

Document:-
A/CN.4/SR.3375

Compte rendu analytique de la 3375e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2017, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://legal.un.org/ilc/>)*

de l'État est un domaine du droit international dans lequel le droit international coutumier n'était autrefois pas bien établi s'avère encore exacte. Cela ne revient pas à dire que la Commission doit s'en tenir à la codification du droit international, car il est tout aussi essentiel qu'elle fasse œuvre de développement progressif. Néanmoins, avant de s'employer à formuler des règles *de lege ferenda*, il serait souhaitable qu'elle se demande à quoi de telles règles pourraient ressembler – ce qu'un groupe d'étude serait mieux à même de faire.

76. M. Reinisch dit que pour ces raisons il ne peut recommander le renvoi au Comité de rédaction des quatre projets d'article figurant dans le premier rapport. Il est nécessaire de réfléchir davantage au véritable objectif de l'étude du sujet.

La séance est levée à 13 heures.

3375^e SÉANCE

Vendredi 14 juillet 2017, à 10 h 5

Président: M. Eduardo VALENCIA-OSPINA
(Vice-Président)

Présents: M. Cissé, M^{me} Escobar Hernández, M^{me} Galvão Teles, M. Gómez Robledo, M. Grossman Guilloff, M. Hassouna, M. Hmoud, M. Huang, M. Jalloh, M. Kolodkin, M. Laraba, M^{me} Lehto, M. Murase, M. Murphy, M. Nguyen, M^{me} Oral, M. Ouazzani Chahdi, M. Park, M. Peter, M. Petrič, M. Rajput, M. Reinisch, M. Ruda Santolaria, M. Saboia, M. Šturma, M. Tladi, M. Vázquez-Bermúdez, Sir Michael Wood.

Succession d'États en matière de responsabilité de l'État (*suite*) [A/CN.4/703, partie II, sect. G, A/CN.4/708]

[Point 8 de l'ordre du jour]

PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du premier rapport du Rapporteur spécial sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État (A/CN.4/708).

2. M. MURPHY tient d'abord à dire qu'il partage l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial dans son rapport sur plusieurs points. Premièrement, il convient que la Commission devrait s'efforcer de rester en harmonie avec ses travaux précédents, en particulier avec les deux Conventions de Vienne sur la succession d'États, c'est-à-dire la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (Convention de Vienne de 1978) et la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (Convention de Vienne de 1983). Deuxièmement, comme l'indique le Rapporteur spécial, les études de l'Association de droit

international et de l'Institut de droit international ont valeur de référence et doivent être pleinement prises en considération, mais la Commission ne saurait être tenue de s'aligner sur ces travaux si ses réflexions l'amènent à d'autres conclusions. Troisièmement, M. Murphy pense comme M. Murase que la Commission ne devrait pas étendre la portée du sujet à l'examen à la question de la responsabilité des organisations internationales. Enfin, il approuve la décision du Rapporteur spécial de poursuivre les travaux en élaborant un projet d'articles assorti de commentaires, de préférence à toute autre forme de produit final.

3. En ce qui concerne le projet d'article premier, M. Murphy juge lui aussi nécessaire de commencer par un article sur le champ d'application du projet, selon la pratique habituelle de la Commission. Le texte de cet article pourrait toutefois être quelque peu amélioré par le Comité de rédaction. En revanche, contrairement à M. Murase, M. Murphy préférerait que le champ d'application du projet d'articles ne s'étende pas à la responsabilité de l'État (*liability*) ni à des questions touchant à la succession de gouvernements, car cela écarterait trop la Commission de sa mission principale.

4. En ce qui concerne le projet d'article 2, M. Murphy approuve les définitions des expressions « succession d'États », « État prédécesseur », « État successeur » et « date de la succession d'États », respectivement énoncées aux alinéas *a* à *d*, qui sont principalement empruntées aux conventions de Vienne pertinentes. Il n'est toutefois pas convaincu de l'utilité de l'alinéa *e*, qui vise à définir la « responsabilité internationale ». Aucune définition de cette expression n'est donnée dans les précédents projets d'articles de la Commission, tels que le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³⁴⁴ et le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales³⁴⁵. Le Rapporteur spécial n'explique pas pourquoi il est si important que cette expression soit définie dans le projet d'articles à l'examen. M. Murphy n'est pas certain qu'il soit indispensable, ni même souhaitable de définir cette expression dans le corps du texte, et préférerait que cela soit fait dans le commentaire, suivant le choix fait dans de précédents travaux. Pour la même raison, il juge peu utile de tenter de définir l'expression « fait internationalement illicite », comme M. Murase l'a proposé.

5. En ce qui concerne le projet d'article 3, M. Murphy convient avec M. Murase qu'il est difficile d'aborder les projets d'articles 3 et 4 sans répondre au préalable à une question importante, à savoir: existe-t-il une règle générale qui s'appliquerait au transfert de responsabilité à l'État successeur, à la fois en matière de droits et en matière d'obligations ?

³⁴⁴ Le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26 et suiv., par. 76 et 77. Voir aussi la résolution 56/83 de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 2001, annexe.

³⁴⁵ Le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire... 2011*, vol. II (2^e partie), p. 38 et suiv., par. 87 et 88. Voir aussi la résolution 66/100 de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 2011, annexe.

6. Le rapport montre que la doctrine pose pour règle générale qu'il n'y a pas de transfert de responsabilité de l'État prédécesseur à l'État successeur, du moins en matière d'obligations. Dans le même temps, il semble fortement donner à penser que la pratique contemporaine va dans la direction contraire et que le transfert de responsabilité d'un État prédécesseur à un État successeur pourrait bien aujourd'hui revêtir un caractère automatique. Cependant, le Rapporteur spécial n'exprime aucune opinion définitive quant au choix à faire entre ces deux options, ni ne propose un quelconque projet d'article qui érigerait l'une ou l'autre en règle générale.

7. Faute de savoir ce qui constitue la règle générale, il est difficile – mais peut-être pas impossible – de déterminer comment libeller au mieux les projets d'articles 3 et 4, ceux-ci ayant essentiellement pour objet d'expliquer dans quels cas il est possible de s'écarter de cette règle. Le projet d'article 3 porte principalement sur la possibilité de conclure un accord bilatéral établissant une règle particulière qui s'appliquerait dans une situation donnée, et le projet d'article 4 sur la possibilité pour un État successeur de formuler une déclaration unilatérale établissant elle aussi une règle particulière qui s'appliquerait dans une situation donnée. Il serait utile de connaître la teneur de la règle générale pour savoir comment caractériser au mieux ces règles particulières.

8. Peut-être les auteurs selon lesquels il n'y a pas de succession automatique d'États en matière de responsabilité de l'État ont-ils raison. En ce cas, le projet d'article 3 précisera les circonstances dans lesquelles la succession en matière de responsabilité peut être décidée par voie conventionnelle et le projet d'article 4, les circonstances dans lesquelles l'État successeur peut accepter la succession en matière de responsabilité, y compris le transfert d'obligations, par la voie d'une déclaration unilatérale.

9. Peut-être ces mêmes auteurs ont-ils tort et la succession d'États en matière de responsabilité de l'État est-elle aujourd'hui la règle générale. En ce cas, le projet d'article 3 précisera dans quelles circonstances il est possible de limiter ou d'empêcher cette succession par la voie conventionnelle et le projet d'article 4 indiquera si un État peut influencer sur cette succession par la voie d'une déclaration unilatérale, par exemple, en renonçant au transfert de droits. Il est aussi possible que la règle générale s'établisse entre ces deux hypothèses et consiste, par exemple, en un transfert automatique d'obligations, mais non de droits.

10. Pour le cas où, malgré les difficultés liées au fait que la règle générale n'a pas été établie, la Commission déciderait de renvoyer le projet d'article 3 au Comité de rédaction, M. Murphy souhaite faire les observations suivantes. Les paragraphes 1 et 2 portent essentiellement sur les conséquences pour les tierces parties d'un accord conclu entre un État prédécesseur et un État successeur. Ces deux paragraphes sont inutilement compliqués et pourraient être fusionnés en une disposition plus succincte. Par exemple, on pourrait s'inspirer du libellé suivant :

«L'État prédécesseur et l'État successeur peuvent conclure un accord en vertu duquel les droits ou les obligations découlant d'un fait internationalement illicite commis par l'État prédécesseur sont dévolus à l'État successeur, sans que cet accord modifie

obligatoirement les droits ou les obligations d'un autre État ou d'un autre sujet de droit international. »

11. Le paragraphe 3 est formulé de telle sorte que son objet reste quelque peu imprécis. À en juger par l'analyse qu'en fait le Rapporteur spécial dans son premier rapport, ce paragraphe semble devoir clarifier la différence entre les accords de dévolution, d'une part, et les accords de règlement des réclamations et autres types d'accords, d'autre part. Contrairement aux accords de dévolution, qui sont conclus uniquement entre des États prédécesseurs et des États successeurs et auxquels aucun État tiers n'est partie, les accords de règlement des réclamations et les autres types d'accords peuvent être conclus entre des États successeurs et des États tiers et créer des droits et des obligations liant ces États.

12. Le paragraphe 3 n'est peut-être pas nécessaire étant donné qu'il constitue un simple rappel de règles fondamentales du droit des traités. Si, toutefois, il devait être conservé, il pourrait être reformulé en des termes plus directs et se lire, par exemple, comme suit : «Les droits et les obligations découlant d'un accord de règlement des réclamations ou d'un autre type d'accord entre un État successeur et un État tiers sont contraignants pour les parties à cet accord. »

13. Selon M. Murphy, le paragraphe 4, qui mentionne l'existence de la règle *pacta tertiis*, ne pose pas de problème quant au fond, mais n'est pas nécessaire. Ce paragraphe réaffirme essentiellement ce qui a été énoncé aux paragraphes 1, 2 et 3. Il aurait donc davantage sa place dans les commentaires.

14. Le projet d'article 4 est consacré aux déclarations unilatérales des États successeurs, question importante mais qui ne devrait probablement pas être examinée avant que l'on connaisse la règle générale qui régit la succession d'États en matière de responsabilité. Si le Comité de rédaction est saisi de ce projet d'article, le dernier membre de phrase du paragraphe 2 méritera particulièrement son attention. Celui-ci énonce partiellement les critères auxquels une déclaration unilatérale doit satisfaire pour être juridiquement contraignante, mentionnant uniquement le fait que cette déclaration doit prévoir expressément certains points. Or la Commission a établi d'autres critères dans ses travaux sur les déclarations unilatérales. Premièrement, la déclaration doit émaner d'une autorité ayant compétence à cette fin ; deuxièmement, la déclaration ne peut être en conflit avec une norme impérative du droit international ; et, troisièmement, au moment de déterminer les effets juridiques de la déclaration unilatérale, il convient de tenir compte de son contenu, du contexte dans lequel elle a été faite et des réactions qu'elle a suscitées.

15. En conséquence, la fin du paragraphe 2 du projet d'article 4 pourrait être modifiée de manière à prendre en considération tous les critères établissant que des actes unilatéraux sont juridiquement contraignants. Elle se lirait alors comme suit : «[...] à moins que la déclaration unilatérale de l'État successeur ne soit juridiquement contraignante selon les règles de droit international applicables aux actes unilatéraux des États ». Du fait de l'ajout ainsi effectué, le paragraphe 3 du projet d'article 4 n'aurait probablement plus de raison d'être.

16. M. Murphy n'a aucune objection au programme de travail futur ou calendrier proposé par le Rapporteur spécial.

17. En conclusion, M. Murphy est favorable au renvoi des projets d'articles 1 et 2 au Comité de rédaction, mais suggère que le Rapporteur spécial envisage de laisser en suspens les projets d'articles 3 et 4 jusqu'à ce que la Commission plénière ait eu la possibilité de débattre véritablement de la règle générale qui régit la succession d'États en matière de responsabilité de l'État tant pour les droits que pour les obligations de l'État successeur.

18. M. NGUYEN dit que la continuité et la succession d'États, notamment du point de vue des obligations et des responsabilités de l'État successeur, constituent un vaste sujet qui se rapporte tout à la fois aux traités, aux biens publics, à la nationalité, à la dette publique et à la dette extérieure, ainsi qu'aux droits et obligations découlant d'un fait internationalement illicite. Lors de ses travaux précédents sur la succession d'États, qui ont abouti à la Convention de Vienne de 1978 et à la Convention de Vienne de 1983, la Commission avait décidé de destiner la question des droits et des obligations découlant d'un fait internationalement illicite à un éventuel développement ultérieur. Or, si de nouveaux États sont nés de la décolonisation pendant les années 1960 et si les dissolutions d'États se sont succédé en Europe centrale et orientale dans les années 1990, de longues périodes se sont aussi écoulées sans guère d'apparitions ou de disparitions d'États. En fait, de tels événements sont si rares qu'il est difficile de constater une tendance nette et uniforme dans la pratique des États et, partant, d'établir des règles et des principes de droit international qui régissent la succession d'États en matière de responsabilité. C'est pourquoi l'orateur remercie vivement le Rapporteur spécial de s'être efforcé de donner une vue d'ensemble de la pratique générale des États ainsi que du fondement et de la nature juridiques de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État.

19. M. Nguyen souscrit particulièrement à la méthode proposée pour l'examen du sujet. Au paragraphe 13 de son rapport, le Rapporteur spécial affirme que les définitions figurant dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et dans les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 sont applicables au sujet à l'examen. Ces définitions doivent toutefois tenir compte du nouvel environnement politique et juridique mondial. La politique appliquée à Hong Kong et fondée sur le principe «un État, deux systèmes» est un cas exceptionnel de transfert de droits de l'État prédécesseur à l'État successeur. Dans le cas du Timor-Leste, une période de transition a servi au transfert des droits et des obligations de l'État prédécesseur à l'État successeur, par l'intermédiaire de l'Administration transitoire des Nations Unies.

20. En cherchant à déterminer si la succession d'États en matière de responsabilité de l'État est régie par un principe général, le Rapporteur spécial semble avoir accordé beaucoup plus d'attention à la doctrine qu'à la pratique effective des États dans ce domaine, qui est pourtant de la première importance pour le sujet à l'examen. Lorsque le Rapporteur spécial évoque la pratique des États, il

s'intéresse davantage à des cas survenus en Europe qu'à des cas survenus dans d'autres régions. Par exemple, cinq pages du rapport sont consacrées à des cas de succession en Europe centrale et orientale dans les années 1990, mais une page seulement à des cas de succession en Amérique latine et en Asie. Le cas de l'Union soviétique est mentionné comme un cas de succession d'États, mais il fait l'objet d'assez peu d'attention au regard de sa pertinence pour le sujet. De plus, de nombreux autres cas pertinents, comme ceux du Viet Nam et de l'Algérie, sont absents du rapport.

21. Comme le Rapporteur spécial le souligne avec justesse, la succession d'États prend des formes diverses (transfert d'une partie du territoire, sécession, dissolution, unification et création de nouveaux États indépendants), qu'il convient d'examiner pour classer les responsabilités qui en découlent en différentes catégories. À dire vrai, si la Commission n'établit pas, au moyen de preuves suffisantes, quelle est la pratique ou l'*opinio juris* en ce qui concerne la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, ses travaux auront le même résultat que ceux qui ont abouti aux deux précédentes Conventions sur la succession d'États. Compte tenu de leur rareté, tous les exemples de pratique des États dans le domaine à l'examen doivent être pris en considération. En conséquence, lorsqu'il élaborera son deuxième rapport, le Rapporteur spécial devrait envisager d'examiner d'autres cas classiques de succession d'États, notamment ceux où les faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur constituent une violation des normes du droit international coutumier, du *jus cogens* ou du droit international général.

22. Le sujet à l'examen a fait l'objet d'une étude approfondie par l'Institut de droit international. M. Nguyen convient toutefois avec le Rapporteur spécial que les travaux de cet organisme de codification, qui appartient au secteur privé et qui diffère de la Commission sur le plan de la légitimité et de l'autorité, ne devraient pas être un frein aux travaux de la Commission sur le même sujet.

23. En ce qui concerne le projet d'article premier, consacré à la portée du sujet, les termes généraux dans lequel il est formulé risquent davantage de semer la confusion parmi les lecteurs que de faciliter la compréhension. Le terme «effets», en particulier, ne permet pas de bien exposer le cœur du sujet, à savoir les droits et les obligations juridiques qui découlent d'un fait internationalement illicite. En outre, alors que la succession d'États suppose généralement le transfert des droits et des obligations découlant d'un fait internationalement illicite commis par l'État prédécesseur à un ou plusieurs États successeurs, le projet d'article n'explique pas clairement quel État porte la responsabilité et à l'égard de qui, ni si la responsabilité vis-à-vis des organisations internationales est aussi prise en considération. Au paragraphe 22 de son rapport, le Rapporteur spécial précise que la portée du sujet ne s'étendra pas aux questions de succession en matière de responsabilité des organisations internationales. Or, comme M. Murase l'a dit à la séance précédente, il serait bon de tenir compte des situations où des États membres d'une organisation internationale engagent leur responsabilité à raison du comportement de cette organisation à l'égard de tierces parties.

24. En ce qui concerne le projet d'article 2, la plupart des définitions qu'il contient sont identiques à celles données dans les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 et dans la résolution de l'Institut de droit international sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale. Il faudrait toutefois se demander si l'emploi du terme «substitué» aux alinéas *b*, *c* et *d* est approprié car, comme le Rapporteur spécial le relève au paragraphe 71 de son rapport, il existe dans la pratique des cas de succession, tels que le transfert de territoire ou la séparation d'une partie du territoire, où l'État prédécesseur n'est pas remplacé dans son entièreté par l'État successeur. La rétrocession de Hong Kong en 1997 ne semble pas être couverte par le projet d'article 2. De fait, la succession d'États est le changement de souveraineté sur un territoire ou une partie de territoire. M. Nguyen suppose que dans la version anglaise, à l'alinéa *e*, qui définit l'expression *international responsibility*, le Rapporteur spécial a voulu écrire *the legal relations which arise under international law*. Quoiqu'il en soit, l'expression utilisée devrait s'appliquer clairement aux conséquences, au regard des droits et des obligations, d'un fait internationalement illicite d'un État plutôt qu'aux relations juridiques générales qui résultent d'un tel fait. Or, dans sa formulation actuelle, l'alinéa *e* peut être interprété à tort comme couvrant également les relations juridiques indirectes avec les États tiers lésés.

25. M. Nguyen fera deux observations au sujet du projet d'article 3. Premièrement, comme il l'a déjà suggéré, il faudrait préciser dans les commentaires que les obligations énoncées au paragraphe 1 sont des obligations d'ordre général qui naissent d'un fait internationalement illicite, commis en violation d'un engagement conventionnel, d'une norme coutumière, d'une norme de *jus cogens* ou de toute autre règle du droit international général. En conséquence, d'autres exemples illustrant la pratique dans ce domaine devraient être évoqués et examinés de la même façon. Deuxièmement, il faudrait compléter l'expression «[t]out accord autre», au paragraphe 3, en indiquant quelles sont les parties à l'accord et si celui-ci est conclu uniquement entre l'État prédécesseur et l'État successeur ou entre ces deux États et tout autre État tiers concerné. Dans la première phrase du paragraphe 3 il faudrait aussi mentionner que l'objet de «[t]out accord autre» est l'acceptation par une tierce partie de la succession d'États en matière de responsabilités découlant de tel ou tel traité ou la modification de la portée des responsabilités incombant à un État successeur en vertu du traité en question.

26. En conclusion, M. Nguyen est d'accord pour que les projets d'articles 1 et 2 soient renvoyés au Comité de rédaction pour examen.

Protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés³⁴⁶ (A/CN.4/703, partie II, sect. D³⁴⁷)

[Point 4 de l'ordre du jour]

27. Le PRÉSIDENT propose que, à l'issue des consultations avec le Bureau, la Commission crée un groupe de travail sur la protection de l'environnement en rapport

³⁴⁶ Pour l'historique des travaux sur le sujet, voir *Annuaire... 2017*, vol. II (2^e partie), p. 153, chap. X, sect. A.

³⁴⁷ Disponible sur le site Web de la Commission, documents de la soixante-neuvième session.

avec les conflits armés, qui réfléchira à la manière de poursuivre l'examen de ce sujet.

28. M. GÓMEZ ROBLEDÓ demande si le groupe de travail étudiera également les projets de commentaires établis pour la session en cours par la précédente Rapporteuse spéciale, M^{me} Jacobsson.

29. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau est d'avis que le groupe de travail devrait surtout réfléchir à la manière d'avancer sur le sujet. C'est toutefois au groupe de travail lui-même qu'il reviendra d'apprécier la situation, une fois qu'il aura été constitué. Le Président croit comprendre que le texte des commentaires que M^{me} Jacobsson a soumis au secrétariat n'est pas encore prêt pour un examen par le groupe de travail.

30. M. LLEWELLYN (Secrétaire de la Commission) dit que M^{me} Jacobsson a qualifié le texte qu'elle a soumis de premier projet de commentaires, incomplet et non édité. Selon elle, ce document n'offre pas une base à partir de laquelle le groupe de travail peut mener des travaux de fond. Le projet de commentaires sera néanmoins distribué aux membres du groupe de travail et il incombera au président du groupe de travail et au groupe lui-même de décider de la suite à lui donner.

31. Le PRÉSIDENT appelle l'attention des membres, en particulier ceux qui ont été élus récemment, sur le chapitre X du rapport de la Commission sur sa soixante-huitième session³⁴⁸, qui donne un bon aperçu des travaux qui ont été menés sur le sujet.

32. Le Président dit qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Commission souhaite constituer le groupe de travail sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés.

Il en est ainsi décidé.

33. Le PRÉSIDENT propose que, sur la base des consultations avec le Bureau dont il vient d'être question, M. Vázquez-Bermúdez soit nommé Président du Groupe de travail sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 10 h 50.

3376^e SÉANCE

Mardi 18 juillet 2017, à 10 h 5

Président: M. Georg NOLTE

Présents: M. Argüello Gómez, 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. Kolodkin, M. Laraba, M^{me} Lehto, M. Murase, M. Murphy, M. Nguyen, M^{me} Oral,

³⁴⁸ *Annuaire... 2016*, vol. II (2^e partie), p. 197 et suiv.