

Provisoire

Réservé aux participants

18 août 2021

Français

Original : anglais

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

Compte rendu analytique provisoire de la 3531^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le lundi 5 juillet 2021, à 15 heures

Sommaire

Succession d'États en matière de responsabilité de l'État (*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_fr@un.org).



Présents :

| | |
|--------------------|-----------------------------------|
| <i>Président :</i> | M. Hmoud |
| <i>Membres :</i> | M. Aurescu |
| | M. Cissé |
| | M ^{me} Escobar Hernández |
| | M. Forteau |
| | M ^{me} Galvão Teles |
| | M. Grossman Guiloff |
| | M. Hassouna |
| | M. Jalloh |
| | M. Laraba |
| | M ^{me} Lehto |
| | M. Murase |
| | M. Nguyen |
| | M ^{me} Oral |
| | M. Ouazzani Chahdi |
| | M. Park |
| | M. Petrič |
| | M. Rajput |
| | M. Reinisch |
| | M. Ruda Santolaria |
| | M. Saboia |
| | M. Šturma |
| | M. Tladi |
| | M. Valencia-Ospina |
| | M. Vázquez-Bermúdez |
| | Sir Michael Wood |
| | M. Zagaynov |

Secrétariat :

| | |
|--------------|-----------------------------|
| M. Llewellyn | Secrétaire de la Commission |
|--------------|-----------------------------|

La séance est ouverte à 15 h 10.

Succession d'États en matière de responsabilité de l'État
(point 6 de l'ordre du jour) (*suite*) (A/CN.4/743)

M. Šturma (Rapporteur spécial), présentant son quatrième rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État (A/CN.4/743), dit qu'avant d'en aborder le thème principal, il souhaite rappeler les considérations générales qui s'appliquent au sujet dans son ensemble. Ces considérations, résumées au point B du chapitre I du rapport, sont les suivantes : les projets d'article sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État ont un caractère subsidiaire et les accords entre les États concernés priment ; il est essentiel de veiller à la cohérence des projets d'article proposés avec les travaux antérieurs de la Commission, tout particulièrement les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ; les notions d'équité et de proportion équitable ou de répartition des droits et obligations doivent se voir accorder l'importance qu'elles méritent ; les cas de succession d'États font inévitablement entrer en jeu à la fois des considérations politiques et des considérations juridiques, de sorte qu'ils sont liés au contexte spécifique dans lequel ils s'inscrivent ; ni le principe de la « table rase », ni celui de la succession automatique ne peuvent être admis comme règle générale, et le traitement du sujet suppose d'associer codification et développement progressif du droit international.

La deuxième partie du rapport est consacrée à l'impact de la succession d'États sur les différentes formes de responsabilité. Si la question de la réparation des dommages est centrale, elle n'est pas la seule traitée. Au contraire, le rapport aborde toutes les formes de responsabilité et toutes les conséquences juridiques qui sont susceptibles de s'appliquer même dans des situations de succession d'États en visant à maintenir la cohérence avec les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Si l'on avait laissé de côté certaines des conséquences juridiques des faits internationalement illicites au seul motif qu'elles n'apparaissent que très rarement dans la pratique ou la doctrine en matière de succession d'États, le rapport aurait donné une vision erronée de la situation.

Le principe selon lequel les règles générales de la responsabilité de l'État continuent de s'appliquer à l'égard de l'État prédécesseur, sous réserve de l'impossibilité matérielle pour celui-ci d'accorder une forme de réparation donnée, n'est pas remis en cause dans le rapport ou les projets d'article. Il y est reconnu que, si dans des circonstances particulières certaines formes de réparation par un ou plusieurs États successeurs peuvent être justifiées, ce n'est que dans ces circonstances que l'on peut parler d'un transfert éventuel et conditionnel d'obligations et de droits, autrement dit d'une succession d'États *stricto sensu*.

Cette conclusion est conforme à l'approche adoptée dans les précédents rapports qui traitaient de véritables situations de succession d'États (même seulement éventuelle ou conditionnelle) aux droits et obligations découlant de la responsabilité de l'État, ainsi que de situations où la responsabilité de l'État pour ses actes propres est engagée malgré la succession. Dans cette dernière hypothèse, les règles ordinaires d'attribution des actes des organes de l'État ou d'autres personnes ou entités, dont des mouvements insurrectionnels par exemple, continuent de s'appliquer. Autrement dit, la conclusion retenue est pleinement en accord avec le principe énoncé au projet d'article 6, selon lequel la succession d'États n'a pas d'incidence sur l'attribution du fait internationalement illicite commis avant cette date.

Au chapitre III du rapport, un point A est consacré à l'examen des problèmes posés par les différentes formes de réparation, à commencer par la restitution qui fait l'objet du projet d'article 16. Il est dit au paragraphe 1 de cette disposition, qui énonce une règle fondamentale étroitement inspirée du texte des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, que lorsqu'un État prédécesseur continue d'exister, cet État est tenu de procéder à la restitution, dès lors et pour autant que celle-ci n'est pas matériellement impossible et n'impose pas une charge disproportionnée. Toutefois, comme il est précisé au paragraphe 2 du projet d'article 16, il est des situations dans lesquelles seul un État successeur ou l'un des États successeurs est en mesure de procéder à cette restitution, ou encore des situations où la restitution n'est pas possible sans la participation d'un État successeur. Il peut s'agir par exemple de cas où un objet enlevé illégalement, ou encore une construction présentant une menace pour l'environnement, sont situés sur le territoire de l'État successeur.

Dans ces situations, l'État lésé peut demander à l'État successeur de procéder à la restitution ou d'y participer, et des négociations seront engagées entre eux à cet effet.

Il est indiqué au paragraphe 3 du projet d'article 16 que les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute répartition ou autre accord entre l'État successeur et l'État prédécesseur ou un autre État successeur. Le paragraphe 4 du projet d'article traite quant à lui des situations inverses de celles visées au paragraphe 2 et prévoit qu'un État successeur peut demander restitution à l'État qui a commis un fait illicite à l'encontre de l'État prédécesseur, si le préjudice causé par ce fait illicite continue d'affecter le territoire ou les personnes relevant désormais de sa juridiction.

La deuxième forme de réparation envisagée dans le rapport est l'indemnisation. C'est aussi la plus fréquente et elle peut intervenir dans des situations affectées par une succession d'États. Le projet d'article 17, qui y est consacré, est fondé sur une analyse de la pratique, notamment des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Commission d'indemnisation des Nations Unies, et il est structuré de la même manière que le projet d'article 16. Au paragraphe 1 est réaffirmée l'obligation faite à un État prédécesseur qui continue d'exister de réparer le dommage causé par son fait internationalement illicite. Au paragraphe 2 il est dit qu'un État lésé par un fait illicite peut demander réparation à l'État successeur, ou à l'un des États successeurs, de l'État auteur du fait illicite, à condition que ledit État prédécesseur ait cessé d'exister ou que l'État successeur ait continué de bénéficier des conséquences du fait illicite en question. Une telle demande se justifie, par exemple, lorsqu'il existe un lien direct entre les conséquences d'un fait illicite et le territoire ou la population d'un nouvel État ou de plusieurs nouveaux États, ou lorsque l'auteur du fait illicite est un organe de l'État prédécesseur devenu par la suite organe de l'État successeur. Le paragraphe 3 du projet d'article 17 porte sur les cas où une répartition est convenue ou un autre accord est conclu entre l'État successeur et l'État prédécesseur, ou un autre État successeur. Son paragraphe 4 dispose qu'un État successeur peut demander réparation à l'État auteur d'un fait illicite commis à l'encontre de l'État prédécesseur, à condition que l'État successeur ait continué de subir les conséquences préjudiciables dudit fait après la date de la succession.

La troisième section du point A du chapitre III est consacrée à la satisfaction en tant que forme de réparation d'un préjudice non matériel. Selon l'approche classique, le préjudice moral est considéré comme étant par nature étroitement lié aux relations bilatérales entre les États concernés, ainsi qu'à leur dignité et à leur personnalité. En conséquence, dans les situations de succession d'États donnant lieu à un changement de souveraineté, on voit mal comment la satisfaction pourrait être demandée à un État successeur ou par un État successeur. Toutefois, il existe dans le droit moderne de la responsabilité de l'État une notion de préjudice juridique. Elle renvoie principalement à la violation d'obligations qui n'ont pas de caractère bilatéral mais visent à protéger les intérêts collectifs essentiels d'un groupe d'États ou de la communauté internationale des États, par exemple les obligations visant la protection des droits de l'homme ou la prévention et la répression des crimes de droit international. Étant donné le caractère objectif de ces obligations qui ont un effet *erga omnes*, leur violation emporte des conséquences juridiques qui vont au-delà de la simple réparation du préjudice moral découlant de l'atteinte à l'honneur et à la dignité d'un seul État. Dans ce cas, aucun État, pas même un État successeur, ne doit se voir refuser la possibilité de demander satisfaction sous une forme adéquate.

Étant entendu que la satisfaction est une forme possible de réparation, la question posée dans le rapport est ensuite celle de la forme adéquate qu'elle peut prendre. Dans le cas de violations graves d'obligations *erga omnes*, tout particulièrement de crimes relevant du droit international, l'ouverture de poursuites et le prononcé de sanctions à l'égard des personnes responsables de ces violations sont les formes de satisfaction les plus appropriées. Des développements sont donc consacrés aux poursuites des auteurs de crimes relevant du droit international qui ont été commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie avant et après le 27 avril 1992, date à laquelle on considère généralement que le processus de dissolution de la Yougoslavie s'est achevé. L'analyse de ce dernier cas de succession allait de soi, car il s'agit de l'une des situations les plus remarquables offertes en la matière par la pratique contemporaine. En outre, les auteurs de nombreux crimes de droit international ont été poursuivis et jugés dans ce contexte, tant au niveau international qu'au niveau national.

Le projet d'article 18 proposé est fondé sur cette analyse. Il est confirmé au paragraphe 1 que dans les cas de succession d'États où l'État prédécesseur continue d'exister, cet État est tenu de donner satisfaction pour le préjudice causé par son fait internationalement illicite dans la mesure où ce préjudice ne peut être réparé par la restitution ou l'indemnisation. Dans un souci de prudence et de souplesse, il est dit au paragraphe 2 que les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de toute satisfaction adéquate, en particulier la poursuite de crimes relevant du droit international, qui peut être demandée ou fournie par tout État successeur.

Le point B du chapitre III du rapport traite de la cessation et de la non-répétition, deux obligations qui reflètent la conception contemporaine de la responsabilité de l'État selon laquelle celle-ci ne se limite pas à la simple réparation du préjudice. Les développements consacrés à ces deux notions témoignent d'une approche globale des règles de la responsabilité susceptibles d'être affectées par une situation de succession d'États. D'une part, il est relevé dans le rapport que l'obligation de cessation ne peut naître qu'à l'égard de faits illicites ayant un caractère continu et qu'elle repose sur les règles générales de la responsabilité de l'État. De ce fait, les règles existantes seraient en principe suffisantes et aucun nouveau projet d'article ne serait nécessaire en plus du projet d'article 7, adopté provisoirement par la Commission au cours de la première partie de sa soixante-douzième session (A/CN.4/SR.3528). D'un autre côté, il est aussi admis dans le rapport que les assurances et les garanties de non-répétition d'un acte illicite doivent être abordées dans le cadre du sujet à l'examen, car elles remplissent une fonction distincte des autres formes de réparation en ce qu'elles concernent l'avenir et visent des actes illicites uniques, accomplis, et non continus. En outre, l'obligation primaire qui a été violée doit subsister et être en vigueur, de sorte que le transfert éventuel de l'obligation secondaire est tributaire de la succession à l'obligation primaire.

Le projet d'article 19 proposé, sur les assurances et garanties de non-répétition, comporte deux paragraphes. Dans le premier est réaffirmée la règle générale – tirée des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite – selon laquelle en cas de succession d'États, lorsqu'un État prédécesseur continue d'exister, cet État a l'obligation d'offrir des assurances et des garanties de non-répétition appropriées si les circonstances l'exigent, même après la date de la succession d'États. Le second paragraphe de l'article 19 porte sur les situations plus exceptionnelles dans lesquelles, sous réserve de la réunion de deux conditions – premièrement que l'obligation violée par un fait internationalement illicite reste en vigueur après la date de la succession d'États entre un État successeur et un autre État concerné, et, deuxièmement, que les circonstances l'exigent – l'État lésé peut demander à l'État successeur des assurances et des garanties de non-répétition appropriées ou, à l'inverse, l'État successeur d'un État lésé par un fait internationalement illicite d'un autre État peut demander à cet État des assurances et des garanties de non-répétition appropriées.

Une section du rapport est également consacrée aux faits composites, en réponse à une demande formulée par des membres du Comité de rédaction en 2019 dans le cadre du débat sur le projet d'article 7, qui traite des faits ayant un caractère continu. La question des actes composites avait déjà été partiellement analysée aux paragraphes 63 à 74 du deuxième rapport sur le sujet (A/CN.4/719), mais aucun projet d'article n'avait été proposé. L'analyse est poursuivie dans le quatrième rapport, et le projet d'article 7 *bis* proposé est le fruit des développements figurant dans les deux rapports. C'est le pendant du projet d'article 7 qui repose sur le postulat selon lequel les faits composites diffèrent fondamentalement des faits continus et constituent une notion pertinente même dans les situations de succession d'États. Le projet d'article 7 *bis* ne vise pas à poser une nouvelle règle, mais porte sur l'application des règles générales de la responsabilité de l'État dans le contexte de la succession d'États. Il porte également sur l'attribution de faits à un État prédécesseur ou successeur, plus que sur la succession elle-même à savoir le transfert des droits ou obligations. Il est néanmoins utile en ce qu'il peut apporter un éclairage supplémentaire sur la question.

La troisième partie du rapport concerne le programme de travail futur. Le cinquième rapport sur le sujet sera axé sur les problèmes juridiques qui se posent dans les situations où il y a une pluralité d'États successeurs lésés et une pluralité d'États responsables. Il se pourrait cependant qu'il ne comporte que peu de projets d'article nouveaux, voire aucun nouveau

projet. Il inclura en outre des questions diverses et techniques, telles que la renumérotation et le plan définitif du projet d'articles dans la perspective de l'achèvement des travaux sur le sujet dans un avenir proche. Selon la manière dont progresse le débat, la Commission pourrait être en mesure d'adopter l'ensemble du projet d'articles en première lecture en 2022.

La séance est levée à 15 h 30.