

Provisoire

Réservé aux participants

6 mars 2019

Français

Original : anglais

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

Compte rendu analytique provisoire de la 3433^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le jeudi 19 juillet 2018, à 10 heures

Sommaire

Programme, procédures, méthodes de travail et documentation de la Commission

Succession d'États en matière de responsabilité de l'État (*suite*)

Coopération avec d'autres organes (*suite*)

Visite de représentants du Conseil de l'Europe

Organisation des travaux de la session (*suite*)

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.18-12088 (F) 280219 060319



* 1 8 1 2 0 8 8 *

Merci de recycler



Présents :

Président : M. Valencia-Ospina
Membres : M. Argüello Gómez
M. Aureescu
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. Wako
Sir Michael Wood
M. Zagaynov

Secrétariat :

M. Llewellyn Secrétaire de la Commission

La séance est ouverte à 10 h 5.

Programme, procédures, méthodes de travail et documentation de la Commission
(point 12 de l'ordre du jour)

Le Président propose, à la lumière des consultations tenues avec le Bureau élargi, d'inscrire le sujet « Principes généraux du droit » au programme de travail de la Commission et de désigner M. Vázquez-Bermúdez Rapporteur spécial pour ce sujet.

Il en est ainsi décidé.

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

Le Président invite la Commission à reprendre l'examen du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le sujet de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État.

M. Jalloh, remerciant le Rapporteur spécial pour son deuxième rapport, qu'il juge approfondi, dit qu'il est largement d'accord avec la teneur des vues exprimées par ses collègues qui ont déjà pris la parole, en particulier M. Park, M. Murase, M. Murphy, M. Reinisch et Sir Michael Wood. Lors des discussions menées sur le sujet en 2017, certains membres de la Commission et certaines délégations à la Sixième Commission ont estimé que le sujet était important et que son inscription au programme de travail de la Commission contribuerait à préciser les règles juridiques applicables dans un domaine du droit international qui est plutôt complexe et politiquement sensible. Toutefois, comme cela est expliqué au paragraphe 64 du résumé thématique des débats tenus par la Sixième Commission (A/CN.4/713), certaines délégations ont exprimé des doutes quant à l'utilité et à l'opportunité du choix du sujet. Certains membres de la Commission, dont M. Murase, ont fait écho à ces doutes à la séance précédente. Il est indiqué dans le résumé thématique que, selon certaines délégations à la Sixième Commission, la complexité du sujet et l'absence de règles de droit international coutumier clairement établies dans ce domaine rendent la codification de telles règles difficile, voire impossible, dans la pratique. Le Rapporteur spécial a reconnu le caractère controversé du sujet et la rareté de la pratique étatique dans ce domaine. Sa volonté de faire preuve de « souplesse » dans son approche du sujet et de tenir compte de la nature collaborative du travail de la Commission est, par conséquent, à saluer.

L'approche adoptée par le Rapporteur spécial devrait permettre à la Commission de produire des travaux utiles pour tous les États, même si, comme le fait remarquer le Rapporteur spécial au paragraphe 16 de son rapport, les cas de succession d'États sont relativement rares et la pratique des États en la matière est hétérogène, dépend du contexte et touche à des questions sensibles. Finalement, comme cela est noté au paragraphe 13, « il est nécessaire que le droit international offre un cadre propre à garantir la sécurité juridique et la stabilité dans les relations internationales ».

M. Jalloh souscrit à la recommandation du Rapporteur spécial visant à ce que la Commission remette à plus tard son examen des projets d'articles 3 et 4, qui portent respectivement sur le rôle des accords et sur celui des déclarations unilatérales. Le Comité de rédaction devrait conserver ces projets d'article à l'examen jusqu'à ce que les autres projets d'article sur le sujet, en particulier ceux qui énoncent des règles générales sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, aient été provisoirement adoptés. Ce n'est qu'alors que le Comité de rédaction et la Commission seront à même de décider du libellé et de l'emplacement définitifs des projets d'article proposés précédemment.

À l'instar de nombreux autres membres de la Commission, M. Jalloh salue et approuve le changement de position du Rapporteur spécial concernant la règle de non-succession à la responsabilité de l'État, qui est fondée sur l'idée qu'il n'appartient pas au Rapporteur spécial, pas plus qu'à la Commission, de suggérer de remplacer une thèse très générale en faveur de la non-succession par une thèse du même type en faveur de la succession.

Enfin, M. Jalloh souscrit sans réserve au choix du Rapporteur spécial de reprendre, dans les projets d'article, la formulation employée dans des instruments existants, en particulier la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités et la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État. Une telle approche peut être bénéfique et renforce la légitimité de l'examen du sujet. Cela étant, il faut garder à l'esprit que, comme cela est indiqué au paragraphe 8 du rapport, ces conventions ont été ratifiées par un nombre relativement restreint d'États. Ce large manque d'acceptation, même s'il reste mal expliqué, devrait être pris en considération, tout comme l'évolution de la situation entre-temps et le contexte particulier dans lequel s'inscrivent les travaux de la Commission sur le sujet de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État. M. Jalloh estime comme le Rapporteur spécial que la Commission devrait aussi tenir compte du contenu du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, en conjuguant méthodes déductives et méthodes inductives, selon que de besoin, et déterminer si ce contenu peut aussi s'appliquer aux situations de succession d'États et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. La réalisation de cette tâche pourrait, de fait, constituer la principale valeur ajoutée des travaux de la Commission sur ce sujet.

M. Jalloh tient à féliciter le Rapporteur spécial pour la façon dont il a présenté les projets d'article proposés dans son rapport. Il est toujours utile que le projet de disposition suive immédiatement l'analyse. Une telle présentation permet à la Commission et aux États de comprendre la logique des dispositions proposées.

Le projet d'article 5, qui énonce une règle générale concernant la conformité de la succession au droit international, ne devrait pas prêter à controverse. Non seulement il est soutenu par une analyse solide et convaincante, mais il est aussi fondé sur un texte qui a déjà été approuvé par les États, à savoir l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978 et l'article 3 de la Convention de Vienne de 1983. Cette disposition est étayée par la pratique de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, notamment la résolution 2024 (XX) de l'Assemblée et les résolutions 216 (1965) et 217 (1965) du Conseil. Comme l'a fait remarquer le Rapporteur spécial, le projet d'article 5 est une « modeste disposition » qui contribue à préciser le champ d'application du présent projet d'articles, de manière à prévenir toute interprétation erronée. De l'avis de M. Jalloh, les problèmes d'interprétation mentionnés au paragraphe 28 du rapport pourraient être traités dans le commentaire.

Comme plusieurs membres, dont M. Murphy, l'ont déjà fait remarquer, le projet d'article 6, qui énonce une règle générale, est un peu lourd et manque de clarté. Le Rapporteur spécial donne un aperçu plutôt théorique des différentes règles générales relatives à la succession d'États et à la responsabilité de l'État. Il met en évidence le caractère de la violation et sa relation avec la responsabilité de l'État successeur. Cette analyse, de fait, semble utile. La structure du projet d'article 6 soulève également un certain nombre de questions. Dans l'ensemble, toutefois, M. Jalloh estime que le projet d'article est très bon, et il est pour l'essentiel d'accord sur le fond. Comme M. Murase, il se demande s'il serait possible de trouver une formulation plus satisfaisante et plus simple. Par exemple, le paragraphe 1 pourrait être libellé comme suit : « La responsabilité pour un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession d'États est attribuable à l'État prédécesseur. ». M. Jalloh se demande également si le projet d'article 6 ne pourrait pas être restructuré de manière à être plus accessible pour les non-spécialistes.

M. Jalloh est favorable au renvoi des sept projets d'article proposés au Comité de rédaction pour que celui-ci continue à les examiner.

M. Hmoud dit que, dans son deuxième rapport, qui est complet et fouillé, le Rapporteur spécial a soigneusement analysé des exemples pertinents tirés de la jurisprudence, de la pratique et du droit des traités afin de jeter les bases de l'élaboration des projets d'article. Il importe de noter qu'il a tenu compte des observations formulées par des membres de la Commission en plénière et par des délégations à la Sixième Commission à propos de la nécessité de repenser sa position clef concernant la théorie de la succession en matière de responsabilité de l'État. Au paragraphe 16 de son rapport, le Rapporteur spécial confirme que la règle générale est la non-succession en matière de responsabilité de l'État. De fait, plusieurs dispositions des projets d'article proposés dans le deuxième rapport attestent de cette position. Toutefois, l'analyse contenue dans le rapport et les

exceptions proposées semblent indiquer que le Rapporteur spécial a décidé de restreindre l'application de cette règle générale au point que celle-ci se retrouve essentiellement vidée de son contenu. Les effets de cette décision sont particulièrement visibles dans les projets d'articles 10 et 11, mais ils se font également sentir dans d'autres projets d'article. Les affaires citées et les exemples d'accords et de traités fournis ne constituent pas une base suffisamment solide pour remettre en question la règle générale de la non-succession. Ces exemples ont déjà été longuement examinés, et la Commission parviendrait à la même conclusion si elle les examinait à nouveau, même dans le contexte de situations de succession particulières, comme la sécession, la situation des États nouvellement indépendants, la cession, l'unification ou la dissolution. Par conséquent, M. Hmoud engage le Rapporteur spécial à revoir son approche et à réviser les projets d'article de manière qu'ils reflètent de manière appropriée la règle générale de la non-succession et que toute exception à cette règle repose sur des bases solides.

Les débats tenus à la Sixième Commission en 2017 ont montré que le sujet et les travaux entrepris par la Commission sur ce sujet continuent de susciter un scepticisme très marqué. Les participants se sont notamment demandé si la Commission devrait travailler au développement progressif de règles ou à leur codification. Néanmoins, même les partisans du développement progressif ont souligné que la Commission devait fonder ses travaux sur la pratique existante. De l'avis de M. Hmoud, la Commission peut s'acquitter de ces deux tâches, à condition que le développement de règles particulières applicables à des situations particulières suscite une forte adhésion. Cela ne signifie pas, cependant, que la Commission devrait fonder ses travaux sur des préférences de principe qui serviraient certains intérêts juridiques seulement, que de telles préférences devraient conduire à renverser des règles de droit existantes ou que la Commission créerait de nouvelles règles de droit non seulement *de lege ferenda* mais pour elles-mêmes.

En ce qui concerne les travaux de l'Institut de Droit international, M. Hmoud est convaincu que, même si la Commission se doit de consulter les travaux d'autres organes d'experts du droit international, son propre mandat est particulier. Il est établi par son Statut, qui subordonne ses travaux et leurs résultats à certaines conditions. D'autres organes d'experts du droit international jouissent d'une plus grande liberté dans la réalisation de leurs travaux. En outre, alors que le produit des travaux de la Commission est soumis à l'Assemblée générale pour adoption, les autres organes ne font pas l'objet d'un tel contrôle. Les États restent les principaux juges de la valeur des travaux de la Commission et c'est pour cette raison que ceux-ci font autorité aux yeux des juridictions. La Commission devrait par conséquent se montrer très prudente dans ses conclusions, ce qui suppose qu'elle fonde ses travaux sur la pratique existante et qu'elle se garde des préférences de principe.

M. Hmoud est d'accord avec le Rapporteur spécial lorsqu'il soutient, au paragraphe 17 de son rapport, que la Commission ne doit pas nécessairement fonder son approche générale sur les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983. Le sujet de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État soulève des questions différentes, et les notions et la pratique y afférentes relèvent plus du droit de la responsabilité des États que du droit des traités et des règles internationales régissant les archives et les dettes d'État.

Passant à un deuxième point de méthodologie, M. Hmoud dit que les projets d'article ne devraient pas remettre en cause les règles générales énoncées dans le projet d'articles de la Commission sur la responsabilité de l'État. La valeur de ce projet d'articles, qui reflète le droit international coutumier, est bien reconnue par les juridictions internationales et nationales, ainsi que dans la pratique des États. M. Hmoud espère que lorsque le Rapporteur spécial indique que ces articles sont « non contraignants », il ne veut pas dire qu'il entend s'écarter des règles qui y sont énoncées, en particulier à l'article premier, qui en est la clef de voûte, et à l'article 2, qui porte sur les éléments du fait internationalement illicite de l'État. M. Hmoud constate avec préoccupation que plusieurs des propositions clefs formulées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial ne tiennent pas compte du principal élément constitutif du fait internationalement illicite, à savoir l'attribution du fait à l'État qui l'a commis. De fait, on parvient à la conclusion que plusieurs des projets d'article proposés font fi de la nécessité, pour que soit engagée la responsabilité d'un État, que le fait illicite soit attribué à cet État. Un État successeur

devrait ainsi assumer des obligations découlant d'un fait illicite qu'il n'a pas commis. Si, dans certaines circonstances, l'État successeur peut être tenu de s'acquitter de certaines obligations de l'État prédécesseur, cela ne découle pas du droit de la responsabilité de l'État. Ces questions peuvent être traitées dans le contexte de la formulation des projets d'article, mais il faudrait envisager sérieusement d'autres options, comme la possibilité d'introduire des clauses « sans préjudice » relatives à l'applicabilité d'autres régimes ou règles du droit international. Il faudrait également insister davantage sur les accords aux termes desquels un État successeur assume certaines obligations au nom d'un État prédécesseur.

Le Rapporteur spécial n'a pas expliqué pourquoi il a décidé de limiter les conséquences de la responsabilité à la réparation. Les raisons pour lesquelles il a exclu d'autres aspects de la responsabilité de l'État, comme les circonstances excluant l'illicéité, les conséquences des violations graves ou la mise en œuvre de la responsabilité, n'apparaissent pas non plus clairement. Le projet d'article 6 traite bien de l'invocation de la responsabilité, mais pas de manière globale.

En ce qui concerne la licéité de la succession, le Rapporteur spécial avance des arguments convaincants à l'appui de la limitation de l'application des projets d'article aux situations de succession légales, y compris le fait que tant la Convention de Vienne de 1978 que celle de 1983 s'appliquent uniquement aux situations de succession licites. M. Hmoud tient à souligner qu'il y a une différence entre la reconnaissance d'une situation illicite, comme la succession résultant d'un emploi illicite de la force, et les conséquences en termes de responsabilité. Cela étant, dans la pratique, de nombreuses situations de succession résultent de l'acquisition illicite d'un territoire qui, avec le temps, a été reconnue. Si la Commission ne saurait encourager la reconnaissance de telles successions illicites, M. Hmoud n'est pas certain qu'elle doive en exclure totalement les effets, ne serait-ce que parce que de nombreux États modernes ont été créés à l'origine par une succession illicite, ont illégalement absorbé d'autres territoires ou ont employé la force pour unir ou dissoudre d'autres États. Néanmoins, si la Commission juge opportun d'exclure de telles successions, le projet d'article 5 est libellé de façon suffisamment claire pour consacrer ce principe.

Le Rapporteur spécial semble favorable au principe fondamental de la responsabilité de l'État, à savoir l'attribution, en particulier en ce qui concerne la situation de l'État continué. Néanmoins, il s'est écarté de ce principe essentiel de la responsabilité, même s'il l'a inscrit dans le projet d'article 6 en tant que règle générale. Dans son rapport, il examine deux situations particulièrement importantes pour la succession en matière de responsabilité, à savoir les violations à caractère continu, traitées au paragraphe 3 du projet d'article 6, et les violations constituées d'un fait composite, qui ne sont pas traitées dans le projet d'articles, du moins pas expressément. M. Hmoud n'est pas opposé à cette approche, mais il ne voit pas la nécessité de consacrer une disposition distincte aux faits ayant un caractère continu, sachant en particulier qu'en accomplissant un tel fait l'État successeur engage sa responsabilité du seul fait de son propre comportement illicite. Toutefois, la principale difficulté, selon lui, est la manière dont l'attribution est traitée au paragraphe 1 du projet d'article 6, qui dispose que la succession d'États n'a pas d'incidence sur l'attribution du fait internationalement illicite commis avant la date de la succession d'États. Cette disposition n'ajoute rien. En revanche, elle prépare le terrain pour la transformation de l'attribution du fait illicite en une question secondaire dans le contexte de l'établissement de la responsabilité en cas de succession d'États. Il faudrait indiquer clairement qu'en cas de succession d'États, la responsabilité d'un fait illicite incombe uniquement à l'État qui a commis le fait illicite en question.

Le paragraphe 2 du projet d'article 6 porte un coup à la règle générale de la non-succession. En outre, il limite l'invocation de la responsabilité aux demandes de réparation. Ce paragraphe n'établit pas une règle générale de non-succession ; il formule une idée qui n'est pas fondée sur l'analyse précédant le projet d'article. M. Hmoud invite instamment le Rapporteur spécial à proposer un projet d'article clair et direct qui fasse expressément de la règle de la non-succession une règle générale ne s'appliquant pas uniquement aux situations dans lesquelles existe un État continué.

Passant au paragraphe 4 du projet d'article 6, qui énonce une exception à la règle générale, M. Hmoud dit que ce paragraphe permet à l'État lésé de demander à l'État successeur réparation du préjudice causé par un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur dans les situations définies dans les projets d'article suivants. M. Hmoud dit qu'il ne voit pas la finalité de ce paragraphe dans le projet d'article 6, qui est intitulé « Règle générale ». Il est par conséquent favorable à sa suppression pure et simple. S'il existe des exceptions légitimes, comme dans le cas de faits illicites commis par un mouvement insurrectionnel qui a établi un nouvel État, elles peuvent être prévues dans les projets d'article pertinents, à savoir les projets d'articles 7 et 8. Toutefois, le cas d'un mouvement insurrectionnel ne peut guère être considéré comme une exception.

Cela amène M. Hmoud à la troisième partie du rapport, qui a pour objet de justifier les dérogations à la règle générale de la non-succession et au principe selon lequel, pour qu'il y ait une obligation, le fait illicite doit être attribué au responsable. Le Rapporteur spécial établit une distinction entre les situations dans lesquelles un État prédécesseur continue d'exister et les autres. Pour ce qui est de la première catégorie, il accepte la règle générale de la non-succession en matière de responsabilité, avec un certain nombre d'exceptions et de nuances ; pour ce qui est de la seconde, en revanche, l'exception, à savoir la succession aux obligations, devient la règle. S'agissant de la première catégorie, le projet d'article 7 traite des situations de sécession ou séparation de parties d'un État. On voit mal comment le Rapporteur spécial déduit la règle générale de la non-succession ou les exceptions à cette règle de l'analyse des exemples qu'il a choisis, comme le cas de l'Empire austro-hongrois et celui de l'Union soviétique.

Au paragraphe 92 de son rapport, le Rapporteur spécial s'appuie sur les travaux de l'Institut de Droit international pour tirer des conclusions au sujet des circonstances qui justifient une dérogation à la règle générale. Comme il l'explique au paragraphe 93, ces circonstances sont la commission des faits internationalement illicites par une entité autonome de l'État prédécesseur, l'existence d'un lien entre le fait internationalement illicite et le territoire, et la question de l'enrichissement sans cause. Ces circonstances ne sont pas étayées par une pratique pertinente mais par des ouvrages de doctrine, parmi lesquels ceux d'un auteur en particulier jouent un rôle central. Néanmoins, le projet d'article 7 ne traite pas des faits illicites commis par des entités autonomes mais de ceux qui sont commis par des mouvements insurrectionnels, ce qui n'est pas la même chose et ne constitue pas une exception à proprement parler.

Au paragraphe 3 du projet d'article 7, l'existence d'un lien direct entre le fait internationalement illicite commis par l'État prédécesseur et le territoire de l'État successeur est utilisée pour justifier que l'État successeur assume les obligations découlant du fait en question. Une fois de plus, le Rapporteur spécial ne donne aucun exemple de pratique à l'appui de cette proposition, alors qu'il pourrait y avoir une base pour un exercice de développement progressif en dehors de la doctrine de la responsabilité de l'État. Reste à savoir s'il serait juste d'obliger un État à assumer les obligations découlant d'un fait illicite commis par un autre État, même s'il existe un lien entre ce fait et le territoire du nouvel État. Le Rapporteur spécial ne fournit pas non plus d'élément pour étayer la proposition relative au transfert d'obligations découlant d'un fait illicite commis par un organe d'un État prédécesseur qui est devenu un organe de l'État successeur. La question de l'enrichissement sans cause n'a pas été traduite en disposition dans le projet d'articles, mais M. Hmoud subodore qu'elle sous-tend les projets d'articles 10 et 11. Néanmoins, dans les systèmes de droit romain, l'enrichissement sans cause n'est pas un élément ou une circonstance mais une source indépendante d'obligations, comme la responsabilité civile et les contrats. S'il s'agit d'une question *de lege ferenda*, M. Hmoud suggère que le Rapporteur spécial précise que l'enrichissement sans cause est une source d'obligations.

Les vues que M. Hmoud a exprimées au sujet du projet d'article 7 valent pour la structure et le contenu des projets d'articles 8 et 9. Le paragraphe 2 du projet d'article 8, qui porte sur les États nouvellement indépendants, dispose que, si l'État nouvellement indépendant y consent, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur peuvent être transférées à l'État successeur. Cependant, il y est ajouté que les « circonstances particulières » peuvent être prises en considération. M. Hmoud n'est

pas certain que de telles circonstances soient pertinentes si un État nouvellement indépendant accepte d'assumer la responsabilité au nom de l'État prédécesseur. Pour cette raison, la première partie du paragraphe devrait constituer une disposition indépendante de la seconde. En ce qui concerne les circonstances particulières elles-mêmes, l'exemple du Maroc ne suffit pas à établir une pratique qui irait dans le sens de la création d'une règle de la succession pour les États nouvellement indépendants. Les autres exemples proposés, y compris celui des actes du Front de libération nationale, en Algérie, relèvent du paragraphe 3, qui porte sur le comportement des mouvements de libération nationale, bien que rien dans ces exemples n'indique qu'au titre du droit international général, un nouvel État indépendant assume la responsabilité au nom de l'État prédécesseur.

En outre, dans les situations de succession, que l'État prédécesseur continue d'exister ou non, les États successeurs peuvent assumer des obligations découlant de la responsabilité de l'État prédécesseur pour des raisons politiques plus qu'en vertu d'une obligation juridique. Ces considérations politiques ne devraient pas être interprétées comme attestant d'une *opinio juris* en faveur d'une règle générale de succession.

Pour ce qui est des cas de succession dans lesquels l'État prédécesseur n'existe plus, qui sont traités aux paragraphes 147 et 148 du rapport, le Rapporteur spécial affirme, comme une préférence de principe, que les obligations découlant du fait illicite d'un État prédécesseur devraient être assumées par l'État successeur au nom des principes d'équité et de justice. Cette préférence est décrite dans le rapport comme une « présomption de succession » à laquelle peut s'opposer un accord entre les États concernés, alors qu'il ne s'agit pas tant d'une présomption que d'une règle générale de succession à laquelle peuvent se substituer des règles spéciales définies dans un accord sur la prise en compte et le partage des obligations. M. Hmoud dit qu'il pense comme d'autres membres de la Commission que les considérations de principe et l'affirmation des principes de justice et d'équité ne créent pas une base suffisante pour justifier la modification de la règle générale de non-succession. Même si la règle proposée ne s'applique qu'au cas où un État successeur assume les conséquences d'un fait illicite commis par un État prédécesseur, elle n'a pas de fondement juridique. Pour que l'auteur d'un fait illicite en assume la responsabilité, l'attribution reste un élément essentiel. M. Hmoud ne voit pas pourquoi il serait juste qu'un nouvel État qui n'est pas responsable du fait illicite commis par l'État prédécesseur assume la responsabilité des conséquences de ce fait. Certes, le nouvel État peut assumer les obligations découlant du fait illicite d'un autre État au titre d'un accord ou par une déclaration unilatérale. Il peut souhaiter le faire pour des raisons politiques, mais non parce qu'il en a l'obligation juridique.

Les cas cités en exemple aux paragraphes 149 et suivants du rapport sont le résultat soit d'un accord soit d'actes unilatéraux, mais aucun ne permet de supposer l'existence d'une règle générale de succession. M. Hmoud n'est pas sûr de comprendre sur quel fondement juridique le Rapporteur spécial conclut, au paragraphe 185 de son rapport, que les obligations juridiques découlant de faits internationalement illicites ne s'éteignent pas avec la dissolution. En outre, le Rapporteur spécial reconnaissant dans le même paragraphe que la question de savoir auxquels des États successeurs passent les obligations découlant de faits internationalement illicites et dans quelle mesure ces États sont liés par ces obligations n'est pas claire, M. Hmoud ne voit pas comment la présomption du transfert d'obligations peut être établie. Au paragraphe 189, le Rapporteur spécial indique qu'à ce stade, il semble impossible de déterminer avec suffisamment de précision tous les facteurs qui devraient être pris en considération pour répartir la responsabilité entre les États successeurs. Néanmoins, dans les faits, il adopte quand même cette approche, et on peut douter qu'elle soit juste et équitable.

Compte tenu de ce qui précède, M. Hmoud se dit disposé à appuyer le renvoi des projets d'articles 10 et 11 au Comité de rédaction, sous réserve que celui-ci soit autorisé à modifier la règle sous-jacente. En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article 11, il estime que la proposition formulée par le Rapporteur spécial concernant la nécessité de négociations de bonne foi est acceptable.

M. Hmoud recommande le renvoi des projets d'articles 6 à 11 au Comité de rédaction.

M. Petrič se félicite que, dans son excellent deuxième rapport, le Rapporteur spécial ait tenu compte du débat qui s'est tenu sur le sujet à la précédente session ainsi qu'à la Sixième Commission, ce qui l'a amené à modifier sensiblement son raisonnement par rapport à son premier travail. Il s'agit en effet d'un sujet controversé, comme en témoigne la pratique diverse, quoique restreinte, des États. L'insuffisance de la pratique transparaît également dans la réaction des États au premier rapport. En tant que dernière partie du droit international de la succession d'États à être codifiée, le sujet à l'examen a aussi été étudié récemment par l'Institut de Droit international et l'Association de droit international, et le Rapporteur spécial s'est inspiré de ces travaux dans son rapport. Bien entendu, comme M. Hmoud l'a fait observer, il importe de garder à l'esprit que la Commission est un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, alors que l'Institut de Droit international et l'Association de droit international sont des institutions privées qui, à ce titre, doivent tenir compte de considérations différentes.

Le problème crucial que pose le sujet est celui de savoir dans quelle mesure l'application de la règle générale de la non-succession en matière de responsabilité de l'État est limitée par des exceptions dans certaines situations juridiques et, partant, quelles sont, le cas échéant, les nouvelles règles applicables à ces exceptions qui ont été instituées ou qui pourraient l'être au titre du développement progressif du droit international. Selon M. Petrič, pour déroger à la règle générale de la non-succession, ces nouvelles règles doivent avoir un caractère d'exception et être clairement le reflet de la pratique des États et non d'une spéculation illusoire sur un point de doctrine. Un ou deux exemples de décisions de justice ou de cas tirés de la pratique ne suffisent pas, d'autant que les décisions de justice ne créent pas le droit mais contribuent simplement à sa détermination. Il est risqué de tenter de transformer des réglementations *sui generis* spécifiques en règles générales de droit international ou, comme dans le cas d'espèce, d'en faire des règles relatives aux exceptions. Ainsi, on ne saurait considérer que la réunification allemande a institué une règle générale en matière d'unification et, partant, qu'elle pourrait servir de cadre juridique à une éventuelle réunification de la Corée dans un avenir plus ou moins proche. La plupart des exemples de succession étant des cas uniques, une très grande prudence est de mise si l'on veut en déduire des règles et des exceptions. Les observations faites à cet égard notamment par MM. Rajput, Reinisch et Hmoud sont très pertinentes.

M. Petrič dit avoir une position très conservatrice en ce qui concerne l'« assouplissement » de la règle de la non-succession en matière de responsabilité de l'État et l'introduction de la règle de la succession, même à titre exceptionnel. Seuls les cas qui reflètent la pratique courante et le droit international coutumier existant ou, du moins, à l'évidence en voie d'émergence, peuvent constituer une preuve suffisante de l'existence d'exceptions à la règle générale de la non-succession. C'est pourquoi M. Petrič rejoint le Rapporteur spécial qui écrit au paragraphe 16 du rapport qu'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, mais pense plutôt qu'il est nécessaire d'adopter une approche plus souple. Étant donné que la Commission rédige un ensemble d'articles dans la perspective d'une éventuelle convention, et non des projets de directive, de principe ou de conclusion, elle devrait se montrer particulièrement prudente et n'admettre que des exceptions fondées sur une pratique étatique solide. Dans son rapport, le Rapporteur spécial présente des cas de violations continues et de mouvements insurrectionnels ou autres comme des exceptions à la règle générale qui devraient être fondées sur des règles spéciales. Pour que les diverses exceptions prévues aux projets d'articles 6 (par. 3), 7 (par. 2 et 3), 8 (par. 2) et 9 (par. 2 et 3) soient admises comme des règles juridiques applicables à titre exceptionnel, elles doivent être fondées sur la pratique des États.

Ces exceptions à la règle générale de la non-succession concernent des cas où l'État prédécesseur qui a commis le fait illicite continue d'exister. Le Rapporteur spécial analyse plus avant ces exceptions à l'aide de plusieurs exemples, mais ceux-ci sont peu nombreux et reflètent souvent des pratiques contradictoires. Selon M. Petrič, à la lumière de la pratique des États, la règle de la non-succession devrait prévaloir si l'État prédécesseur auquel un fait illicite a été attribué continue d'exister. Toutefois, si, à titre exceptionnel, la responsabilité du fait illicite doit être transférée à l'État successeur, elle ne peut l'être qu'en vertu d'un accord ou, si l'État prédécesseur et l'État successeur sont convenus de demander un règlement judiciaire, d'une décision de justice. Le Rapporteur spécial devrait peut-être

prêter davantage attention au rôle des accords entre l'État prédécesseur qui continue d'exister et l'État ou les États successeurs, ainsi qu'aux effets des décisions judiciaires. L'État prédécesseur qui continue d'exister et les États successeurs peuvent régler toutes les questions de succession, notamment celles relatives à la responsabilité de l'État, au moyen d'un accord. Un tel accord peut se substituer aux règles du droit international sur la succession, lesquelles ne relèvent pas du *jus cogens*. En conséquence, la Commission devrait confirmer le caractère subsidiaire des règles de succession, en particulier des règles relatives aux exceptions qui peuvent être admises.

En ce qui concerne les cas où l'État prédécesseur n'existe plus, le Rapporteur spécial écrit, au projet d'article 10, qu'en cas d'unification, les obligations de l'État prédécesseur « passent » à l'État successeur. La règle de la non-succession semble par conséquent remplacée par une règle de succession. Toutefois, selon le paragraphe 3) du projet d'article 10, que M. Petrič approuve, un accord entre les États concernés, y compris avec un État lésé, peut se substituer aux règles de succession. M. Petrič souscrit à la plupart des critiques formulées par les intervenants précédents au sujet des projets d'article, en particulier du projet d'article 10, qui porte sur la succession dans les cas où l'État prédécesseur n'existe plus.

Lorsque, au paragraphe 1 du projet d'article 11, le Rapporteur spécial écrit qu'en cas de dissolution d'un État, les obligations découlant de la commission d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur « passent », selon les termes d'un accord, le cas échéant, « à un ou plusieurs États successeurs ou à tous les États successeurs », il instaure manifestement la règle de la succession. Toutefois, s'agissant de l'accord en question, le Rapporteur spécial semble, à juste titre, se montrer plus prudent, prévoyant au paragraphe 2 du projet d'article 11 que les États successeurs « devraient négocier de bonne foi avec l'État lésé et entre eux ». Les nouveaux États successeurs – nouveaux sujets de droit sans continuité juridique avec le précédent sujet de droit, à savoir l'État prédécesseur – sont-ils effectivement tenus de négocier la question de la responsabilité des actes que l'État prédécesseur a commis avant même qu'ils ne deviennent des sujets de droit ? Ils peuvent avoir des raisons politiques de le faire mais, en tant que nouveaux sujets de droit international, ils ne sont pas juridiquement tenus d'accepter une quelconque responsabilité pour les actes de l'État prédécesseur. Il semble qu'en cas de dissolution, la règle générale de la non-succession devrait être confirmée, sans aucune exception, car la pratique des États en la matière est insuffisante.

L'État ou les États successeurs et l'État lésé peuvent évidemment toujours trouver une solution par voie d'accord. À cet égard, M. Petrič souscrit à la conclusion de M. Reinisch, à savoir que s'efforcer de protéger les intérêts de l'État lésé en établissant la responsabilité de l'État successeur par l'application de la règle de la succession pourrait aboutir à la création d'une règle inacceptable selon laquelle la responsabilité et l'attribution d'un fait illicite seraient transférées à un nouvel État qui n'a pas commis le fait en question. La responsabilité d'un fait illicite ne peut être juridiquement transférée à un État qui n'existait même pas en tant que sujet de droit au moment de la commission du fait illicite, à moins que cet État n'y consente.

M. Petrič considère que la façon dont le Rapporteur spécial traite la question de la légalité de la succession aux paragraphes 22 à 41 est utile et juste. Il approuve le projet d'article 5 proposé qui, à l'instar de l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978, dispose que le projet d'articles s'applique uniquement aux effets d'une succession d'États se produisant conformément au droit international. Toutefois, il n'est pas d'accord avec l'opinion présentée dans la doctrine et mentionnée dans le rapport au sujet de la neutralité juridique. Au regard du droit international, tous les actes juridiquement pertinents sont soit licites, soit illicites. En cas de lacune juridique, la licéité ou l'illicéité devraient être établies par interprétation ou analogie ou par une décision de justice.

M. Petrič appuie la proposition du Rapporteur spécial de reporter l'examen des projets d'articles 3 et 4 sur la portée des accords relatifs à la succession d'États en matière de responsabilité et de ne l'entreprendre qu'après l'adoption provisoire des règles générales sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État.

M. Petrič n'est pas contre le renvoi de tous les projets d'article proposés au Comité de rédaction, qui pourrait se pencher sur les diverses incohérences qu'ils présentent et apporter les précisions terminologiques nécessaires. Le Comité de rédaction devrait également déterminer, sur la base de la pratique pertinente des États, si tous les projets d'article proposés relèvent du développement progressif ou de la codification. M. Petrič estime que les projets d'articles 10 et 11 devraient être soit reformulés conformément au principe général de la non-succession, soit supprimés. Dans leur version actuelle, ils ne sont étayés ni par la pratique des États ni par la logique juridique.

Passant à un examen plus approfondi des projets d'article, M. Petrič dit que le projet d'article 5 est une disposition importante et bien rédigée. Les paragraphes 1 et 2 du projet d'article 6 confirment la règle générale de la non-succession, qui devrait être clairement énoncée au paragraphe 1 sans qu'il soit fait référence à la question, distincte, de l'attribution. Il propose donc que le paragraphe 2 devienne le paragraphe 1, et que l'actuel paragraphe 1 soit supprimé. Dans leur libellé actuel, les paragraphes 1 et 2 font référence à « la date de la succession », qui pourrait faire l'objet d'un litige, comme cela a été le cas pour les États successeurs de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie. La date de la succession est toutefois importante et devrait à tout le moins faire l'objet d'une clarification dans les commentaires. Au paragraphe 3 du projet d'article 6, le « caractère continu » d'un acte est mentionné comme une exception à la règle générale ; cette notion devrait également être clarifiée dans les commentaires. Selon M. Petrič, le dernier membre de phrase du paragraphe 3 – « si cet État est lié par l'obligation en cause » – est peu clair et superflu.

En ce qui concerne le projet d'article 7, relatif à la séparation de parties d'un État, M. Petrič dit qu'il pense, comme plusieurs intervenants précédents, qu'il n'est pas nécessaire ni approprié que son intitulé contienne le mot « sécession ». On ne saisit pas très bien que ce pourraient être les « circonstances particulières » mentionnées aux paragraphes 2 et 3. Au paragraphe 2, on ne sait au juste si la forme verbale « passe » traduit une obligation ou simplement une attente, et M. Petrič se demande s'il existe une raison juridique justifiant l'emploi du verbe « passer » à la place du verbe « transférer » dans les autres projets d'article. Le sens du membre de phrase « un organe d'une unité territoriale de l'État prédécesseur qui est devenu par la suite un organe de l'État successeur », au paragraphe 2, devrait être précisé dans les commentaires à l'aide des explications très utiles et pertinentes figurant dans le rapport. Au paragraphe 3, il est nécessaire de préciser ce que signifie le membre de phrase « les obligations [...] sont assumées par l'État prédécesseur et le ou les États successeurs ». De quelle manière et dans quelle mesure les obligations découlant d'un fait de l'État prédécesseur sont-elles « assumées », et le verbe « assumer » a-t-il un sens juridique spécifique qui le différencie des verbes « transférer » ou « passer » ?

Plusieurs éléments du paragraphe 4 du projet d'article 7, relatif au comportement d'un mouvement insurrectionnel ou autre qui est à l'origine de la création d'un nouvel État doivent être clarifiés, car il s'agit d'une question importante et, du moins pour M. Petrič, de l'une des dérogations possibles les plus surprenantes à la règle générale de la non-succession. M. Petrič souscrit à la décision du Rapporteur spécial de ne pas faire de distinction entre différents types d'insurrection pour autant qu'ils aboutissent à la création d'un nouvel État, et pense comme le Rapporteur spécial que le transfert de responsabilité est fondé sur la continuité entre le mouvement insurrectionnel et le gouvernement du nouvel État qui émane de ce mouvement. Les raisons de la distinction qui est faite entre les mouvements « insurrectionnels », traités au paragraphe 4 du projet d'article 7, et les mouvements de « libération nationale », évoqués au paragraphe 3 du projet d'article 8, devraient être expliquées dans les commentaires.

Bien qu'intitulé « États nouvellement indépendants », le projet d'article 8 traite en fait des cas de décolonisation et contredit, dans une certaine mesure, le projet d'article 11, consacré à la dissolution d'États. Dans les deux cas, il est question d'un nouvel État successeur mais, dans le projet d'article 8, l'État prédécesseur continue d'exister, alors que dans le projet d'article 11 il n'existe plus. Le projet d'article 8 confirme simplement la règle de la non-succession, alors que le projet d'article 11 institue la règle de la succession en matière de responsabilité de l'État. Le paragraphe 2 du projet d'article 8 établit, avec beaucoup de précautions, des exceptions à la règle de la non-succession au moyen de

formulations qui ne sont pas vraiment adaptées à un projet d'article, comme « [s]i l'État nouvellement indépendant y consent » et « les obligations [...] peuvent être transférées », et qui pourraient être améliorées par le Comité de rédaction.

Le projet d'article 9 traite de la « cession », soit du transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre État. On voit mal ce qu'il faut entendre, au paragraphe 3, par « les obligations découlant d'un fait internationalement illicite [...] sont assumées par l'État prédécesseur et l'État successeur ». S'il implique que l'État successeur est tenu d'assumer les obligations en question, ce paragraphe entre en contradiction avec le paragraphe 1 du même article en ce qu'il déroge à la règle de la non-succession.

Le projet d'article 10 confirme la règle de la succession en matière de responsabilité de l'État en cas d'unification d'États au sein d'un nouvel État ou d'incorporation d'un État dans un autre. Le Rapporteur spécial établit une distinction entre l'unification et l'incorporation qui, malgré des différences juridiques étonnamment importantes, produisent le même effet juridique selon le projet d'article 10, à savoir que les obligations passent à l'État successeur. La notion d'accord, introduite au paragraphe 3, devrait être reprise *mutatis mutandis* dans d'autres projets d'article correspondants afin de confirmer le caractère subsidiaire des projets d'article.

Le projet d'article 11 est celui qui apparaît à M. Petrič comme étant le plus contestable, surtout si l'on songe au cas pratique de la dissolution de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie, qu'il connaît très bien pour avoir participé aux négociations sur la succession puis été représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York. À l'époque, la principale préoccupation était d'empêcher que la Serbie et le Monténégro ne réussissent à établir leur continuité en tant que sujets de droit à l'Organisation des Nations Unies. Pour trancher la question de savoir s'il y avait ou non continuité d'un seul État successeur ou s'il s'agissait d'États successeurs égaux, il a fallu dix ans et des changements politiques considérables. Ces questions peuvent être très délicates et complexes. Le raisonnement proposé dans le rapport pour expliquer l'idée énoncée au paragraphe 1 du projet d'article 11 n'est pas suffisamment convaincant. Le projet d'article introduit implicitement la règle de la succession automatique en prévoyant que, selon les termes d'un accord, le cas échéant, les obligations découlant de la commission d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur passent à un ou plusieurs États successeurs ou à tous les États successeurs. Les obligations « passent »-elles à des États qui n'existaient même pas au moment où le fait internationalement illicite a été commis ? Dans l'hypothèse où cette règle serait appliquée dans le contexte d'un génocide commis par l'État prédécesseur avant la dissolution et dirigé contre la population vivant sur le territoire des États successeurs, ceux-ci partageraient la responsabilité du génocide du seul fait de la disparition de l'État prédécesseur. Selon M. Petrič, cela constituerait un déni de justice et irait à l'encontre de la logique juridique. Il conviendrait de préciser si les obligations passent aux États successeurs uniquement s'il existe un accord en ce sens ou si cela est également vrai en l'absence d'accord.

Le paragraphe 2 du projet d'article 11 dispose que les États successeurs « devraient » négocier, mais on ne sait pas très bien ce qui se passerait s'ils ne le faisaient pas et si aucun accord n'était conclu, ni s'ils sont censés négocier uniquement pour régler les conséquences d'un fait internationalement illicite qu'ils n'ont pas commis ou pour établir si la responsabilité de cet acte leur est transférée. M. Petrič estime que, si la Commission décidait de retenir le projet d'article 11, elle devrait le remanier de manière à rendre compte de la règle de la non-succession, en supprimant la forme verbale « passent », employée au paragraphe 1, et en recommandant simplement aux nouveaux États et à l'État lésé d'engager des négociations. Il croit comprendre que le Rapporteur spécial entendait seulement veiller à ce qu'en cas de dissolution d'un État qui aurait commis un fait illicite la responsabilité de ce fait ne soit purement et simplement pas assumée. Cependant, tenter de résoudre la question de la succession en matière de responsabilité en transférant simplement cette responsabilité à un État successeur qui n'a pas de continuité juridique avec l'État prédécesseur semble injuste et inacceptable et, surtout, cette règle est loin d'être suffisamment confirmée par la pratique des États. M. Petrič partage l'avis de M. Reinisch sur ce point.

En ce qui concerne les travaux futurs, M. Petrič approuve pleinement les suggestions du Rapporteur spécial et, compte tenu de la diligence et de la rapidité dont celui-ci fait preuve, il estime que la Commission pourrait effectivement achever la première lecture au cours du quinquennat.

M. Hassouna dit que le Rapporteur spécial devrait veiller à ce que tous les termes à définir soient inclus dans le projet d'article 2 (Expressions employées). Étant donné que le Rapporteur spécial s'inspire largement des termes employés dans la résolution de 2015 de l'Institut de Droit international sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, la Commission devrait particulièrement veiller à ce que tout élargissement de la portée des dispositions de la résolution ou tout écart par rapport à ces dispositions soit solidement fondé. Il conviendrait également d'accorder une très grande attention à la question épineuse de la qualification des cas de sécession. L'Association de droit international a déjà constaté qu'il était difficile d'adopter des critères précis pour faire le départ entre la sécession et la dissolution d'un État en l'absence d'accord entre les États concernés. Le commentaire devrait mettre l'accent sur les considérations pratiques et éviter les longs arguments théoriques ou controversés, tels que ceux qui sont avancés aux paragraphes 87 et 88 du rapport. Certaines parties du rapport, en particulier la section D du chapitre IV, s'appuient largement sur des sources de pratique étatique européennes. La Commission devrait toutefois éviter de codifier une règle générale fondée uniquement sur la pratique des États européens. Au contraire, comme l'ont demandé les États à la Sixième Commission, elle devrait examiner des exemples de succession qui concernent des États issus de la décolonisation, d'une sécession ou d'une unification en Afrique, en Asie et en Amérique. Pour que ses travaux aient une portée mondiale, la Commission doit examiner l'ensemble de la pratique des États en matière de succession d'États. M. Hassouna appuie par conséquent la suggestion de Sir Michael Wood tendant à ce que des informations complémentaires soient demandées aux États ou à ce que le Secrétariat soit prié de rédiger une étude sur la question.

Il est difficile de dire si le Rapporteur spécial a l'intention d'élaborer deux ensembles distincts de projets d'article, l'un sur les droits et l'autre sur les obligations. Comme l'admettent les spécialistes du droit international, de nombreuses obligations sont la contrepartie de droits. Cela pourrait expliquer pourquoi la Convention de Vienne de 1978 et la résolution de l'Institut de Droit international susmentionnée traitent des obligations et des droits dans les mêmes articles. Le Rapporteur spécial s'efforce de faire la distinction entre les règles tirées de la pratique des États en matière d'obligations et celles tirées de la pratique étatique en matière de droits. Toutefois, si la rareté de la pratique des États pose des problèmes particuliers, il pourrait être utile d'examiner la pratique des États en matière de droits dans le contexte des obligations, afin d'élaborer des projets d'article complets et bien étayés qui englobent les concepts interdépendants de droits et d'obligations.

Si le projet d'article 6 mentionne uniquement l'obligation de réparation, cette limitation des obligations découlant de la responsabilité transférée à l'État successeur ne figure pas dans d'autres projets d'article. La portée de ces obligations devrait être précisée dans le texte des projets d'article ou dans le commentaire. Le nombre d'exceptions à la règle générale de la non-succession proposées par le Rapporteur spécial est si élevé que l'on peut se demander si cette règle est réellement fondée.

Alors que la Commission devrait être particulièrement attentive à l'opinion des États sur les questions de succession, compte tenu du succès limité de ses précédents travaux sur d'autres aspects du sujet, le Rapporteur spécial, dans son deuxième rapport, ne répond pas aux observations des États sur la forme que devrait prendre le résultat des travaux en cours. Cette question pourrait être résolue plus tard, mais le Rapporteur spécial doit tenir compte de l'opinion des États. Même si, de l'avis de nombreux spécialistes et organismes juridiques, le projet d'articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite reflète le droit international coutumier, les États ne lui ont pas donné suite. La Commission devrait donc se montrer prudente lorsqu'elle renvoie à ce projet d'articles dans le commentaire de projets d'article destinés à le compléter.

Le projet d'article 5 ne prête pas à controverse car son libellé est tiré de la Convention de Vienne de 1978 et de la Convention de Vienne de 1983. La précision donnée au paragraphe 28 du rapport, selon laquelle les rédacteurs desdites conventions n'ont pas voulu créer deux types de succession, celles qui sont licites et celles qui ne le sont pas,

dissipe les doutes exprimés à cet égard par des États à la Sixième Commission, et devrait donc figurer dans le commentaire. Il n'est pas nécessaire de traiter le sujet de la succession licite ou illicite, qui peut être controversé, dans le texte des projets d'article. Par contre, il serait utile de préciser, au projet d'article 6, que les faits internationalement illicites visés par les projets d'article sont ceux qui ont été commis par l'État prédécesseur avant la date de la succession. Bien que cela puisse être la conclusion logique à tirer de la référence au « fait [...] commis avant la date de la succession », cette clarification est essentielle dans les cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister.

Le projet d'article 6 tient lieu de règle générale. Certains membres ont remis en cause la pertinence des règles sur l'attribution s'agissant d'un sujet qui porte sur les obligations découlant de la responsabilité, alors que le Rapporteur spécial explique, aux paragraphes 48 à 50 de son rapport, que l'État successeur a des obligations sensiblement différentes selon que le fait internationalement illicite est attribué à l'État successeur ou à l'État prédécesseur. Il serait donc utile que le Rapporteur spécial précise en quoi la notion d'attribution est pertinente pour les projets d'article et qu'il fasse une distinction claire entre l'attribution et les obligations liées à la responsabilité. Il pourrait être judicieux d'envisager de formuler au sujet de l'attribution un projet d'article unique qui énoncerait toutes les règles s'y rapportant, y compris celles relatives aux mouvements insurrectionnels ou autres, mettrait l'accent sur les conséquences différentes qu'ont les deux principes sur les obligations juridiques de l'État successeur, et soulignerait que l'attribution joue un rôle déterminant lorsque la responsabilité est invoquée ultérieurement. La portée de l'attribution pourrait être précisée soit dans le texte du projet d'article, soit dans le commentaire.

L'article 14 des articles sur la responsabilité de l'État rend compte du fait que, pour honorer ses obligations internationales, un État peut être tenu soit d'agir, soit d'empêcher une action. C'est pourquoi le paragraphe 3 du projet d'article 6 devrait couvrir les violations d'obligations internationales qui résultent non seulement de faits mais aussi d'omissions à caractère continu. Il conviendrait donc de supprimer l'expression « par un fait », et d'expliquer dans le commentaire que les obligations internationales peuvent être de nature positive ou préventive, et que la responsabilité de l'État successeur à l'égard d'obligations continues à caractère préventif est sans préjudice de tout transfert d'obligations conventionnelles fondé sur les règles applicables relatives à la succession d'États en matière de traités. En théorie, il peut y avoir deux règles générales sur la succession d'États, mais celle qui s'applique en réalité dépend des circonstances de fait entourant la succession d'États en question et du point de savoir si les droits et obligations découlant de la responsabilité de l'État résultent d'une violation d'un traité fondé sur des obligations de droit international coutumier.

Les projets d'articles 7 à 9 traitent chacun de trois catégories de succession d'États dans lesquelles l'État prédécesseur continue d'exister. Bien que la sécession, l'indépendance et le transfert de territoire relèvent tous de la règle générale de la non-succession, le Rapporteur spécial recense trois cas pouvant justifier une dérogation à cette règle : lorsqu'il existe un lien entre les conséquences d'un fait internationalement illicite et le territoire ou la population de l'État successeur ; lorsque l'auteur du fait internationalement illicite est un organe de l'État prédécesseur qui devient ultérieurement un organe de l'État successeur ; lorsqu'un État nouvellement indépendant accepte un transfert d'obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur. Ce dernier cas n'est mentionné qu'au projet d'article 8, alors qu'il peut également se produire dans les situations visées aux projets d'articles 7 et 9. Le Rapporteur spécial n'explique pas pourquoi les projets d'articles 7 et 9 ne font pas mention de la conclusion d'un accord, alors qu'au paragraphe 93 du rapport, il dit considérer que l'acceptation d'obligations par un accord constitue une exception usuelle à la règle générale de la non-succession. De fait, le rôle central des accords dans la succession d'États devrait être précisé, compte tenu de sa pertinence pour le sujet dans son ensemble.

Les projets d'articles 7 et 9 étant presque identiques, peut-être serait-il souhaitable de les regrouper sous l'intitulé « Séparation ou transfert d'une partie du territoire d'un État ». Il pourrait être expliqué dans le commentaire que ces situations englobent la sécession et le transfert de territoire. L'expression « si des circonstances particulières l'exigent » n'est pas limitative et devrait également être expliquée dans le commentaire.

Le projet d'article 8, relatif aux États nouvellement indépendants, reste pertinent, parce qu'il revêt une importance historique pour les anciennes colonies et que l'Organisation des Nations Unies continue de tenir une liste des territoires non autonomes. En outre, l'Assemblée générale a proclamé la période 2011-2020 troisième Décennie internationale de l'élimination du colonialisme. Les différents principes qui sous-tendent la succession d'États dans le contexte de la sécession et dans celui des États nouvellement indépendants devraient être expliqués dans le commentaire. Dans le cas des États nouvellement indépendants issus de la décolonisation, la succession est fondée sur le principe de l'autodétermination. La liberté d'un État de faire ses propres choix quant à sa succession aux droits et obligations de son prédécesseur revêt la plus haute importance dans le contexte de la décolonisation. Il serait possible, toutefois, de condenser le projet d'article en plaçant la deuxième phrase du deuxième paragraphe dans le commentaire et en remplaçant les premier et deuxième paragraphes par le texte suivant : « Les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur ne passent pas à l'État successeur en cas de création d'un État nouvellement indépendant, à moins d'être volontairement assumées par l'État successeur ». Au troisième paragraphe du projet d'article 8, l'expression « mouvement de libération nationale ou autre » devrait être remplacée par la formule plus générale « mouvement insurrectionnel ou autre », qui englobe clairement les mouvements de libération, comme l'indique le paragraphe 9) du commentaire de l'article 10 sur la responsabilité des États, où il est fait référence au « grand nombre de formes que peuvent prendre en pratique les mouvements insurrectionnels » et où, parmi les exemples cités, figurent la lutte anticoloniale ou l'action d'un front de libération nationale.

Le Président invite M. Hassouna à terminer son intervention à la séance suivante afin de laisser aux représentants du Conseil de l'Europe le temps de s'adresser à la Commission et de répondre aux questions que ses membres pourraient souhaiter leur poser.

Coopération avec d'autres organes (point 14 de l'ordre du jour) *(suite)*

Visite de représentants du Conseil de l'Europe

Le Président souhaite la bienvenue aux représentantes du Conseil de l'Europe, M^{me} Kaukoranta, Présidente du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), et M^{me} Requena, Chef de la Division du droit international public et du Bureau des traités et Secrétaire du CAHDI, et les invite à prendre la parole.

M^{me} Kaukoranta (Conseil de l'Europe) dit que le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) se compose des conseillers juridiques des ministères des affaires étrangères des 47 États membres du Conseil de l'Europe ainsi que des représentants de neuf États observateurs et de 10 organisations internationales participantes. L'une de ces organisations est l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique (AALCO), qui a obtenu récemment le statut de participant au CAHDI et dont le Secrétaire général a assisté à la cinquante-cinquième réunion du Comité en mars 2018. Il s'agit là d'une évolution très importante en ce que, pour la première fois, une organisation représentant des États d'Asie et d'Afrique dispose d'une voix au sein du Comité. Celui-ci est une instance de coordination, de discussion et de conseil qui œuvre dans des domaines essentiels au développement du droit international. Il encourage également la coopération et la collaboration entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Nations Unies et dialogue avec les juridictions internationales.

Le CAHDI contribue au développement du droit international public, notamment en examinant les réserves et les déclarations susceptibles de donner lieu à des objections, en sa qualité d'Observatoire européen des réserves aux traités internationaux. Le dialogue réservataire donne aux États ayant formulé une réserve problématique l'occasion d'en clarifier la portée, de la modifier ou de la retirer, et permet aux autres délégations de comprendre les motifs qui sous-tendent la réserve avant d'y objecter officiellement. Les États ont de nouveau tendance à subordonner les dispositions conventionnelles à leur droit interne et à recourir davantage aux réserves et aux déclarations pour signaler qu'ils ne reconnaissent pas un autre État ou pour réaffirmer l'existence d'un différend territorial. Ces deux pratiques portent atteinte aux règles fondamentales du droit des traités et

entravent l'application des normes et des règles contenues dans les conventions. Le CAHDI et les organismes compétents du système des Nations Unies devraient unir leurs forces pour décourager ces pratiques. Le Guide de la pratique sur les réserves aux traités, adopté par la Commission, est d'une grande utilité pour le CAHDI, qui a examiné 19 réserves et déclarations potentiellement problématiques.

Le CAHDI a également participé aux travaux du Groupe de rédaction sur la place de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique européen et international, qui a été constitué en 2016 par le Comité des ministres pour examiner le défi de l'interaction entre la Convention et d'autres branches du droit international, y compris le droit international coutumier, entre la Convention et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels les États membres du Conseil de l'Europe sont parties, et entre la Convention et l'ordre juridique de l'Union européenne et d'autres organisations régionales. L'objectif de ces travaux est de préserver l'efficacité du système conventionnel et d'éviter que des divergences d'interprétation n'entraînent une fragmentation de la protection des droits de l'homme dans les espaces juridiques européen et international.

Jusqu'à présent, dans le cadre des efforts qu'il fait pour promouvoir le règlement pacifique des différends, le Comité s'est employé à amener les États à accepter la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice en vertu du paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour. À sa précédente réunion, le CAHDI a élargi le champ de ses travaux à d'autres déclarations par lesquelles les États acceptent la compétence de la Cour, à la jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer, à l'arbitrage interétatique et à d'autres instances de règlement pacifique des différends entre États.

Un certain nombre de projets actuels du Comité portent sur divers aspects de l'immunité et pourraient intéresser la Commission. L'un d'eux concerne le règlement des différends de nature privée auxquels une organisation internationale est partie. L'immunité dont jouissent les organisations internationales empêche souvent les particuliers qui ont subi un préjudice du fait du comportement de l'une de ces organisations de saisir une juridiction nationale. Cette immunité est contestée au motif qu'elle serait incompatible avec le droit d'accès à la justice. Sur la base des réponses fournies par les États à un questionnaire, les Pays-Bas ont rédigé un document préliminaire dans lequel le sujet de l'immunité est examiné dans le contexte des opérations de maintien de la paix et de police.

Le CAHDI a également rédigé un avis de droit sur la recommandation 2122 (2018) de l'Assemblée parlementaire relative à l'immunité de juridiction des organisations internationales et aux droits des personnels. Cet avis s'articule autour de deux arguments principaux : d'une part, les privilèges et immunités des organisations internationales servent l'objectif légitime de protéger l'indépendance de ces organisations, qui est essentielle à l'exercice effectif de leurs fonctions ; d'autre part, étant donné que le Conseil de l'Europe est chargé d'élaborer des normes internationales relatives aux droits de l'homme et de promouvoir l'état de droit à tous les niveaux, il est tout spécialement tenu d'offrir à son personnel une justice efficace et équitable dans des délais raisonnables. À cet égard, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, pour déterminer si l'immunité des organisations internationales devant les juridictions nationales est admissible au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, la question clef est celle de savoir s'il existe « d'autres voies raisonnables » pour protéger efficacement les droits des requérants. Lors de sa réunion de septembre, le CAHDI rédigera un autre avis de droit sur les problèmes juridiques posés par la guerre hybride et les obligations en matière de droits de l'homme.

La Déclaration sur les immunités juridictionnelles des biens culturels appartenant à l'État est un document juridique non contraignant élaboré dans le cadre du CAHDI, qui exprime une conception commune de l'*opinio juris* quant à la règle fondamentale selon laquelle un certain type de biens appartenant à un État – les biens culturels exposés – jouit de l'immunité contre toute mesure de contrainte telle que la saisie, la saisie-arrêt ou la saisie-exécution, qui pourrait être prise dans un autre État. En signant la Déclaration, les États reconnaissent le caractère coutumier des dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies de 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, qui n'est pas encore entrée en vigueur. La Déclaration a été signée par 20 ministres des affaires étrangères d'États membres et d'États non membres du Conseil de l'Europe.

La contribution du CAHDI au débat sur des questions actuelles de droit international public ne se limite pas aux discussions menées dans le cadre des réunions semestrielles du Comité. Entre les réunions, des éléments attestant de la pratique des États concernant des sujets à l'examen sont recueillis auprès des délégations. Ces données ont déjà servi de base à plusieurs publications, et un document sur les immunités des missions spéciales est en cours de finalisation. En 2013, le CAHDI a accepté de rédiger un questionnaire visant à obtenir une vue d'ensemble de la législation et des pratiques nationales spécifiques relatives aux missions spéciales. Des réponses ont été reçues de 37 États membres et États non membres du Conseil de l'Europe. Les missions spéciales envoyées par un État auprès d'un autre État jouent un rôle important dans la diplomatie internationale mais des incertitudes subsistent quant au droit international dont elles relèvent. Le fait qu'une mission spéciale ait été autorisée ou non a des incidences directes sur les immunités dont jouissent les membres de la mission, notamment l'immunité d'arrestation et l'immunité de juridiction pénale. À cet égard, M^{me} Kaukoranta tient à remercier Sir Michael Wood et M. Andrew Sanger, de l'Université de Cambridge, d'avoir rédigé un rapport analytique fondé sur les réponses des États. Cette initiative illustre la contribution du CAHDI à la diffusion des normes énoncées dans les conventions des Nations Unies et à la promotion d'une coopération et d'une collaboration accrues entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Nations Unies.

Le CAHDI attache une importance fondamentale à sa collaboration avec la Commission du droit international, car tous deux partagent un même objectif, promouvoir le rôle du droit international public dans les relations internationales. Les contributions de la Commission aux travaux du Comité sont toujours les bienvenues.

M^{me} Requena (Conseil de l'Europe) dit que les quatre priorités fixées par la Croatie, qui assure la présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, sont la lutte contre la corruption, la protection efficace des droits des minorités nationales et des groupes vulnérables, la décentralisation dans le contexte du renforcement des collectivités locales et de l'autonomie, et la protection du patrimoine et des itinéraires culturels.

Depuis la soixante-neuvième session de la Commission, plusieurs faits nouveaux se rapportant au droit des traités, et concernant notamment la Convention européenne des droits de l'homme, se sont produits au sein du Conseil. Le plus notable est la décision bienvenue qu'a prise la France de supprimer, le 1^{er} novembre 2017, sa dérogation au titre de l'article 15 de la Convention, à la suite de levée de l'état d'urgence dans le pays. Après avoir prorogé cette dérogation à cinq reprises, le Gouvernement français a reconnu que l'état d'urgence ne pouvait rester en vigueur indéfiniment, même si la menace terroriste persiste. Le Gouvernement turc devrait également supprimer très prochainement sa dérogation, en vigueur depuis juillet 2016 et prorogée à sept reprises, ce qui ferait de l'Ukraine le dernier État à maintenir une dérogation au titre de l'article 15 de la Convention. Les autorités turques ont signalé que les 31 décrets ayant force de loi qui ont été pris au titre de l'état d'urgence ont tous été approuvés par la Grande Assemblée nationale de Turquie conformément à l'article 91 de la Constitution turque.

La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie de plusieurs affaires concernant des mesures prises au titre de l'état d'urgence décrété en Turquie. Dans quatre d'entre elles, la requête a été déclarée irrecevable au motif que tous les recours internes n'avaient pas été épuisés. Six autres affaires concernent 17 journalistes et professionnels des médias qui ont été placés en détention pour leurs liens présumés avec le mouvement Gülen et accusés d'infractions pénales liées au terrorisme ; deux de ces affaires ont été jugées en mars 2018. La Cour a constaté des violations du paragraphe 1 de l'article 5 et de l'article 10 de la Convention, mais n'a pas constaté de violation du paragraphe 4 de l'article 5. Dans son rapport annuel de 2017, la Cour fait état d'une avalanche de requêtes déposées à la suite de la tentative de coup d'État en Turquie et émanant principalement de journalistes et de juges placés en détention. Plus de 27 000 de ces requêtes ont été déclarées irrecevables au motif que les voies de recours internes, notamment celles qui sont offertes par la Cour constitutionnelle et la Commission d'enquête sur les pratiques de l'état d'urgence, créée en janvier 2017, n'avaient pas été épuisées. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a adopté ou prépare actuellement plusieurs avis sur l'état d'urgence en Turquie.

Le Comité des ministres contribue à la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En 2014, la Cour a rendu un arrêt contraignant dans l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, considérant que la privation de liberté de M. Mammadov violait non seulement l'article 5 de la Convention, mais également l'article 18, qui interdit de restreindre un droit reconnu dans la Convention pour tout autre motif que ceux prévus par celle-ci. C'est la première fois depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention, en 2010, qu'un cas de violation d'un droit est renvoyé devant la Cour par le Comité des ministres. Une Grande Chambre a été constituée pour déterminer si une Partie contractante avait manqué à ses obligations au titre du paragraphe 1 de l'article 46 de la Convention, mais une question d'impartialité a été soulevée : le Président de la Cour, M. Guido Raimondi, avait fait référence à cette affaire dans son allocution d'ouverture de l'année judiciaire de la Cour, ce que les autorités azerbaïdjanaises ont considéré comme une preuve de partialité. M. Raimondi, Président de la Grande Chambre, s'est donc déporté.

Le Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, dont le texte a été parachevé, sera ouvert à la signature en novembre 2018. Il contient des clauses finales prévoyant un certain degré d'application provisoire cinq ans après son ouverture à la signature, ce qui permettra d'éviter tout retard dans son entrée en vigueur.

Les conventions du Conseil de l'Europe sont ouvertes à l'adhésion d'États non membres, et le nombre de ces adhésions augmente chaque année. Depuis la dernière session de la Commission, le Conseil a enregistré 30 adhésions et signatures de 22 États non membres.

Dans son cinquième rapport annuel, publié en mai 2018, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe met l'accent sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit, et appelle l'attention sur la tendance croissante qu'ont les États membres à remettre en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les États membres cherchent de plus en plus à exercer une influence politique sur la nomination des juges, y compris la nomination du Président de la Cour européenne des droits de l'homme. Certains contestent la primauté de la Convention ou refusent d'exécuter les arrêts de la Cour pour des raisons politiques.

L'un des domaines stratégiques définis dans la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, adoptée en mars 2018, est la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. La Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022), adoptée en juillet 2018, a, quant à elle, trois buts principaux : prévenir le terrorisme, poursuivre les terroristes, et protéger les personnes et apporter assistance aux victimes. Au vu des nouvelles menaces qui pèsent sur l'état de droit dans le cyberspace, le Conseil de l'Europe a entamé l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité. Alors que les preuves liées à la cybercriminalité sont de plus en plus souvent stockées sur des serveurs situés dans des juridictions étrangères, multiples, changeantes ou inconnues, les compétences des services répressifs sont limitées par les frontières territoriales. Il est à espérer que le protocole sera prêt en décembre 2019.

Sir Michael Wood appelle l'attention sur l'arrêt rendu le jour même par la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles dans l'affaire *Freedom and Justice Party v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, arrêt dont on peut se féliciter et dans lequel la Cour reconnaît l'existence d'une règle de droit international coutumier obligeant les États à accorder l'immunité aux membres des missions spéciales acceptées et reconnues comme telles. La décision s'inspire largement des travaux du CAHDI et de la Commission, en particulier dans les domaines de l'immunité et de la détermination du droit international coutumier, ce qui montre à quel point ces travaux peuvent être utiles aux juridictions nationales.

M. Reinisch dit que, d'après son expérience, la Déclaration sur les immunités juridictionnelles des biens culturels appartenant à un État a joué un rôle important dans un certain nombre d'affaires portées devant des juridictions nationales. La tendance intéressante qu'ont les tribunaux nationaux à considérer cette déclaration comme un

instrument quasi contraignant pourrait être prise en considération dans l'examen du sujet de la détermination du droit international coutumier, actuellement inscrit au programme de travail de la Commission. M. Reinisch demande si le CAHDI entend publier sur son site Web les informations pertinentes qu'il recueille au sujet de la pratique des juridictions nationales, et qui pourraient constituer des preuves utiles de l'*opinio juris*.

M^{me} Requena (Conseil de l'Europe) dit qu'en tant que documents de travail du CAHDI, les informations reçues des États resteront confidentielles pour le moment, mais que les membres de la Commission pourront être autorisés à les consulter. Il est tout à fait possible que, le moment venu, ces informations soient diffusées plus largement, sous réserve de l'obtention des consentements nécessaires.

Le Président dit que l'intérêt manifesté par les États à l'égard des travaux du CAHDI, et dont témoigne le grand nombre de réponses au questionnaire sur l'immunité élaboré par le Comité, est encourageant. Il est également intéressant de constater que les conventions du Conseil de l'Europe sont ratifiées par des États non membres éloignés, situés notamment en Amérique latine, en Afrique ou en Asie.

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

Le Président dit que, pour tenir compte des disponibilités des rapporteurs spéciaux, le Bureau a dû proposer plusieurs modifications du programme de travail. Ayant signalé ces modifications, il croit comprendre que la Commission les approuve.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.