

Document:-
A/CN.4/SR.1316

Compte rendu analytique de la 1316e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1975, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

cer définitivement au sujet de l'ordonnance de cet article sur la base des travaux du Comité.

*Il en est ainsi décidé*¹².

57. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il essaiera de rédiger trois articles distincts, qui seront soumis au Comité de rédaction et à la Commission.

La séance est levée à 12 h 55.

¹² Pour la suite des débats, voir 1345^e séance, par. 19.

1316^e SÉANCE

Lundi 26 mai 1975, à 15 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Onzième session du Séminaire de droit international

(reprise du débat de la séance précédente)

1. Le PRÉSIDENT, parlant au nom des membres de la Commission, souhaite la bienvenue aux participants à la onzième session du Séminaire de droit international, dont la direction, une fois de plus, sera assurée avec compétence par M. Raton. Le Président souhaite que le temps passé auprès de la Commission par les jeunes qui porteront, comme un flambeau, la connaissance de ses travaux dans le monde juridique et au-delà soit à la fois agréable et fructueux. C'est pour lui un plaisir personnel particulier de constater qu'il y a parmi les participants de très nombreux ressortissants de pays du tiers monde, car son ambition, depuis qu'il a pris pour la première fois une part active aux travaux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, a toujours été de voir les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine jouer un plus grand rôle dans le domaine du droit international. Celui-ci a été pendant de nombreux siècles une chasse gardée des pays occidentaux et plus particulièrement des pays européens. La situation n'a réellement commencé à changer qu'après la seconde guerre mondiale. Le Séminaire a précisément pour but de donner à de jeunes juristes du tiers monde l'occasion d'exprimer leur opinion et de voir comment le droit international est élaboré. Le Président souhaite qu'ils soient de plus en plus nombreux à venir à Genève.

Responsabilité des États

(A/CN.4/264 et Add.1¹; A/9610/Rev.1²)

[Point 1 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 13

2. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 13, qui est ainsi rédigé :

*Article 13*³. — *Attribution rétroactive à un État des faits d'organes d'un mouvement insurrectionnel victorieux*

1. Le comportement d'un organe d'un mouvement insurrectionnel dont les structures sont ensuite devenues celles d'un nouvel État constitué sur la totalité ou bien sur une partie des territoires auparavant soumis à la souveraineté de l'État préexistant est rétroactivement considéré comme un fait de l'État nouvellement constitué.

2. Le comportement d'un organe d'un mouvement insurrectionnel dont les structures se sont ensuite intégrées, en tout ou en partie, à celles de l'État préexistant est rétroactivement considéré comme un fait de cet État. Toutefois, une telle attribution n'exclut pas l'attribution parallèle au même État du comportement eu à la même époque par des organes du gouvernement alors considéré comme légitime.

3. M. AGO (Rapporteur spécial) indique que l'article 13 concerne l'attribution à un État de faits qui, au moment où ils ont été accomplis, étaient des faits d'organes d'un mouvement insurrectionnel, mais qui sont rétrospectivement caractérisés par le fait que l'organisation de ce mouvement est devenue par la suite, en tout ou en partie, l'organisation d'un État. Diverses hypothèses sont possibles. Il se peut, et le cas n'est pas rare, que le mouvement insurrectionnel ne vise pas à détruire totalement l'État préexistant ou à remplacer entièrement son gouvernement, mais à conduire à l'indépendance une région soumise à un régime de domination coloniale ou à obtenir la sécession d'une région. Lorsqu'il triomphe, un mouvement insurrectionnel de ce genre s'installe au gouvernement qui se crée dans la région ayant fait sécession ou dans la colonie devenue indépendante. Cependant, il se peut aussi que le mouvement insurrectionnel cherche à remplacer complètement les structures de l'État contre lequel il est dirigé. Il faut alors distinguer plusieurs cas. La victoire du mouvement insurrectionnel peut avoir pour effet de remplacer toutes les structures de l'État préexistant par celles du mouvement insurrectionnel. En ce cas, l'État préexistant cesse d'exister, un nouvel État se substitue à lui et il n'y a pas de continuité entre ces deux sujets de droit international. Il ne peut se poser aucun problème d'attribution au nouvel État de faits de l'État précédent. Il pourrait tout au plus se poser une question de succession d'États, car c'est justement la continuité de l'État qui a été interrompue.

¹ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 77 à 174.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément n° 10.*

³ Texte révisé par le Rapporteur spécial.

Il n'en va pas de même en ce qui concerne les relations entre le mouvement insurrectionnel et l'État auquel il a donné naissance. Il existe entre eux une continuité, si bien que le fait du mouvement insurrectionnel doit être attribué à l'État auquel il a donné naissance.

4. La situation peut toutefois être plus nuancée. Parfois, le triomphe du mouvement insurrectionnel n'entraîne pas la disparition complète de l'État préexistant, mais une fusion de ses structures avec celles du mouvement insurrectionnel. Certains organes de l'État préexistant disparaissent, tandis que d'autres subsistent, assurant ainsi la continuité. C'est ce qui s'est passé le plus souvent lors des révolutions d'Amérique latine : les pays où ont eu lieu ces révolutions ont continué d'exister, mais les structures des mouvements insurrectionnels se sont intégrées dans les structures préexistantes. L'appareil étatique nouveau est le résultat d'une combinaison des structures anciennes et nouvelles qui peut même être consacrée dans un accord formel. Dans ces cas, il est normal que l'État se voie attribuer non seulement les faits de ses organes préexistants, conformément aux articles 5 à 10 du projet, mais aussi ceux du mouvement insurrectionnel victorieux.

5. La pratique et la jurisprudence internationales, qui sont plus ou moins uniformes, reconnaissent le principe de l'attribution à l'État des faits des organes d'un mouvement insurrectionnel victorieux. Elles ne varient que dans la recherche d'une justification de ce principe et certaines justifications avancées laissent parfois beaucoup à désirer. C'est ainsi qu'on a invoqué le fait qu'au moment où les actes incriminés ont été commis les insurgés exerçaient déjà l'autorité d'un « gouvernement de fait » sur une partie au moins du territoire. En soi, cette justification n'est pas satisfaisante. Il arrive qu'un mouvement insurrectionnel n'ait jamais été un gouvernement de fait. Du reste, il n'y aurait pas de raison de faire une distinction entre les insurgés victorieux et ceux qui ont échoué si tout dépendait de la question de savoir si ceux-ci ont exercé une autorité de fait. On a aussi prétendu que, lorsque les insurgés triomphent, ils sont censés avoir représenté la véritable volonté nationale dès leur soulèvement. Il n'en est pas toujours ainsi; on ne saurait prétendre que certains mouvements insurrectionnels bien connus représentaient, dès le début, la véritable volonté du peuple. Il est à noter également que si cette justification devait être acceptée, on ne saurait comment justifier l'attribution à l'État de faits du gouvernement préexistant là où il n'y a eu, à la suite de la victoire des insurgés, qu'un changement de gouvernement. Faudrait-il en conclure que seuls les faits des insurgés sont attribuables à l'État et non pas ceux des organes d'un gouvernement qui a combattu contre la volonté du peuple? Pour M. Ago, la seule justification valable réside dans la continuité.

6. En ce qui concerne la pratique des États, le Rapporteur spécial renvoie aux décisions rendues par plusieurs commissions mixtes au début du xx^e siècle; elles sont mentionnées aux paragraphes 200 à 206 de son quatrième rapport (A/CN.4/254 et Add.1). Il mentionne, en particulier, un échange de notes intervenu entre l'ambassadeur des États-Unis d'Amérique à Mexico et le ministre de Grande-Bretagne à Mexico,

au sujet de la réparation des préjudices causés à des étrangers lors de la révolution mexicaine de 1910. L'ambassadeur des États-Unis, qui avait estimé que l'attribution à l'État de faits d'un mouvement insurrectionnel ne dépendait pas de la victoire de ce dernier, fut désavoué par le Département d'État, lequel confirma la règle qui forme l'objet de l'article 13.

7. Comme pour les précédents articles du projet, c'est dans les travaux préparatoires de la Conférence de codification de La Haye de 1930 qu'il convient de rechercher les opinions des gouvernements. Dans leur grande majorité ceux-ci affirmèrent que là où l'insurrection avait triomphé et où le parti insurrectionnel, ayant pris le pouvoir, était devenu le gouvernement de l'État, celui-ci devait être tenu pour responsable des préjudices causés par les insurgés pendant la guerre civile à la personne ou aux biens des étrangers. Compte tenu de cette prise de position, le Comité préparatoire de la Conférence de La Haye rédigea une base de discussion ainsi libellée : « L'État est responsable des dommages causés aux étrangers par un parti insurrectionnel qui a triomphé et est devenu le gouvernement dans la mesure où sa responsabilité serait engagée pour des dommages causés par les actes du gouvernement légal, de ses fonctionnaires ou de ses troupes » (*ibid.*, par. 207). Dans des instructions envoyées en 1959 par le Département d'État à l'ambassade des États-Unis d'Amérique à Cuba, ce principe a été réaffirmé à l'occasion de la révolution cubaine (*ibid.*, par. 208).

8. Ce même principe a été unanimement accepté par les auteurs. Quant à la Harvard Law School, elle lui a donné une expression particulièrement heureuse, en le formulant comme suit dans son projet de 1961 : « Dans le cas d'une révolution ou d'une insurrection qui aboutit à un changement de gouvernement de l'État ou à la création d'un nouvel État, tout acte ou omission d'un organe, organisme, agent ou employé d'un mouvement révolutionnaire ou insurrectionnel est, aux fins de la présente Convention, imputable à l'État dans lequel ledit groupement s'est installé au pouvoir » (*ibid.*, par. 212, note 495).

9. L'article 13 proposé par le Rapporteur spécial se compose de deux paragraphes qui visent deux hypothèses distinctes. Dans le cas envisagé au paragraphe 1, les structures du mouvement insurrectionnel victorieux deviennent celles d'un nouvel État constitué sur la totalité ou sur une partie du territoire auparavant soumis à la souveraineté de l'État préexistant. Peut-être certains membres de la Commission souhaiteront-ils changer le terme « structures », encore qu'il ait déjà été consacré dans d'autres dispositions du projet. Si le mot « rétroactivement » semble présenter des dangers, il pourrait être supprimé sans que le sens de l'article 13 s'en trouve modifié. Il appartiendrait alors à ceux qui commenteront cette disposition de mettre en évidence que l'attribution à l'État se fait de manière rétroactive. Quant au paragraphe 2 de l'article, il vise le cas où les structures du mouvement insurrectionnel se sont intégrées, en tout ou en partie, à celles de l'État préexistant. Il y est précisé qu'en pareil cas l'État peut répondre non seulement du comportement des organes du mou-

vement insurrectionnel victorieux, mais aussi du comportement qu'ont eu, à la même époque, des organes du gouvernement alors considéré comme légitime.

10. M. YASSEEN estime que l'article 13 a bien sa place dans le projet, car il ne traite pas de la responsabilité de sujets de droit international autres que l'État, mais de la responsabilité d'un État, issu d'un mouvement révolutionnaire ou insurrectionnel. Le Rapporteur spécial a pris soin d'exclure les cas relevant de la succession d'États et de se borner aux cas où l'on peut déceler une certaine continuité.

11. Si les justifications doctrinales du principe proposé dans l'article 13 ne sont pas satisfaisantes, il est indéniable que ce principe est confirmé par une pratique constante. Toutefois, M. Yasseen se demande si l'État auquel un mouvement insurrectionnel donne naissance constitue bien la même entité que ce mouvement insurrectionnel. Certes, un mouvement insurrectionnel appelé à devenir victorieux représente un embryon d'État, mais il n'est peut-être pas opportun, une fois cet État constitué, de lui attribuer le comportement que le mouvement insurrectionnel a eu dans des circonstances exceptionnelles. Cela revient un peu à attribuer à une personne majeure des agissements qu'elle a eus lorsqu'elle était mineure et manquait encore de maturité. Cette constatation ne saurait porter atteinte à la règle que la pratique a dégagée de la notion de continuité, mais elle devra être prise en considération pour déterminer les conséquences de la responsabilité et fixer la réparation. A ce stade, il ne sera pas possible d'assimiler la responsabilité pour un fait attribué à l'État proprement dit à la responsabilité fondée sur un fait de cet État alors qu'il était en gestation.

12. En ce qui concerne les mots « rétroactivement » et « structures », M. Yasseen estime que le premier pourrait être supprimé sans inconvénient, mais que le second pourrait être conservé, car il rend bien l'idée d'une organisation essentielle.

13. M. AGO (Rapporteur spécial) tient à préciser que la notion de continuité, telle qu'il l'entend, existe dans tous les cas, même lorsqu'un petit mouvement insurrectionnel devient un État *pleno jure*. Cependant, l'article à l'examen concerne l'attribution d'un fait et non pas la responsabilité. Au moment de déterminer les conséquences d'un comportement illicite, certaines circonstances atténuantes peuvent entrer en ligne de compte et, parmi elles, le fait que le mouvement insurrectionnel en question luttait, par exemple, contre un État tout-puissant. L'attribution à l'État du comportement d'un organe d'un mouvement insurrectionnel n'implique donc pas l'attribution d'une responsabilité égale à celle qui lui serait attribuée pour des actes de ses propres organes.

14. M. SETTE CÂMARA dit que le Rapporteur spécial a, comme à l'ordinaire, présenté le projet d'article avec tant de logique et de clarté qu'il y a peu de place pour un doute quelconque sur le principe essentiel dont s'inspire cette disposition. Pour établir la continuité de la responsabilité en cas de constitution d'un gouvernement par un mouvement insurrectionnel victorieux, certains auteurs parlent d'une volonté de

l'État, qui est ultérieurement confirmée par cette victoire, et d'autres d'un embryon d'État déjà existant dans le mouvement insurrectionnel lui-même. Le Rapporteur spécial relie la continuité entre l'ancien et le nouvel État à une « source potentielle de responsabilité internationale », qui justifie l'attribution des faits illicites au nouvel État; il est ainsi amené à affirmer que les actes commis par une personne ou un groupe de personnes agissant comme les organes d'un mouvement insurrectionnel doivent être considérés rétroactivement comme des actes de l'État nouvellement constitué.

15. M. Sette Câmara lui-même doute de la pertinence du critère de la rétroactivité pour expliquer la continuité de la responsabilité. Tout d'abord, à quoi s'applique la rétroactivité? Si, comme le Rapporteur spécial semble l'entendre, l'attribution intervient *a posteriori*, cela suppose l'existence antérieure d'un acte illicite qui n'a pu être attribué, à l'époque où il a été commis, à l'État préexistant ou au mouvement insurrectionnel, même si ce dernier avait la personnalité internationale. Sinon, l'attribution postérieure devrait nécessairement dans les deux cas être considérée comme un cas de succession, avec dévolution des obligations découlant de la responsabilité de l'acte illicite de l'ancien État ou de l'ancien gouvernement au nouvel État ou au nouveau gouvernement. Ce serait aller trop loin que de considérer que c'est l'existence de l'acte illicite qui doit être établie rétroactivement, bien qu'une telle position soit dans la logique du reste des projets d'article, et particulièrement de l'article 3 (A/9610/Rev.1, chap. III, sect. B), puisqu'au moment où l'acte a été commis par un organe du mouvement insurrectionnel le nouvel État n'existait pas et ne pouvait donc pas être un sujet d'attribution conformément au droit international ni manquer à une obligation internationale.

16. Le Rapporteur spécial a évidemment eu recours à la théorie de la rétroactivité pour éviter d'introduire un problème de succession d'États ou éventuellement de gouvernements. Cependant, dans la situation considérée, il y a succession et il sera extrêmement difficile de séparer le problème de la responsabilité, ou plus exactement des obligations découlant de l'établissement de la responsabilité, des problèmes de succession proprement dits.

17. En outre, dans les nombreuses sentences arbitrales citées par le Rapporteur spécial, il n'y a pas un seul exemple d'attribution rétroactive à un État des actes d'organes de mouvements insurrectionnels victorieux. Tous les arbitres ont fait application du principe de continuité de différentes manières, le plus souvent en affirmant que le nouveau gouvernement était responsable des actes des révolutionnaires victorieux, position adoptée dans la base de discussion n° 22 rédigée par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930 (A/CN.4/264, par. 170).

18. Il n'y a pas de doute que si le problème est considéré du point de vue de la succession des difficultés sérieuses surgiront au sujet de la thèse de la rétroactivité quand le manquement aux obligations internationales concerne des obligations conventionnelles. Par exemple, si le mouvement insurrectionnel est un mouvement de libération et si les révolutionnaires violent

les dispositions d'un traité international, commettant ainsi un acte internationalement illicite, un tel acte ne peut pas, en méconnaissance du principe de la table rase, être attribué rétroactivement au nouvel État. Il serait plus sûr et plus conforme aux positions adoptées dans les articles précédents d'énoncer simplement le principe que l'État nouvellement constitué est responsable du comportement des personnes ou groupes de personnes qui ont agi en qualité d'organes d'un mouvement insurrectionnel victorieux, sans essayer de faire découler l'application de ce principe d'un système abstrait.

19. La clause de sauvegarde du paragraphe 2 est judicieuse, sauf pour ce qui est de la question de la rétroactivité. L'État étant le même sujet de droit international, le comportement des personnes ou groupes de personnes agissant en qualité d'organes du gouvernement antérieur, considéré alors comme légitime, doit lui être attribué.

20. M. OUCHAKOV dit que l'article 13 pose non seulement un problème purement juridique, mais aussi un problème d'ordre politico-juridique — celui de la légitimité du mouvement insurrectionnel victorieux. On pouvait éviter, à l'article 12, de poser la question de la légitimité du mouvement insurrectionnel, car l'État n'est responsable des actes d'aucun mouvement insurrectionnel, dans la mesure où ce mouvement échappe à sa juridiction et à son contrôle. Or la situation est entièrement différente à l'article 13, car celui-ci concerne les mouvements insurrectionnels victorieux, et il pose donc la question de la légitimité de ces mouvements. En effet, un mouvement insurrectionnel peut être fomenté et dirigé contre l'État par un autre État ou un groupe d'États étrangers, et la question se pose donc de savoir si le mouvement insurrectionnel victorieux est légitime sur le plan du droit international. S'il n'est pas internationalement légitime, le problème de la responsabilité et de l'attribution ne se pose pas. Cette question de la légitimité du mouvement insurrectionnel victorieux est, de l'avis de M. Ouchakov, la plus importante des questions posées par l'article 13.

21. L'article 13 pose également un problème d'ordre juridique : peut-on parler, au paragraphe 1, d'un « nouvel État » ; et ne s'agit-il pas plutôt d'un nouveau « sujet de droit international » ? En effet, ce n'est pas l'État proprement dit qui a changé, puisque sa population et son territoire sont restés les mêmes, c'est la puissance publique. Il s'agit donc, de l'avis de M. Ouchakov, du même État, mais d'un nouveau sujet de droit international. On peut se demander, toutefois, dans le cas, par exemple, du passage d'un État capitaliste à un État socialiste, s'il s'agit du même État ou d'un nouvel État. S'il s'agit d'un nouvel État, la question de la succession d'États se pose. Les auteurs sont partagés sur cette question, qui n'a pas été tranchée de façon absolue dans la théorie, non plus que dans la pratique.

22. Le paragraphe 2 de l'article 13 ne va pas de soi et ne peut se comprendre qu'à la lecture du commentaire du Rapporteur spécial.

23. M. TAMMES dit que l'article 13 introduit dans les projets d'articles sur la responsabilité des États

l'élément temporel auquel la Commission a accordé une grande attention à propos de la succession d'États. Dans les projets sur la succession d'États, la Commission s'est efforcée d'établir une typologie complète des cas possibles de substitution d'une souveraineté à une autre sur un certain territoire.

24. Le paragraphe 1 de l'article 13 traite du cas d'un nouvel État constitué sur une partie du territoire d'un État préexistant, c'est-à-dire de ce que la Commission a appelé « séparation » à propos de la succession d'États. En 1974, la Commission a accepté une certaine continuité en ce qui concerne les traités dans les cas de séparation, lorsqu'elle a adopté l'article 33 (Succession d'États en cas de séparation de parties d'un État) du projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités (A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D). De la même façon, le Rapporteur spécial propose une continuité de la responsabilité entre ce qu'il a appelé, au paragraphe 194 de son rapport, l'« embryon d'État » et le nouvel État issu de la séparation. Bien que l'objet auquel elle s'applique soit différent, l'idée fondamentale de la continuité est la même dans les deux cas. La solution du Rapporteur spécial mérite donc d'être retenue, en ce sens qu'elle propose qu'il y ait transmission de la responsabilité quand les structures du mouvement qui a préparé la séparation sont ensuite devenues celles du nouvel État.

25. Le paragraphe 1 de l'article 13 traite aussi du cas où le changement concerne l'ensemble du territoire de l'État, mais où il est si radical que la continuité de l'existence de l'État est rompue. Cette situation n'a pas été examinée par la Commission à propos de la succession d'États, car on considère généralement qu'elle n'influe pas sur la continuité et l'identité de l'État, de sorte qu'il n'y a pas de succession. Dans les rares cas où il y a eu rupture dans la continuité, cela a coïncidé avec d'importants changements territoriaux, comme dans le cas de l'Autriche après 1918. En raison de l'absence de cas de succession d'États sur un territoire identique, généralement reconnus comme tels, il vaudrait sans doute mieux laisser cette hypothèse, peut-être discutable, en dehors du champ d'application actuel du projet d'articles. De plus, en ce qui concerne l'effet rétroactif, il n'y a pas de différence pratique entre ce cas et le troisième type de cas examiné à l'article 13, c'est-à-dire le cas où il n'y a pas succession d'États, où la continuité est totale et où, conformément à une pratique longue et constante, la responsabilité est transmise du stade de l'insurrection au stade de la reconnaissance du pouvoir ou de la participation au pouvoir par intégration.

26. M. TAMMES suggère qu'en ce qui concerne la diversité des cas envisagés l'article 13 soit quelque peu simplifié, en s'inspirant des formules reproduites par le Rapporteur spécial au paragraphe 212 de son rapport.

27. M. RAMANGASOAVINA constate que, selon son habitude, le Rapporteur spécial a présenté, dans son rapport, un historique de l'article à l'étude et une analyse détaillée de plusieurs cas de jurisprudence. L'article 13 ne devrait pas soulever beaucoup de difficultés, car les principes qui y sont énoncés, aussi bien

au paragraphe 1 qu'au paragraphe 2, ont déjà été appliqués à l'occasion de plusieurs arbitrages et du règlement de différents conflits. Le Rapporteur spécial a d'autre part indiqué, dans son rapport, que, lors des travaux préparatoires de la Conférence de codification de La Haye de 1930, des dispositions analogues avaient déjà été proposées.

28. Toutefois, l'article 13 pose certains problèmes d'application pratique. Les actes d'un mouvement insurrectionnel ne sont attribuables à l'État que si le mouvement insurrectionnel triomphe — soit totalement en se substituant au gouvernement en place, soit partiellement, en s'intégrant aux structures de l'État préexistant. S'il ne triomphe pas, ses actes ne sont pas attribuables à l'État, en vertu de l'article 12. Le problème de la « personnalité internationale distincte » du mouvement insurrectionnel ne se pose plus à l'article 13 comme il se posait à l'article 12; en effet, en triomphant, un mouvement insurrectionnel acquiert automatiquement la qualité de sujet de droit international, car il se substitue totalement ou en partie à un État sujet de droit international. Ainsi, le sort des victimes d'un mouvement insurrectionnel dépend, dans une certaine mesure, du sort des armes. Si le mouvement ne triomphe pas, ses actes ne seront pas imputables à l'État, qui ne sera donc pas tenu de réparer les dommages qu'ils ont causés. Par exemple, si un mouvement insurrectionnel cause des dommages aux personnes et aux biens de l'ambassade d'un pays étranger, qu'il accuse de soutenir le gouvernement contre lequel il lutte, l'État, en cas de défaite du mouvement insurrectionnel, ne sera pas tenu de réparer les dommages causés par les actes de ce mouvement. Par contre, en cas de triomphe du mouvement insurrectionnel, l'État sera tenu de dédommager les victimes. Dans la première hypothèse, l'État peut volontairement, aux termes d'un accord, indemniser les victimes du mouvement insurrectionnel, mais il n'y est pas tenu aux termes du projet d'articles. En ce cas, comment les victimes pourront-elles obtenir réparation? M. Ramangasoavina est donc préoccupé par les conséquences pratiques de l'article 13, dont il approuve pourtant le principe.

29. Néanmoins, M. Ramangasoavina est prêt à accepter le projet d'article 13. A son avis, le mot « rétroactivement », au paragraphe 1, va de soi, car il s'agit d'un cas où la rétroactivité doit nécessairement jouer, qu'on l'indique ou non dans le texte. La disposition de la deuxième phrase du paragraphe 2 lui paraît nécessaire.

30. M. KEARNEY s'accorde avec M. Sette Câmara pour considérer qu'il est préférable de ne pas insister sur le fondement théorique des règles à l'examen. Certaines des analogies établies, telles que la comparaison avec l'embryon qui devient un enfant ou l'enfant qui devient un homme, sont plus une source de controverse et de confusion que de lumière. Il suffirait, semble-t-il, de noter qu'un mouvement insurrectionnel est suffisamment identique au gouvernement ultérieurement constitué pour justifier les règles dont il s'agit.

31. M. Kearney se déclare favorable à la proposition de M. Tammes visant à simplifier l'article 13, en ce

sens qu'une révolution couronnée de succès qui remplace la structure gouvernementale dans l'ensemble d'un pays n'influe pas sur la continuité de l'État; elle amène simplement un changement de gouvernement. Sur la base de cette thèse largement admise, le paragraphe 1 de l'article 13 peut être simplifié, de manière à n'envisager que les cas dans lesquels l'État nouveau est constitué par un processus de décolonisation ou de séparation d'une partie d'un État. Dans les cas de cette espèce, un État nouvellement constitué apparaît.

32. Le paragraphe 2 devrait porter essentiellement sur les changements de gouvernement. Le Rapporteur spécial n'a pas mentionné les changements de gouvernement, mais l'introduction d'une mention relative à ces changements clarifierait l'idée rendue actuellement par le membre de phrase « dont les structures se sont ensuite intégrées ». M. Kearney croit comprendre que ce passage vise les changements de structure gouvernementale.

33. Enfin, M. Kearney estime que l'on pourrait s'abstenir de faire expressément référence à la rétroactivité sans que les règles proposées s'en trouvent sensiblement modifiées. Cela permettrait d'éviter les problèmes qu'une mention de la rétroactivité ne manque jamais de soulever.

34. M. HAMBRO dit que le Rapporteur spécial a, dans son excellent rapport, avancé des arguments très convaincants en faveur des principes énoncés à l'article 13. Néanmoins, l'article 13 lui inspire les doutes mêmes qu'il a exprimés au sujet de l'article 12, et cela pour les mêmes raisons. Ayant conscience que sa position est celle d'une minorité, il exprime l'espoir que le Comité de rédaction pourra simplifier le texte des articles 12 et 13, afin qu'il apparaisse clairement que ces articles ne traitent pas de questions autres que celle de la responsabilité des États, et en particulier de la succession d'États et de gouvernements. Il approuve la proposition de simplification faite par M. Tammes.

35. M. Hambro a une position plus arrêtée sur la question de la rétroactivité, qui soulève plus qu'un problème de terminologie. En réalité, la situation envisagée au paragraphe 2 de l'article 13 met en jeu une question de succession. Un État est tenu responsable d'actes accomplis par un organe qui, à l'époque où ils ont été accomplis, n'était pas un organe d'État. Les juristes considèrent généralement que la rétroactivité va à l'encontre des grands principes de droit. M. Hambro a donc été heureux d'apprendre que le Rapporteur spécial était disposé à supprimer de l'article 13 la mention de la rétroactivité.

36. M. ELIAS dit que l'article 13 est généralement acceptable, sous réserve de quelques modifications mineures. Les principes dont cette disposition procède sont clairs et l'analyse du Rapporteur spécial force l'acceptation.

37. Le problème devant lequel se trouve la Commission n'est peut-être pas aussi délicat qu'il pourrait apparaître à première vue : il s'agit de décider si les actes ou omissions d'un mouvement insurrectionnel victorieux peuvent être attribués à l'État et, si oui, pour quelles raisons. Dans son exposé des précédents

et des avis doctrinaux, le Rapporteur spécial a montré que l'attribution à l'État des actes ou omissions en question était généralement admise. Au paragraphe 212 de son rapport (A/CN.4/264 et Add.1), il rappelle que la question remonte au texte établi par le Comité préparatoire à la Conférence de codification de La Haye de 1930 et qu'elle a été explicitement prise en considération dans cinq projets de codification : les deux projets de la Harvard Law School de 1929 et 1961, celui du Comité juridique interaméricain de 1965 et les deux projets rédigés par M. Garcia-Amador en 1958 et 1961.

38. Trois hypothèses peuvent être envisagées. Selon la première, l'État préexistant est finalement vainqueur dans sa lutte contre les insurgés et la structure de l'État subsiste sans changement; dans ce cas, il est normal que l'État ne soit responsable que des actes ou omissions de ses propres organes pendant la période révolutionnaire. Dans la seconde hypothèse, le mouvement insurrectionnel réussit à renverser le gouvernement et le remplace; les actes des organes qui ont été remplacés ne peuvent pas être attribués au mouvement insurrectionnel victorieux. La troisième hypothèse est celle d'un succès partiel d'un mouvement insurrectionnel, accompagné de l'intégration des deux forces combattantes; les actes de ceux des organes qui ont participé à la lutte sont alors attribuables au nouvel État constitué par des éléments des deux parties. Le système proposé par le Rapporteur spécial à l'article 13 est conforme à cette analyse de la situation. Le paragraphe 2 de l'article couvre la troisième hypothèse.

39. Le Rapporteur spécial indique clairement, au paragraphe 199 de son rapport, que l'idée de la continuité est le critère déterminant de l'attribution au nouvel État des actes ou omissions des organes d'un mouvement insurrectionnel. L'idée de légitimité sur laquelle M. Ouchakov a attiré l'attention doit être dûment prise en considération, sans être surestimée; cette question n'a pas préoccupé la Commission, lors de l'examen du paragraphe 2 de l'article 12⁴. La Commission ne doit pas s'engager dans un examen approfondi des questions de légitimité ou de légalité des gouvernements révolutionnaires, qui ne pourrait que la conduire à des solutions déraisonnables. Il faut qu'elle concentre son attention sur la notion de continuité, qui rend possible l'attribution des actes du mouvement insurrectionnel victorieux au nouvel État.

40. M. Elias est d'accord pour que le terme « structures » soit remplacé par un mot plus neutre, même s'il a déjà été utilisé dans d'autres articles. Des expressions comme « appareil de l'État » ou « rouages de l'État », que le Rapporteur spécial a lui-même employées dans son rapport, pourraient être utilisées.

41. M. Elias se prononce pour la suppression de la référence à la rétroactivité, qui est superflue. Dans le contexte, l'aspect temporel n'est pas le plus important; ce qui importe, c'est que les actes d'un mouvement insurrectionnel victorieux soient attribués au nouvel

État. La notion de rétroactivité, si elle était retenue dans l'article 13, créerait des problèmes difficiles à résoudre.

42. M. CALLE y CALLE approuve l'article 13, qui est dans la suite logique de la disposition de l'article 12, selon laquelle le comportement des organes d'un mouvement insurrectionnel ne peut pas être attribué à l'État.

43. L'Amérique latine a produit une foule d'écrits juridiques sur les mouvements insurrectionnels, les soulèvements et les troubles. La règle générale est qu'un État n'est pas responsable des dommages résultant de ces événements, sauf en cas de négligence de ses organes. En l'absence d'une négligence, on considère que ces dommages résultent d'actes commis par des particuliers.

44. Le paragraphe 2 de l'article 12 et l'article 13 traitent d'une catégorie spéciale de mouvements insurrectionnels, qui ont acquis une personnalité juridique à la suite de leur reconnaissance par des États et par la communauté internationale. Ces mouvements ont la capacité d'engager leur responsabilité internationale par des actes illicites et encourent une responsabilité qui leur est propre tant que la lutte continue. Si le mouvement est vainqueur, il remplit le vide créé et il y a remplacement des structures de l'État. Cette hypothèse n'est pas nettement celle d'une succession d'États, parce qu'il y a continuité légale en dépit de la restructuration de l'État.

45. Le paragraphe 1 de l'article 13 vise deux cas : le premier est celui dans lequel un « nouvel État » est constitué sur l'ensemble du territoire auparavant soumis à la souveraineté de l'État préexistant, le second, celui de l'apparition d'un nouvel État dans une partie du territoire de l'État préexistant. La référence à l'apparition d'un nouvel État est appropriée dans le premier cas, mais non pas dans le second. Lorsqu'il s'agit de l'ensemble du territoire, il n'y a pas changement dans le territoire ou la population; il y a seulement un changement de gouvernement. Les dispositions du paragraphe 1, qui conviennent en cas de séparation d'une partie du territoire d'un État, ne conviennent pas lorsqu'un mouvement insurrectionnel victorieux établit son autorité sur l'ensemble du territoire.

46. La continuité de l'État est plus claire encore dans le cas envisagé au paragraphe 2. Dans ce paragraphe, M. Calle y Calle accepte l'emploi du terme « structures », qu'il juge nettement préférable à l'énumération donnée dans le projet de la Harvard Law School de 1961 : « un organe, organisme, agent ou employé » (A/CN.4/264, par. 212, note 495). Quant au mot « organisation », il est encore moins satisfaisant.

47. M. Calle y Calle appuie le texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 13. Son contenu est conforme aux projets de codification antérieurs, mais sa formulation est plus claire et elle cadre avec les dispositions des articles précédents.

La séance est levée à 18 heures.

⁴ Pour texte, voir 1312^e séance, par. 1.