandé s'il était bien réaliste d'espérer que les obligations et normes environnementales en vigueur en temps de paix soient appliquées en situation d'occupation belligérante ; M. Murase a fait valoir que la nécessité militaire prévalait sur les considérations environnementales et que les parties à un conflit armé étaient autorisées à employer tout moyen de guerre à leur disposition qui n'était pas spécifiquement interdit par le droit des conflits armés. M. Murphy s'est étonné qu'on invoque les règles du droit international de l'environnement sans rendre compte, dans le texte des projets de principe, du caractère unique des situations d'occupation militaire.

Certaines de ces préoccupations concernent directement les projets de principe et pourront être examinées dans ce contexte, mais d'autres sont d'ordre général. Les prescriptions du droit de l'occupation en tant que *lex specialis* et la réalité concrète de la situation influent sur la mesure dans laquelle d'autres branches du droit international,

comme le droit des droits de l'homme et le droit international de l'environnement, peuvent compléter le droit des conflits armés ; cela ne signifie cependant pas que les principes humanitaires, les droits de l'homme et les considérations environnementales peuvent être ignorés, même au plus fort des hostilités armées, comme l'ont clairement indiqué la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* et la Commission dans ses travaux antérieurs sur le sujet. En ce qui concerne les obligations relatives aux droits de l'homme évoquées dans le rapport, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne prévoit aucune dérogation. En outre, les obligations relatives aux droits de l'homme, y compris celles relatives à l'environnement, ne peuvent pas être interprétées d'une manière qui les vide de leur contenu. La question n'est pas de savoir si certaines règles applicables en temps de paix s'appliquent aussi en situation de conflit armé ou d'occupation, mais comment elles s'appliquent ; la Rapporteuse spéciale convient qu'à cet égard des recherches plus approfondies s'imposent.

En ce qui concerne la licéité de l'occupation, MM. Peter, Petrič et Huang ont mis en doute l'applicabilité du droit de l'occupation aux situations résultant de l'emploi illicite de la force. Bien que la question de savoir si l'emploi de la force est justifié ou non soit essentielle au regard de la Charte des Nations Unies, le droit des conflits armés s'applique chaque fois que les critères d'un conflit armé – international ou non – sont remplis, quelles que soient les raisons du conflit. Selon le Directeur des services juridiques du Comité international de la Croix-Rouge, l'expression « occupation illicite » peut être trompeuse parce qu'elle amalgame la question de la licéité du recours à la force et celle des règles de conduite à suivre une fois que la force armée a été employée, occultant ainsi la distinction fondamentale entre *jus ad bellum* et *jus in bello*, et parce que, du point de vue du droit international humanitaire, le droit de l'occupation s'applique de la même manière à toutes les occupations, qu'elles résultent ou non d'un emploi de la force licite au regard du *jus ad bellum*. Il convient d'ajouter que les divers tribunaux établis après la Deuxième Guerre mondiale pour connaître des crimes de guerre ont invoqué et interprété le Règlement de La Haye et le droit coutumier ; cela étant, la question peut être traitée dans le commentaire pertinent si la Commission le juge nécessaire.

Plusieurs membres de la Commission ont relevé que le rapport mettait l'accent sur le droit à la santé et fait valoir qu'il existait d'autres droits de l'homme intéressant la protection de l'environnement. Bien que d'autres droits soient aussi envisagés dans le rapport, le droit à la santé a été pris comme exemple pour illustrer plus en détail les liens entre droits de l'homme et protection de l'environnement. La Rapporteuse spéciale dit qu'elle s'efforcera d'évoquer les droits pertinents de manière plus équilibrée dans les commentaires. La proposition faite par M^{me} Escobar Hernández de mentionner d'autres droits dans le texte des projets de principe pourra être examinée par le Comité de rédaction.

Des membres de la Commission ont demandé que les liens entre les nouveaux projets de principe (sur l'occupation) et les projets de principe déjà examinés soient précisés. Plusieurs solutions ont été proposées. M. Nguyen a suggéré de placer les nouveaux projets de principe dans la troisième partie (Principes applicables après un conflit armé), M. Murase dans la deuxième partie (Principes applicables pendant un conflit armé). M. Park, appuyé en cela par d'autres membres, a proposé d'élaborer un projet de principe distinct indiquant que les projets de principe des première, deuxième et troisième parties s'appliquent *mutatis mutandis* aux situations d'occupation. Une autre solution, proposée aux paragraphes 101 à 104 du rapport, serait de donner les explications nécessaires dans les commentaires. Cette proposition a été expressément appuyée par M^{me} Galvão Teles et M. Hmoud, lequel a également souhaité qu'il soit précisé que le fait que certains principes applicables en situation d'après-conflit soient applicables en situation d'occupation ne pouvait être interprété comme signifiant que les deux situations sont identiques. Qu'une disposition distincte comme celle proposée par M. Park soit ou non ajoutée au projet, plusieurs points devront être éclaircis dans les commentaires. La Rapporteuse spéciale estime qu'il suffit de traiter la question dans les commentaires, mais elle reste ouverte à la discussion. En ce qui concerne les titres éventuels des nouveaux projets de principe et de la quatrième partie, elle remercie les membres, et notamment M. Park, pour leurs observations et suggestions.

La Rapporteuse spéciale relève que la version modifiée du paragraphe 1 du projet de principe 19 qu'elle a proposée lorsqu'elle a présenté son rapport a généralement recueilli l'appui des membres de la Commission. En réponse à Sir Michael Wood, qui a demandé des explications sur la signification de l'expression « obligation générale » et le fondement d'une telle obligation, la Rapporteuse spéciale renvoie au paragraphe 50 de son rapport. Si l'on prend comme point de départ l'article 43 du Règlement de La Haye, l'obligation de l'État occupant de rétablir et d'assurer l'ordre public et la vie civile doit être interprétée à la lumière des circonstances actuelles, notamment au regard de l'importance des préoccupations environnementales en tant qu'intérêt essentiel de tous les États, comme l'a affirmé la Cour internationale de Justice, et de l'évolution du droit international des droits de l'homme. Comme l'a fait observer la Cour suprême d'Israël, le terme « vie civile » doit s'entendre non de la vie civile au XIX^e siècle, mais dans un contexte contemporain.

MM. Jalloh et Nolte ont demandé des éclaircissements au sujet de l'expression « considérations environnementales » ; pour la Rapporteuse spéciale, ces considérations dépendent du contexte et évoluent, comme l'indique le commentaire au projet de principe 11, qui porte sur cette notion. Au paragraphe 5 de ce commentaire, on peut lire ce qui suit : « Étant donné que l'on connaît et comprend de mieux en mieux l'environnement et ses écosystèmes et que les connaissances dans ce domaine sont de plus en plus largement accessibles, les considérations environnementales ne peuvent pas demeurer statiques ; elles doivent évoluer au fur et à mesure que la compréhension de l'environnement par l'être humain progresse. ». Des précisions supplémentaires pourraient figurer dans le commentaire du projet de principe 19.

La fin du paragraphe 1 du projet de principe 19 a suscité de nombreuses observations. Il semblerait que M. Murase, M. Murphy et Sir Michael Wood n'en approuvent pas la teneur. MM. Hmoud, Hassouna, Cissé et Nguyen et M^{me} Escobar Hernández l'ont appuyé, M. Hassouna citant expressément à ce sujet le *Manual of the Laws of Naval War* (Manuel des lois de la guerre maritime) publié à Oxford en 1913, qui est également cité dans le rapport en même temps que des sources plus récentes. Il a aussi été suggéré de traiter la question dans le commentaire pertinent. La Rapporteuse spéciale dit qu'elle ne tient pas absolument à ce que le membre de phrase concerné demeure dans le projet de principe lui-même, compte tenu, entre autres, des observations faites par M^{me} Galvão Teles et MM. Rajput, Jalloh et Cissé sur les notions d'« État territorial » et de « droits souverains ».

M. Rajput a exprimé une idée légèrement différente, en établissant un lien entre l'applicabilité du droit de l'occupation aux zones maritimes et la notion de contrôle effectif. M. Park a évoqué la conclusion tirée par l'Association de droit international de l'affaire relative aux *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, à savoir que les obligations des États occupants varient en fonction du degré de contrôle qu'ils exercent, et a fait une proposition spécifique à cet égard. La Rapporteuse spéciale dit qu'elle convient que le contrôle effectif est une notion essentielle en droit de l'occupation, mais puisqu'il participe de la définition même de l'occupation, peut-être suffirait-il de le préciser dans le commentaire.

En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet de principe 19, l'expression « sauf empêchement absolu », qui est tirée de l'article 43 du Règlement de La Haye, a été jugée trop catégorique par M. Murphy, qui a proposé d'y associer les conditions énoncées à l'article 64 de la quatrième Convention de Genève. M^{me} Oral a émis une opinion similaire. M. Šturma a fait valoir que les modifications apportées, dans une perspective d'avenir, à la législation de l'État occupé ne devaient pas être arbitraires et devaient tenir compte des intérêts de la population du territoire occupé. MM. Rajput, Huang et Valencia-Ospina ont exprimé une préférence pour la version actuelle du texte. Le libellé définitif sera établi par le Comité de rédaction et des précisions seront données dans le commentaire.

Une autre proposition concernant le paragraphe 2 du projet de principe 19 a été formulée par M. Hassouna et appuyée par M. Nolte, M^{me} Oral, M^{me} Escobar Hernández et M. Vázquez-Bermúdez, qui tendait à ce que, outre la législation locale, le paragraphe vise les obligations internationales de l'État occupé. Cet ajout pourrait effectivement être utile. Un exemple pertinent est donné au paragraphe 87 du rapport, dans lequel est évoqué le cas d'un État occupant qui deviendrait, à titre temporaire, soumis aux droits et obligations

concernant les cours d'eau, lacs, zones maritimes ou toutes autres ressources hydriques transfrontières que le souverain territorial partage avec d'autres États. La Rapporteuse spéciale dit qu'elle souscrit à la proposition faite par plusieurs membres d'ajouter au projet de principe 19 un troisième paragraphe sur les obligations relatives aux droits de l'homme incombant à l'État occupant ; son libellé exact pourra être établi par le Comité de rédaction.

S'agissant du projet de principe 20, plusieurs questions ont été soulevées. La première concerne les limites du droit de la Puissance occupante d'administrer et d'utiliser les ressources du territoire occupé. M^{me} Galvão Teles a proposé d'ajouter une formule inspirée de la Déclaration de Bruges sur le recours à la force adoptée en 2003 par l'Institut de Droit international, et a été appuyée en cela, de manière générale ou spécifique, par plusieurs membres de la Commission. Il est évident que l'exploitation n'est pas une fin en soi, comme l'a fait remarquer M. Cissé. À cet égard, il pourrait être utile de reprendre le libellé utilisé par l'Institut, que ce soit dans le projet de principe ou dans le commentaire ; le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, qui a également été appuyé par la majorité des membres, devrait également être pris en compte.

La deuxième question concerne l'expression « réduire au minimum les atteintes à l'environnement », qui, selon Sir Michael Wood, recoupe le libellé du projet de principe 19. Ce point devra être examiné au Comité de rédaction. Selon M. Murphy, l'expression « réduire au minimum » va à l'encontre des droits d'exploitation de l'État occupant prévus dans le Règlement de La Haye et la quatrième Convention de Genève ; la Rapporteuse spéciale rappelle toutefois à cet égard que l'objectif du projet de principes, comme indiqué dans le projet de principe 2, est d'améliorer « la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés, notamment par le biais de mesures de prévention destinées à réduire au minimum les dommages infligés à l'environnement durant un conflit armé ». M^{me} Oral a proposé de remplacer « réduire au minimum » par « prévenir ». Répondant à l'observation de M. Murphy selon laquelle l'obligation pour l'État occupant de garantir l'« utilisation durable » des ressources risquait d'être interprétée comme interdisant l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables, la Rapporteuse spéciale souligne que les recherches qu'elle a menées indiquent que cette crainte n'est pas fondée, car ni la pratique ni la doctrine ne font de distinction nette entre ressources renouvelables et ressources non renouvelables dans le contexte de l'utilisation durable. Qui plus est, l'utilisation durable ne saurait être assimilée à une interdiction de l'exploitation ; le commentaire pourra le préciser si nécessaire.

Une autre question portait sur la notion même d'utilisation durable des ressources naturelles, ou sur le concept plus général de développement durable dont elle découle. Plusieurs membres en ont contesté le caractère juridique, et il a été proposé de remplacer la forme verbale « administre » par « devrait administrer » dans le projet de principe 20. À cet égard, il importe de rappeler que ce projet de principe est fondé sur l'article 55 du Règlement de La Haye, qui a force obligatoire en ce qu'il codifie le droit coutumier. Même sans recourir à la notion d'« utilisation durable », les droits d'usufruit doivent, 111 ans après l'adoption du Règlement de La Haye, être interprétés en tenant compte de la protection de l'environnement. Il convient de rappeler que l'usufruit renvoie à ce qui est nécessaire ou normal pour l'exploitation des ressources en question. Dans le monde moderne, l'expression « nécessaire ou normal » ne peut être interprétée en faisant abstraction des considérations environnementales. La notion de durabilité, qui associe les intérêts de l'exploitation aux préoccupations environnementales et sociales, étant bien établie, en particulier dans le contexte de l'utilisation durable des ressources naturelles, il n'y a guère de raison de la remplacer par un autre terme tiré du domaine de l'environnement.

M^{me} Oral a affirmé que l'adoption par consensus du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable avait dans une certaine mesure rendu sans objet le débat sur le point de savoir si le développement durable était un principe juridique ou une notion politique, puisqu'il a été accepté par les États au plus haut niveau, et qu'il serait incongru que la Commission semble remettre en question ce consensus mondial. Sir Michael Wood a déclaré que le projet de principe 20 n'apportait pas grand-chose par rapport au projet de principe 19 et pouvait donc être supprimé. L'exploitation des ressources naturelles est cependant un enjeu environnemental majeur en

soi. Par exemple, une utilisation non durable des ressources en eau par une puissance occupante dans une région souffrant d'une pénurie d'eau persistante risque de provoquer des sécheresses et de nombreux autres problèmes environnementaux. D'après le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'accès à l'eau douce est l'aspect le plus crucial de la gestion de l'environnement dans le territoire palestinien occupé.

Le projet de principe 21 a recueilli une large adhésion, mais son libellé a suscité un certain nombre d'observations. Les modifications proposées s'appuient principalement sur l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice concernant la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* et sur le projet d'articles adopté en 2001 par la Commission sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses. Le texte actuel, qui est fondé sur l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice en l'affaire concernant les *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, a néanmoins aussi été approuvé comme constituant la formulation faisant autorité la plus récente de l'obligation en question.

Plusieurs membres ont dit apprécier la bibliographie fournie dans le rapport. La Rapporteuse spéciale invite les membres de la Commission à proposer des références supplémentaires dans des langues autres que l'anglais.

La Rapporteuse spéciale dit que le programme qu'elle propose pour la suite des travaux de la Commission a été largement accepté. MM. Hassouna et Petrič ont fait observer que les conflits armés non internationaux et les questions relatives à la responsabilité et à l'obligation de réparer étaient des domaines du droit vastes et complexes. La Rapporteuse spéciale précise que son intention n'est pas de faire une présentation détaillée de ces deux domaines mais de traiter certaines questions pertinentes dans le contexte du sujet à l'examen. Il pourrait être utile d'étudier la pratique et de réfléchir aux moyens de renforcer la protection de l'environnement dans les conflits armés non internationaux.

MM. Park et M. Jalloh ont soulevé une question plus fondamentale concernant la façon dont la classification des conflits armés transparaît dans les projets de principe, et ont demandé si la Rapporteuse spéciale entendait modifier la pratique de la Commission à cet égard. Ils ont souligné que la Commission n'avait pas fait de distinction entre conflits armés internationaux et non internationaux dans les projets de principe qu'elle avait déjà adoptés. Cette remarque vaut pour le projet de principes pris dans son ensemble, et la Rapporteuse spéciale convient avec M. Jalloh qu'il n'est pas souhaitable de limiter expressément le projet de principes à un seul type de conflit armé, car au fur et à mesure que le droit coutumier évolue, la distinction entre conflits armés internationaux et conflits armés non internationaux tend à s'estomper, et on peut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive. Néanmoins, jusqu'à présent, la Commission n'a pas employé les mêmes termes dans tous les projets de principe, puisqu'elle vise soit les « États parties », soit les « parties », soit les « États » selon que les mesures doivent être prises par les parties à un conflit armé international, par les parties à un conflit armé non-international, y compris les groupes armés non étatiques, ou par tout État en mesure de les prendre. En outre, lorsqu'un projet de principe se fonde sur des règles existantes du droit international, le commentaire porte souvent sur l'applicabilité de ces règles aux conflits armés internationaux et non internationaux. La Rapporteuse spéciale indique que le fait qu'elle se propose d'examiner un certain nombre de problèmes environnementaux typiques des conflits armés non internationaux contemporains ne signifie pas qu'elle a l'intention de s'écarter de cette pratique, et encore moins de créer de nouvelles distinctions. Comme l'a relevé M. Cissé, le deuxième rapport viendra compléter le premier, qui est consacré exclusivement à un aspect précis des conflits armés internationaux, à savoir l'occupation.

Le Président dit qu'il croit comprendre que la Commission souhaite renvoyer les projets de principes 19 à 21 au Comité de rédaction, en tenant compte des observations et suggestions formulées au cours du débat en plénière.

Il en est ainsi décidé.

Organisation des travaux de la session (point 1 de l'ordre du jour) (*suite*)

M. Jalloh (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction sur le sujet de la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés est composé de M. Aurescu, M. Cissé, M^{me} Escobar Hernández, M. Gómez-Robledo, M. Grossman Guiloff, M. Hmoud, M. Huang, M. Murase, M. Murphy, M. Nguyen, M^{me} Oral, M. Park, M. Peter, M. Rajput, M. Ruda Santolaria, M. Saboia et Sir Michael Wood, ainsi que de M^{me} Lehto (Rapporteuse spéciale) et de M^{me} Galvão Teles (Rapporteuse), membres de droit.

Succession d'États en matière de responsabilité de l'État (point 10 de l'ordre du jour) (A/CN.4/719)

Le Président invite le Rapporteur spécial à présenter son deuxième rapport sur le sujet de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État.

M. Šturma (Rapporteur spécial) dit que, en raison de contraintes de temps liées à la traduction de son deuxième rapport, il n'a pas pu y faire figurer tous les éléments et les projets d'article initialement prévus. Il accueille avec satisfaction toutes les observations faites par les membres de la Commission et par les délégations à la Sixième Commission. Même s'il n'est pas forcément d'accord avec chacune d'elles, il les considère comme une précieuse source d'inspiration pour la poursuite des travaux. Après tout, les rapports et les projets d'articles de la Commission sont toujours le fruit d'une collaboration. Dans cette optique, il souhaite appeler l'attention sur certaines modifications qui devraient permettre de répondre aux préoccupations exprimées et aux questions soulevées lors des débats antérieurs tout en préservant l'orientation du sujet exposée dans son premier rapport.

Le Rapporteur spécial convient qu'il serait préférable de remettre à plus tard l'examen approfondi des projets d'articles 3 et 4, qui ont déjà été renvoyés au Comité de rédaction. Ils pourront aisément demeurer au Comité jusqu'à l'adoption provisoire d'autres projets d'articles, plus précisément ceux concernant les règles générales applicables à la succession d'État en matière de responsabilité d'État. Le Comité de rédaction et la Commission seront alors mieux à même de décider du libellé et de l'emplacement définitifs des projets d'articles 3 et 4, consacrés respectivement au rôle des accords et au rôle des déclarations unilatérales.

Le Rapporteur spécial dit que s'il n'avait pas initialement l'intention de traiter la question de la légalité de la succession, il pense désormais qu'elle doit être envisagée, comme l'ont préconisé certains membres de la Commission.

La rareté des cas de succession d'États ne devrait pas empêcher la Commission de formuler certaines règles générales ou spéciales sur la succession ou la non-succession en matière de responsabilité de l'État. Le Rapporteur spécial reconnaît toutefois que la pratique des États en la matière est hétérogène, dépend du contexte et touche à des questions délicates. Il ne suggère pas de remplacer une thèse très générale en faveur de la non-succession par une thèse du même type en faveur de la succession. Il pense plutôt qu'il est nécessaire d'adopter une approche plus souple et plus réaliste.

Le Rapporteur spécial dit que, bien qu'il ait préconisé une certaine cohérence terminologique avec les travaux antérieurs de la Commission et que les membres l'aient approuvé, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'approche générale doive se conformer à la structure de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités, de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État et d'autres documents sur la succession d'États dans des domaines autres que la responsabilité de l'État. Il importe de prendre en considération les différences qui existent entre les règles applicables à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État et celles applicables à la succession d'États dans d'autres domaines.

Le fait que la responsabilité de l'État fasse l'objet d'un régime complexe de droit international coutumier, déjà codifié dans une large mesure par la Commission dans son projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, influe sur l'approche générale adoptée pour le sujet à l'examen. Bien que non contraignant, le projet d'articles de la Commission sur la responsabilité de l'État représente sans conteste l'une

des codifications les plus remarquables du droit international coutumier et il est largement considéré comme l'expression de ce droit. Il faut donc prendre en considération les dispositions qu'il contient et déterminer si celles-ci peuvent aussi s'appliquer aux situations de succession d'États et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. Cela suppose de conjuguer méthodes déductives et méthodes inductives. Les règles et les principes généraux du projet d'articles sur la responsabilité de l'État devraient être appliqués ou développés, si nécessaire, de manière qu'ils puissent orienter les États ayant à régler des problèmes de responsabilité dans le cadre d'une succession.

Il semble nécessaire de rappeler la notion de responsabilité de l'État. Bien qu'il n'y ait nul besoin d'une définition formelle dans le projet d'article 2 (Définitions), il faudrait une explication dans le rapport et, ultérieurement, dans le commentaire. Selon le paragraphe 5 du commentaire de l'article premier du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, l'expression « responsabilité internationale » recouvre les relations qui, selon le droit international, naissent du fait internationalement illicite d'un État, qu'elles se limitent au rapport existant entre l'État auteur du fait illicite et un seul État lésé, ou qu'elles s'étendent aussi à d'autres États ou même à d'autres sujets de droit international. Il est possible de définir la notion de responsabilité de l'État en droit international contemporain comme un ensemble de principes et de règles à caractère secondaire qui régissent en particulier la qualification d'un fait comme internationalement illicite et l'attribution de ce fait à un État donné, le contenu et les formes de la responsabilité, et l'invocation de la responsabilité d'un État. Bien qu'il ne soit pas possible de formuler une ou plusieurs règles générales de succession ou de non-succession à la responsabilité *in abstracto*, une ou plusieurs règles peuvent être formulées s'agissant de ses principaux éléments constitutifs (attribution, contenu, invocation de la responsabilité d'un État prédécesseur ou successeur).

La détermination de règles générales de succession (ou de non-succession, le cas échéant) ne saurait épuiser le sujet. Les règles générales en question peuvent faire l'objet d'exceptions et de modifications en fonction de différents facteurs, par exemple selon que la violation a cessé ou qu'elle perdure ou selon que l'État prédécesseur continue ou non d'exister. Ce dernier aspect semble particulièrement important. C'est pourquoi les cas où l'État prédécesseur continue d'exister et ceux où il n'existe plus ont été traités ensemble dans une partie spécifique du rapport et dans les projets d'article correspondants.

Outre certaines règles générales, le deuxième rapport examine la question du transfert des obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur. Autrement dit, la succession d'États en matière de responsabilité de l'État supposerait le transfert de l'obligation de réparer de l'État prédécesseur à l'État successeur.

Le rapport contient sept nouveaux projets d'article. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a l'intention de proposer deux ou trois projets d'article supplémentaires sur le contenu de la responsabilité. Ils porteront sur les incidences éventuelles de la succession d'États sur diverses obligations résultant de la responsabilité de l'État, à savoir la restitution, l'indemnisation et les garanties de non-répétition. Ces questions seront examinées dans le troisième rapport.

Le projet d'article 5 concerne les règles générales et doit donc être traité au stade initial des travaux de la Commission sur le sujet. Le Rapporteur spécial dit qu'après avoir hésité, il a finalement décidé d'inclure un chapitre sur la question de la légalité de la succession, en partie par souci de cohérence avec les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, les articles de 1999 sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États et la résolution de 2015 de l'Institut de Droit international sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, qui tous envisagent la question de la légalité.

Le Rapporteur spécial convient que la licéité de la succession est un sujet controversé. La Commission l'a examiné dans les années 1970. Comme le Rapporteur spécial pour le sujet de la succession d'États en matière de traités, Sir Francis Vallat, l'a justement fait observer au paragraphe 174 de son premier rapport (A/CN.4/278 et Add.1 à 6), la « succession d'États » est définie au paragraphe 3 du commentaire relatif au projet d'article 2 comme « le fait de la substitution d'un État à un autre » sans qu'il soit précisé si ce fait se produit licitement ou illicitement. La succession en tant que « fait » peut être

conforme au droit international, comme dans le cas d'une cession fondée sur un traité, mais elle peut aussi se produire en violation du droit international, comme dans le cas de l'annexion du territoire ou d'une partie du territoire d'un État. Il existe aussi des cas où il est difficile de savoir si le fait à l'origine de la succession est licite ou illicite ou s'il n'est tout simplement pas régi par le droit international. Le Rapporteur spécial souligne que les cas cités dans le rapport ne le sont qu'à titre d'exemples. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et le Rapporteur spécial ne prend position sur aucun d'eux, si ce n'est sur ceux dont le caractère illicite a été clairement établi. Compte tenu de ce qui précède, il a finalement décidé d'inclure le projet d'article 5, qui est calqué sur l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978. Il souligne que la succession à la responsabilité de l'État suppose non seulement le transfert d'obligations, mais aussi le transfert de droits.

Le projet d'article 6 concerne lui aussi les règles générales. Il traduit l'approche expliquée dans l'introduction du deuxième rapport. La règle générale qui y est énoncée est fondée sur le principe de non-succession à la responsabilité pour un fait dont le caractère internationalement illicite est établi. Le paragraphe 1 du projet d'article 6 prévoit ainsi que la succession n'a pas d'incidence sur l'attribution d'un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession d'États. La raison en est que le comportement attribué à l'État prédécesseur est et demeure le fait illicite de cet État. Il en découle que si l'État prédécesseur continue d'exister, l'État ou le sujet lésé peut, même après la date de la succession, invoquer la responsabilité internationale de l'État prédécesseur et lui demander réparation du préjudice causé par ce fait illicite.

Le chapitre III du deuxième rapport contient une analyse de la distinction entre une violation instantanée et une violation à caractère continu ainsi que de la question des faits composites et de leur incidence éventuelle sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État. Sur cette base, le paragraphe 3 du projet d'article 6 dispose que la règle générale est sans préjudice de l'attribution possible du fait internationalement illicite à l'État successeur à raison de la violation d'une obligation internationale par un fait ayant un caractère continu si cet État est lié par l'obligation en cause. Cependant, l'existence d'une règle générale n'exclut pas qu'il y ait des exceptions. Au contraire, le paragraphe 4 du projet d'article 6 dispose clairement que, nonobstant les dispositions des paragraphes 1 et 2, l'État ou le sujet lésé peut demander réparation du préjudice causé par un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur également ou uniquement à l'État ou aux États successeurs.

Cette disposition fait le lien avec les projets d'articles 7 à 11, qui développent et modifient la règle générale. En d'autres termes, ils ont pour objet de définir les circonstances dans lesquelles les obligations créées par le fait internationalement illicite demeurent celles de l'État prédécesseur et les circonstances dans lesquelles elles passent à l'État successeur. Pour cela, il faut s'intéresser à certaines catégories spécifiques de succession.

Le chapitre IV porte sur les cas de succession où l'État prédécesseur continue d'exister. Bien qu'il soit divisé en quatre sections, seuls trois projets d'article y sont proposés. Cela s'explique par le fait que la section B contient une analyse de la question de la responsabilité à raison du comportement d'un mouvement insurrectionnel ou autre, qui s'appuie sur le paragraphe 2 de l'article 10 des articles sur la responsabilité de l'État. Cette analyse est importante en ce qu'elle montre que, dans ses travaux intérieurs, la Commission a déjà envisagé une situation dans laquelle un État serait responsable de faits survenus avant sa création. Cependant, cela ne concerne pas la succession d'États *stricto sensu* car il s'agit d'un fait commis non pas par l'État prédécesseur mais par un acteur non étatique, insurrectionnel ou autre, qui parvient à créer un nouvel État sur une partie du territoire d'un État préexistant. Par conséquent, la règle correspondante ne fait pas l'objet d'un projet d'article spécifique mais figure dans les projets d'articles 7 et 8 en tant qu'exception. Ces projets d'article portent respectivement sur la séparation de parties d'un État (sécession) et sur la création d'États nouvellement indépendants.

Les projets d'articles 7 et 8 sont largement similaires. Ils constituent tous deux une dérogation à la règle générale selon laquelle les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur ne passent pas à l'État successeur. Outre qu'ils créent une exception pour le comportement d'un mouvement insurrectionnel ou de

libération, ces projets d'article prévoient également des exceptions dans des circonstances particulières, notamment s'il existe un lien direct entre le fait ou ses conséquences et le territoire du ou des États successeurs. Dans le cas d'une sécession, il se peut que le fait ait été commis par un organe d'une unité territoriale de l'État prédécesseur qui est devenu par la suite un organe de l'État successeur.

Ces deux circonstances sont aussi considérées comme des exceptions à la règle générale de non-succession dans le projet d'article 9, qui concerne le transfert d'une partie du territoire d'un État. Puisque les cessions reposent généralement sur une base consensuelle, la possibilité que la responsabilité à raison du comportement d'un mouvement insurrectionnel ou autre passe à l'État successeur n'a pas été envisagée pour cette catégorie de succession.

Le chapitre V porte sur les cas de succession dans lesquels l'État prédécesseur n'existe plus. Le projet d'article 10 (Unification d'États) couvre deux situations, à savoir la fusion de deux ou plusieurs États et l'incorporation d'un État dans un autre État préexistant. S'agissant des projets d'article proposés, il n'y a pas de différence de fond entre les deux situations, puisque les obligations découlant du fait internationalement illicite passent à l'État successeur dans les deux cas. Les États concernés, y compris l'État lésé, peuvent toutefois en convenir autrement.

Le projet d'article 11 concerne la dissolution d'États. La dissolution est sans doute le cas de figure le plus complexe, car elle donne naissance à au moins deux États successeurs auxquels attribuer, dans une plus ou moins large mesure, la responsabilité d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur et les conséquences qui en découlent. Parmi les facteurs pertinents à cet égard, on peut citer les liens avec le territoire ou la population des États concernés et les avantages économiques ou autres tirés du fait illicite. Dans ce projet d'article, l'accent est donc mis sur le rôle des accords, qui devraient être négociés de bonne foi par les États successeurs.

Pour ce qui est de la suite de ses travaux, le Rapporteur spécial entend suivre le programme de travail exposé dans son premier rapport, tout en conservant une certaine souplesse. Plusieurs ajustements ont été signalés dans la première partie du deuxième rapport. En outre, la question nouvellement identifiée des formes de réparation et de l'invocation de l'obligation de réparer nécessitera une analyse plus poussée, qui pourra à terme donner lieu à l'élaboration de projets d'article supplémentaires. Faute de temps, cette question n'a pas pu être abordée dans le deuxième rapport. La Commission voudra peut-être aussi inclure d'autres définitions dans le projet d'article 2.

Le troisième rapport, qui sera soumis en 2019, devrait être consacré essentiellement au transfert des droits ou réclamations de l'État prédécesseur lésé à l'État successeur. Le quatrième rapport, prévu pour 2020, pourrait traiter des questions de procédure et de questions diverses, y compris l'hypothèse d'une pluralité d'États successeurs et la question connexe de la responsabilité partagée, ainsi que l'application éventuelle des règles de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État aux organisations internationales ou personnes physiques lésées. En fonction de l'avancement des travaux et de la charge de travail globale de la Commission, l'ensemble du projet d'articles pourrait être adopté en première lecture en 2020 ou 2021.

M. Park dit qu'il se félicite que le Rapporteur spécial ait répondu aux attentes exprimées par plusieurs membres, dont lui-même faisait partie, à la session précédente, et ait distingué différentes catégories de succession d'États dans son deuxième rapport. Bien que plusieurs membres de la Commission aient dit craindre qu'il existe trop peu d'exemples pertinents de pratique des États et que le sujet à l'examen soulève des questions épineuses, M. Park pense, comme l'affirme le Rapporteur spécial au paragraphe 13 de son rapport, qu'il est nécessaire que le droit international offre un cadre propre à garantir la sécurité juridique et la stabilité dans les relations internationales. Les travaux de la Commission sur le sujet permettront de combler un vide juridique entre le régime de la succession d'États et celui de la responsabilité de l'État et amélioreront la clarté et la prévisibilité.

En ce qui concerne l'approche générale du sujet adoptée par le Rapporteur spécial, M. Park approuve la décision de traiter la question de la licéité de la succession dans une

disposition générale au début du projet d'articles. Il pense comme le Rapporteur spécial que la Commission doit avoir pour objectif non pas de remplacer la thèse générale de la non-succession par une thèse similaire en faveur de la succession, mais d'aboutir à « une confirmation de la thèse de la non-succession dans certaines relations juridiques nées de la responsabilité de l'État et à la formulation de règles spéciales (ou d'exceptions) applicables à la succession dans d'autres cas ». M. Park rappelle qu'il a lui-même défendu une telle approche à la session précédente. Toutefois, certaines parties du rapport semblent s'écarter de la recherche des exceptions à la règle générale de non-succession et tendre à remplacer cette règle. Par exemple, s'agissant des cas de succession dans lesquels l'État prédécesseur n'existe plus, le Rapporteur spécial fait valoir, au paragraphe 148, qu'« il conviendrait plutôt de substituer à la règle générale de la non-succession une présomption de succession en matière d'obligations découlant de la responsabilité de l'État ». Pour M. Park, que l'État prédécesseur continue ou ait cessé d'exister, c'est la règle de la non-succession qui doit constituer le point de départ ou la présomption, et les conditions ou exceptions doivent varier en fonction des catégories de succession et des parties concernées. L'identification et l'explicitation des exceptions à la règle générale de la non-succession seront l'aspect le plus important des travaux sur le sujet, et il convient de maintenir une certaine cohérence logique dans l'expression de cette règle générale et de ces exceptions.

Sur le plan de la terminologie, M. Park préconise que la Commission emploie les mêmes termes que dans ses travaux antérieurs, sans nécessairement suivre la structure des conventions de Vienne de 1978 et de 1983 sur la succession d'États. Il pense lui aussi que la notion de responsabilité de l'État devrait être expliquée dans les commentaires.

Le rapport aborde la question du transfert des obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur en fonction de la catégorie de succession d'États. M. Park souscrit à la méthode consistant à classer les successions en deux catégories – celle où l'État prédécesseur continue d'exister et celle où il n'existe plus – car cela évitera de répéter inutilement les règles et les exceptions pour chaque cas de figure. Notant que le deuxième rapport ne traite que du transfert des obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur, et que le Rapporteur spécial a indiqué qu'il analyserait la question du transfert à l'État successeur des droits ou réclamations de l'État prédécesseur lésé dans son troisième rapport, M. Park se demande s'il est prévu d'ajouter des dispositions sur ces droits et réclamations dans les projets d'article sur le transfert des obligations proposés dans le rapport à l'examen ou d'élaborer une série de projets d'article distincts sur la question. Cette dernière approche créerait inévitablement des chevauchements. Il relève que dans la résolution de l'Institut de Droit international sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, les droits et les obligations sont traités dans le même article.

Il sera nécessaire d'accorder une certaine attention au caractère subsidiaire des projets d'article proposés dans le deuxième rapport. Comme le faisait observer le Rapporteur spécial au paragraphe 86 de son premier rapport, les règles à codifier devraient être de nature subsidiaire ; cette règle générale devrait elle aussi être énoncée dans une disposition du projet d'articles. Dans sa résolution sur le sujet, l'Institut de Droit international a reconnu le caractère subsidiaire de ses principes directeurs et indiqué que ceux-ci s'appliquaient en l'absence de toute autre solution convenue entre les parties concernées par la succession d'États, y compris l'État ou le sujet lésé par le fait internationalement illicite.

Passant au projet d'article 5, M. Park dit que l'exigence que la succession soit conforme au droit international est fondée sur les conventions de Vienne de 1978 et de 1983 et sur les pratiques qui traduisent le principe selon lequel l'acquisition d'un territoire à la suite du recours à la menace ou à l'emploi de la force ne peut être considérée comme licite, énoncé dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies. Ceci est conforme au principe fondamental *ex injuria jus non oritur*, qui veut qu'une entité créée en violation du droit international ne soit pas reconnue. La licéité de la succession est aussi présentée comme une condition de l'applicabilité au paragraphe 2 de l'article 2 de la résolution de l'Institut de Droit international. M. Park fait sien l'argument formulé par le Rapporteur spécial au paragraphe 40, à savoir qu'un projet d'article calqué

sur l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978 est nécessaire pour préciser le champ d'application du projet d'articles.

En ce qui concerne le paragraphe 1 du projet d'article 6, M. Park approuve l'approche adoptée par le Rapporteur spécial, qui consiste à traiter les principes généraux applicables à toutes les situations avant de passer aux cas de figure spécifiques. Comme le Rapporteur spécial le souligne au paragraphe 43 de son rapport, il importe de vérifier dans quelle mesure les règles et principes généraux relatifs à la responsabilité de l'État peuvent s'appliquer aux faits internationalement illicites commis avant la succession d'États. Toutefois, M. Park n'est pas convaincu par l'emploi du terme « attribution » dans ce contexte. En matière de responsabilité de l'État, l'« attribution » s'entend de « l'élément subjectif » de la responsabilité, à savoir la nécessité d'établir la responsabilité de l'État. Or le sujet à l'examen porte sur le transfert des droits ou obligations découlant de la responsabilité de l'État après que celle-ci a été établie de manière concluante, sauf dans le cas d'un fait illicite à caractère continu. À lire le libellé actuel (« La succession d'États n'a pas d'incidence sur l'attribution du fait internationalement illicite »), il est difficile de dire si le mot « attribution » fait référence à un élément subjectif de la responsabilité de l'État. M. Park relève que l'Institut de Droit international a utilisé l'adjectif « attribuable » au paragraphe 1 de l'article 4 de sa résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale : « Le fait internationalement illicite commis avant la date d'une succession d'États par un État prédécesseur est attribuable à cet État. ». Il propose par conséquent d'utiliser le mot « attribuable », si nécessaire.

En ce qui concerne le projet d'article 7, il devrait s'intituler simplement « Séparation de parties d'un État », sans l'apposition entre parenthèses de la notion controversée de « sécession ». Ce terme est employé plus précisément pour décrire les cas où le territoire s'est séparé sans le consentement de l'État prédécesseur, tandis que le terme « séparation » désigne les cas où l'État prédécesseur y consent. Ce consentement peut être exprimé dans la constitution de l'État parent ou sous une autre forme, avant la déclaration d'indépendance ou après une déclaration unilatérale initiale. L'absence de consentement de l'État prédécesseur est l'élément clé qui caractérise la sécession au sens strict et explique pourquoi ce sujet est si controversé en droit international.

En ce qui concerne le projet d'article 8, M. Park souscrit, d'une manière générale, au raisonnement du Rapporteur spécial et au projet d'article proposé. Puisque les conventions de Vienne de 1978 et de 1983 traitent le cas des États nouvellement indépendants différemment des autres catégories de succession, il demeure nécessaire et pertinent d'en faire une catégorie distincte.

M. Park approuve le projet d'article 9, à quelques détails près. Par exemple, au paragraphe 2, il suggère de remplacer les mots « les obligations ... sont transférées à l'État successeur » par les mots « les obligations ... passent à l'État successeur », et, dans le texte anglais, les mots « *a territorial unit of the predecessor* » par les mots « *a territorial unit of the predecessor State* ». Au paragraphe 3, il est indiqué que les responsabilités sont assumées à la fois par l'État prédécesseur et par l'État successeur, mais, en fonction du contexte, il se peut qu'elles le soient par le seul État successeur. Cette question pourra être examinée par le Comité de rédaction.

Étant donnée la situation actuelle dans la péninsule coréenne, M. Park dit qu'il souhaite s'arrêter en détail sur les projets d'articles 10 et 11, dans lesquels le Rapporteur spécial s'intéresse aux situations où l'État prédécesseur n'existe plus. Le Rapporteur spécial considère qu'une règle générale de succession s'applique, arguant qu'à défaut aucun État ne serait responsable du fait illicite, ce qui serait incompatible avec les objectifs du droit international, notamment le règlement équitable et raisonnable des différends. Or, pour importants que soient les droits et les réclamations de l'État lésé, il est impératif que l'État successeur consente à assumer les obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur. Toutefois, en l'absence de pratique des États étayant la thèse de la succession, ces considérations relèvent davantage de la *lex ferenda*.

Le projet d'article 10, qui traite des situations d'unification, est intitulé « *Uniting of States* », le terme utilisé dans le texte anglais des conventions de Vienne de 1978 et de 1983. Par contre, dans le texte anglais des articles de la Commission sur la nationalité des

personnes physiques en relation avec la succession d'États, c'est le terme « *unification of States* » qui est utilisé. M. Park dit qu'il préfère ce dernier terme parce que c'est celui employé par la Commission dans ses travaux les plus récents. En ce qui concerne plus précisément la question de l'unification en relation avec la nécessité du consentement de l'État successeur, il relève que dans le projet d'article 10, qui prévoit le transfert des obligations à l'État successeur dans le cas d'une union comme dans celui d'une incorporation, le consentement des États concernés, y compris de l'État lésé, est exigé au paragraphe 3. Pour M. Park, la logique qui sous-tend le projet d'article 10 pourrait s'appliquer dans toutes les situations, si le caractère subsidiaire ce projet d'article par rapport à la règle générale est confirmé. Dans le cas précis d'une unification, en revanche, il n'est pas convaincu que la pratique étatique sur laquelle se fonde le Rapporteur spécial suffise pour énoncer une « règle de succession » qui s'écarterait du principe général de non-succession.

Dans son analyse, le Rapporteur spécial s'appuie largement sur le cas de l'Allemagne. Toutefois, comme il le fait observer au paragraphe 159, une controverse subsiste quant à la question de savoir si le paragraphe 1 de l'article 24 du Traité relatif à l'établissement de l'unité allemande peut être interprété comme exprimant l'acceptation par la République fédérale d'Allemagne des obligations découlant des faits internationalement illicites commis par la République démocratique allemande. L'affaire citée dans la note de bas de page 261 fait exception à l'approche traditionnelle de la non-succession. Dans cette affaire, la Cour fédérale administrative allemande a rejeté a priori l'idée que la République fédérale d'Allemagne puisse être responsable des obligations résultant des faits internationalement illicites commis par la République démocratique allemande, mais a estimé que l'État successeur avait l'obligation d'indemniser la personne lésée au motif que les biens expropriés faisaient désormais partie de l'Allemagne unifiée. Cette affaire a été tranchée parce que le droit des biens de l'État prédécesseur avait été incorporé dans le droit de l'Allemagne unifiée, ce qui montre que les questions de ce type peuvent être réglées par l'incorporation du droit de l'État prédécesseur dans celui de l'État successeur. Cette décision ne peut toutefois être interprétée comme dénotant un transfert de plein droit d'une obligation à l'État successeur.

Comme indiqué au paragraphe 161, s'il existe un accord entre l'État successeur et un État tiers, les obligations découlant des faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur qui a cessé d'exister peuvent être confirmées. Toutefois, dans l'exemple fourni au même paragraphe, l'État successeur a accepté d'assumer les obligations résultant des faits internationalement illicites commis au préjudice d'un État tiers par l'État prédécesseur ; là encore, il ne s'agit pas d'une succession de plein droit à la responsabilité. Le facteur déterminant est la volonté de l'État successeur de régler un éventuel différend en assumant des obligations secondaires. M. Park propose donc de modifier le paragraphe 3 du projet d'article 10 en y ajoutant les mots « sous réserve du consentement de l'État successeur », « sous réserve d'un accord » ou toute autre formule indiquant que le consentement de l'État successeur est nécessaire. En outre, dans le cas d'une unification, comme dans le cas d'une dissolution d'États visé au projet d'article 11, l'équité de la répartition et d'autres facteurs pertinents doivent être pris en compte. M. Park dit que, nonobstant ces critiques, il estime que le paragraphe 3 du projet d'article 10 est nécessaire. Bien que le principe par défaut soit celui de la succession sous réserve du consentement de l'État successeur, les parties concernées, y compris l'État lésé, peuvent écarter ce principe par voie d'accord.

Passant au projet d'article 11, M. Park dit qu'il souhaite commenter l'approche du Rapporteur spécial. Au paragraphe 189, ce dernier affirme qu'un transfert d'obligations peut avoir lieu « en application d'un accord ou en l'absence d'accord ». M. Park dit qu'il souscrit à cet égard à l'approche plus prudente reflétée dans le texte anglais du paragraphe 1 du projet d'article 11, qui dispose que « *the obligations arising from the commission of an internationally wrongful act of the predecessor State pass, subject to an agreement, to one, several or all the successor States* ». En effet, les deux arrêts de la Cour internationale de Justice qui sont cités – *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* et *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* – n'étaient pas la thèse selon laquelle il peut y avoir transfert d'obligations « en application d'un accord ou en l'absence d'accord », mais soulignent plutôt la nécessité du consentement des parties

concernées. M. Park rappelle qu'à la session précédente, il a donné sa propre interprétation de l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, à savoir que la Cour n'a pas clairement reconnu les obligations de la Slovaquie résultant du transfert d'obligations secondaires découlant de la responsabilité de la Tchécoslovaquie, mais qu'elle a pris note des effets du compromis conclu par les parties en ce qui concerne leurs droits et obligations relatifs au projet Gabčíkovo-Nagymaros.

Au paragraphe 179, le Rapporteur spécial indique, au sujet de l'affaire concernant *l'Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, que l'arrêt de la Cour semble être la décision la plus récente en faveur de la thèse de la dévolution de la responsabilité par succession. Or la Cour n'a pas tranché la question du transfert des obligations découlant de la responsabilité de l'État. Bien qu'elle n'ait pas accepté l'argument de la Serbie niant l'existence même d'un droit international général de la succession d'États, elle n'a pas eu à se prononcer sur cette question. M. Park estime par conséquent qu'il est opportun que le paragraphe 1 du projet d'article 11 indique que les obligations secondaires passent « sous réserve d'un accord ».

Pour ce qui est des travaux futurs, le Rapporteur spécial a indiqué que la question du transfert des droits ou des réclamations d'un État lésé prédécesseur à l'État successeur serait traitée dans son troisième rapport. La Commission devrait, par souci d'efficacité, réfléchir avec soin à la question de savoir si les droits et les obligations doivent ou non faire l'objet d'articles distincts.

Sir Michael Wood dit que, dans l'ensemble, le deuxième rapport se lit très bien. Il est clair et concis, tout en offrant au lecteur suffisamment d'informations pour pouvoir évaluer les projets d'article proposés, bien que le sujet soit complexe et qu'il y ait peu de pratique ou de jurisprudence sur lesquelles s'appuyer. Il est particulièrement utile que chaque article proposé figure juste après l'analyse sur laquelle il est fondé. Sir Michael Wood se félicite que le Rapporteur spécial ait tenu compte des délibérations de la Commission sur le premier rapport et des débats tenus à la Sixième Commission. Il rappelle qu'à la soixante-neuvième session de la Commission, il a fait observer que le premier rapport ne proposait pas une liste détaillée ou exhaustive des éléments à prendre en considération, et qu'il avait demandé ce que le Rapporteur spécial comptait faire pour obtenir les éléments nécessaires – si, par exemple, il entendait proposer que la Commission demande aux États de lui fournir des informations sur leur pratique et leur jurisprudence en la matière ou prie le Secrétariat d'établir une étude sur le sujet. Comme les travaux de la Commission n'en sont encore qu'à leurs débuts, de telles initiatives peuvent être utiles et Sir Michael Wood pose donc de nouveau la question au Rapporteur spécial.

Le rapport s'appuie en grande partie sur la doctrine et, comme l'Institut de Droit international, sur des considérations de principe. Puisqu'il est sans doute inévitable qu'un tel poids soit accordé à ces considérations dans l'approche du sujet, la Commission doit prêter particulièrement attention aux vues des États. Elle dispose déjà des déclarations qu'ils ont faites à la Sixième Commission en 2017, qui sont résumées dans le rapport à l'examen. En outre, pendant la première partie de la session en cours, la Commission a organisé une réunion parallèle lors de laquelle des représentants d'États ont expliqué les incidences du sujet sur diverses situations faisant intervenir la responsabilité de l'État. Pour Sir Michael Wood, cette réunion a confirmé la nécessité de maintenir un dialogue soutenu avec les États sur le sujet.

Certaines des affaires citées par le Rapporteur spécial sont sujettes à controverse et devront donc être envisagées avec prudence s'il s'avérait nécessaire de les mentionner dans les commentaires.

Sir Michael Wood dit qu'il souscrit dans l'ensemble à l'approche générale du sujet décrite à la section B du chapitre I, si ce n'est que la séparation nette entre la succession aux obligations et la succession aux droits qui est proposée au paragraphe 21 nécessitera peut-être un examen plus approfondi dans le troisième rapport. En ce qui concerne le chapitre II, il appuie le projet d'article 5, qui est fondé sur l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978 et sur une analyse approfondie et convaincante des travaux antérieurs pertinents de la Commission.

Le chapitre III, qui concerne les règles générales de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, touche au cœur du sujet. Sir Michael Wood dit que dans une certaine mesure il pense comme M. Park que le Rapporteur spécial énonce des exceptions si vastes à la règle générale de non-succession qu'il la remplace presque. Si, dans l'ensemble, il peut approuver le projet d'article 6 quant au fond, il considère que son libellé et l'explication du raisonnement qui le sous-tend sont difficiles à suivre. Il l'interprète comme indiquant que l'État prédécesseur reste responsable de son fait internationalement illicite, et que l'État successeur n'est pas responsable du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur, sous réserve des dispositions des articles suivants. Dans ce projet d'article, le Rapporteur spécial semble viser à énoncer une règle générale de non-succession, mais il le fait sans guère s'appuyer sur la pratique des États ou l'*opinio juris*, en procédant par déduction à partir des règles énoncées dans la première partie des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, notamment celles relatives à l'attribution d'un comportement à l'État. Bien que cette approche puisse se justifier, l'accent mis sur l'attribution nuit à la clarté du projet d'article 6 ; ce qui importe, ce n'est pas tant l'attribution initiale du comportement à l'État prédécesseur, mais la question de savoir si celui-ci demeure responsable après la succession d'États. Sir Michael Wood dit qu'il suppose que les « projets d'article ci-après » visés au paragraphe 4 du projet d'article 6 sont les projets d'articles 7 à 11. La phrase citée au paragraphe 42, qui est tirée du commentaire de l'article 31 du projet d'articles sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État, est à première vue sans pertinence puisqu'elle concerne les dettes d'État et non la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

Même si le Rapporteur spécial a peut-être raison d'affirmer que, sur le plan des principes, les situations où l'État prédécesseur continue d'exister sont très différentes de celles où cet État n'existe plus, il faut s'assurer que cette thèse est bien étayée par la pratique. Dans les projets d'articles 7 à 11, le Rapporteur spécial a bien fait de conserver les catégories de succession adoptées dans les années 1970, car si elles sont certes un peu datées, elles sont bien comprises par les États et les publicistes. Il faut éviter d'introduire inutilement de nouveaux termes. Sir Michael Wood dit qu'il pense donc comme M. Park que le mot « sécession » n'est pas nécessaire, puisque la notion de « séparation d'une ou plusieurs parties d'un État » figure déjà dans la Convention de Vienne de 1978.

Étant donné la rareté de la pratique en matière de succession à la responsabilité de l'État, il n'est pas surprenant que, s'agissant des projets d'articles 7 à 10, le Rapporteur spécial se soit appuyé sur les travaux de Patrick Dumberry pour déterminer s'il pouvait exister des exceptions à la règle générale de non-succession à la responsabilité internationale.

En ce qui concerne le projet d'article 7, les trois circonstances invoquées pour justifier une exception à la règle générale précitée reflètent peut-être de bons choix du point de vue des principes, mais des travaux de doctrine et une résolution de l'Institut de Droit international ouvertement fondée sur des considérations de politique générale ne sauraient servir de fondement à des propositions destinées aux États, si ce n'est en tant que *lex desiderata*. En outre, le paragraphe 3 du commentaire de l'article 11 des articles sur la responsabilité de l'État précise que « [s]'agissant d'une affaire de succession d'États, il n'apparaît pas clairement si un nouvel État succède à la responsabilité étatique de l'État prédécesseur au regard de son territoire ». Le raisonnement qui sous-tend les quatre paragraphes du projet d'article 7 est difficile à discerner. Le sens de l'expression « si des circonstances particulières l'exigent » qui figure au début des paragraphes 2 et 3 devrait être précisé dans le projet d'article ou expliqué très soigneusement dans le commentaire. De même, on comprend mal ce que signifient les mots « lien direct » dans ce contexte. Le paragraphe 4, qui reprend le libellé du paragraphe 2 de l'article 10 des articles sur la responsabilité de l'État, concerne l'attribution d'un comportement et non la responsabilité de l'État en tant que telle, et encore moins la succession à la responsabilité de l'État. Il conviendrait sans doute de le remanier.

Dans le projet d'article 8, il serait judicieux, par souci de clarté, de définir l'expression « État nouvellement indépendant » ; en revanche, il n'est nul besoin de s'attarder sur la question des protectorats. La première phrase du paragraphe 2 semble être redondante et le sens de la deuxième phrase appelle des explications. Sir Michael Wood

souhaiterait aussi savoir pourquoi le paragraphe 3 du projet d'article 8 et le paragraphe 4 du projet d'article 7 sont libellés différemment. Le projet d'article 9 ne semble pas poser de problème particulier. En ce qui concerne le projet d'article 10, on peut supposer que la règle de succession proposée par le Rapporteur spécial relève de la *lex ferenda*, puisqu'elle repose sur une pratique très limitée.

Le projet d'article 11 est peut-être le texte le plus difficile de ceux proposés dans le deuxième rapport et il devra être examiné avec le plus grand soin à tous les stades des travaux de la Commission. Les vues des États revêtiront à cet égard une importance primordiale pour la poursuite de ceux-ci. L'affirmation selon laquelle les obligations passent, selon les termes d'un accord, à un ou plusieurs États successeurs ou à tous les États successeurs est vague et n'est pas d'un grand secours pour l'État lésé. Il en va de même de l'affirmation selon laquelle l'État successeur devrait négocier de bonne foi. Peut-être la Commission devrait-elle se montrer moins prudente à cet égard et suivre de plus près la résolution de l'Institut de Droit international sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale.

Sir Michael Wood dit qu'il approuve le programme de travail futur et le renvoi des projets d'articles 5 à 11 au Comité de rédaction.

M. Nguyen se félicite que le Rapporteur spécial ait réuni des exemples de la pratique d'États non européens, comblant ainsi les lacunes constatées dans le premier rapport, s'agissant d'un sujet qui associe deux domaines délicats du droit international, à savoir la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et la succession d'États. Il souscrit à l'approche adoptée par le Rapporteur spécial, qui repose principalement sur le principe de non-succession tout en ménageant une certaine souplesse.

En ce qui concerne la licéité de la succession, il serait souhaitable de rédiger le projet d'article 5 sur le modèle des dispositions communes de l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978 et de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1983, qui permettent de traiter la succession avec souplesse dans diverses circonstances. En outre, ces dispositions sont en phase avec les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États. La succession d'États et les changements de territoire et de population sont intimement liés. Elle touche les intérêts vitaux des États prédécesseurs, successeurs et tiers, comme ceux d'autres sujets de droit international. La pratique des États montre que les types de succession varient en fonction des circonstances. La succession peut être utilisée comme un outil juridique permettant de réaliser le droit à l'autodétermination, mais elle peut également porter atteinte à l'intégrité d'un État. Il serait utile que le Rapporteur spécial se penche sur les conséquences que la reconnaissance ou la non-reconnaissance d'un État successeur peut avoir sur la responsabilité de l'État. Par exemple, la non-reconnaissance d'un État successeur peut prolonger la négociation de l'indemnité adéquate pour l'expropriation de biens étrangers prévue à l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des États.

Puisque, traditionnellement, l'État qui commet un fait illicite en est responsable, un fait illicite commis par un État prédécesseur avant la date de la succession devrait logiquement être attribué à ce seul État. Or, à la différence de l'article 4 de la résolution de 2015 de l'Institut de Droit international, qui dispose que la responsabilité internationale découlant d'un fait internationalement illicite commis avant la date d'une succession d'États par un État prédécesseur incombe à cet État, le paragraphe 1 du projet d'article 6 n'indique pas quel sujet de droit international est responsable d'un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession d'États. Il en est ainsi lorsque l'État prédécesseur continue d'exister, mais non si cet État n'existe plus ou si l'État successeur décide, par une déclaration unilatérale, d'assumer les droits et obligations de l'État prédécesseur. M. Nguyen propose par conséquent d'énoncer comme suit la règle générale de non-succession : « Le fait internationalement illicite commis par un État prédécesseur avant la date de la succession d'États n'est pas attribuable à l'État successeur à moins que ce dernier en convienne autrement. ». Cette formulation répondrait au souhait de M. Park de remplacer « attribution » par « attribuable » et serait compatible avec les projets d'articles 7, 8 et 9. Par ailleurs, comme l'a souligné Sir Michael Wood, la Commission doit tenir compte des vues des États.

M. Nguyen dit qu'il souhaite compléter les informations sur l'unification du Viet Nam figurant dans le rapport, car certains auteurs considèrent celle-ci comme l'union de deux États alors que d'autres estiment qu'il s'agit de la réunification de deux parties du même pays. Les Accords sur la cessation des hostilités en Indochine, signés à Genève le 20 juillet 1954, et l'Accord sur la cessation de la guerre et le rétablissement de la paix au Sud Vietnam, signé à Paris en 1973, visaient tous deux à préserver l'intégrité nationale du Viet Nam. Le Viet Nam a eu deux gouvernements après le 30 avril 1975 : le Gouvernement Révolutionnaire Provisoire de la République du Sud Vietnam et le Gouvernement de la République Démocratique du Vietnam. La conférence politique consultative tenue à Ho Chi Minh City en novembre 1975 a permis d'organiser des élections générales dans l'ensemble du pays. Contrairement à ce qui est affirmé au paragraphe 154 du rapport, il ne s'agissait pas de l'union des deux assemblées nationales existantes. L'Assemblée nationale nouvellement élue a ensuite décidé de baptiser le Viet Nam unifié « République socialiste du Viet Nam ».

Le règlement des différends concernant les biens expropriés au Sud Vietnam et les avoirs gelés dans des banques des États-Unis d'Amérique a été retardé parce que le Gouvernement des États-Unis a refusé de reconnaître la République socialiste du Viet Nam en tant que successeur aux biens de l'ancien Gouvernement du Sud Vietnam. Ces questions n'ont d'ailleurs été réglées qu'en 1995, avec la signature de l'Accord entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de la République socialiste du Viet Nam relatif au règlement de certaines réclamations relatives à des biens. Toutefois, il n'est pas dit dans cet accord, qu'on peut qualifier d'« accord d'indemnisation globale », que l'expropriation de biens appartenant aux États-Unis d'Amérique ou à leurs ressortissants ou l'expropriation de biens appartenant au Viet Nam ou à ses ressortissants étaient des faits illicites. C'est pourquoi l'affirmation figurant au paragraphe 155 du rapport selon laquelle le Viet Nam avait accepté « d'assumer l'entière responsabilité des faits illicites d'expropriation commis par l'État prédécesseur » est inexacte. Qui plus est, l'expropriation de biens étrangers par un État nouvellement indépendant ne constitue pas toujours un fait illicite, car l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des États autorise une telle expropriation sous réserve du versement d'une indemnité adéquate. Le cas particulier d'un État nouvellement indépendant appelle un traitement spécifique puisqu'il sort du champ du paragraphe 3 de l'article 2 de la résolution de 2015 de l'Institut de Droit international, qui se lit comme suit : « Les présents articles ne régissent pas les situations résultant de changements politiques internes à l'État, y compris les changements de régime ou de nom de l'État. ».

M. Nguyen recommande le renvoi des projets d'article au Comité de rédaction pour réexamen.

La séance est levée à 12 h 55.