

Chapitre X

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

A. Introduction

219. À sa soixante-neuvième session (2017), la Commission a décidé d'inscrire le sujet « Succession d'États en matière de responsabilité de l'État » à son programme de travail et a désigné M. Pavel Šturma Rapporteur spécial pour ce sujet¹²³². Dans sa résolution 72/116 du 7 décembre 2017, l'Assemblée générale a pris note de la décision de la Commission.

220. À la même session, la Commission a examiné le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/708), qui visait à exposer l'approche de celui-ci quant à la portée et au résultat des travaux sur le sujet, et à donner une vue d'ensemble des dispositions générales relatives au sujet. À l'issue du débat en séance plénière, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles 1^{er} à 4 figurant dans le premier rapport du Rapporteur spécial. Elle a ensuite pris note du rapport intérimaire du Président du Comité de rédaction sur les projets d'articles 1^{er} et 2 provisoirement adoptés par le Comité, qui lui avait été présenté pour information¹²³³.

B. Examen du sujet à la présente session

221. À la présente session, la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/719), qu'elle a examiné à ses 3431^e à 3435^e séances, du 17 au 24 juillet 2018.

222. Dans son deuxième rapport, composé de quatre parties, le Rapporteur spécial abordait d'abord certaines questions préliminaires, notamment la légalité de la succession (première partie). Il examinait ensuite les règles générales sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, concernant en particulier la question de l'attribution ainsi que la différence entre les violations continues et les violations qui ont cessé (deuxième partie). Puis le Rapporteur spécial traitait de catégories particulières de succession d'États aux obligations découlant de la responsabilité (troisième partie). Enfin, le programme de travail futur était envisagé (quatrième partie). Le Rapporteur spécial proposait sept projets d'article correspondant aux questions abordées dans la première partie (projet d'article 5), la deuxième partie (projet d'article 6) et la troisième partie (projets d'articles 7 à 11) de son deuxième rapport¹²³⁴.

¹²³² À sa 3354^e séance, le 9 mai 2017. Le sujet avait été inscrit au programme de travail à long terme de la Commission à sa soixante-huitième session (2016), sur la base de la proposition reproduite à l'annexe B du rapport de la Commission (*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, Supplément n° 10 (A/71/10)*).

¹²³³ Le rapport intérimaire du Président du Comité de rédaction peut être consulté dans le Guide analytique des travaux de la Commission du droit international, à l'adresse http://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml.

¹²³⁴ Le texte des projets d'articles 5 à 11 proposés par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport se lit comme suit :

Projet d'article 5

Cas de succession d'États couverts par le présent projet d'articles

Le présent projet d'articles s'applique uniquement aux effets d'une succession d'États se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

Projet d'article 6

Règle générale

1. 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.
2. Si l'État prédécesseur continue d'exister, l'État ou le sujet lésé peut, même après la date de la succession, invoquer la responsabilité de l'État prédécesseur et exiger de lui qu'il répare le préjudice causé par le fait internationalement illicite.

3. Cette règle est sans préjudice de l'attribution possible du fait internationalement illicite à l'État successeur à raison de la violation d'une obligation internationale par un fait ayant un caractère continu si cet État est lié par l'obligation en cause.
4. Nonobstant les dispositions des paragraphes 1 et 2, l'État ou le sujet lésé peut demander réparation du préjudice causé par un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur également ou uniquement à l'État ou aux États successeurs, conformément aux dispositions des projets d'articles ci-après.

Projet d'article 7

Séparation de parties d'un État (sécession)

1. Sous réserve des exceptions visées aux paragraphes 2 et 3, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur ne passent pas à l'État successeur lorsqu'une ou plusieurs parties du territoire d'un État font sécession pour former un ou plusieurs États si l'État prédécesseur continue d'exister.
2. Si des circonstances particulières l'exigent, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur passent à l'État successeur lorsque le fait a été commis par un organe d'une unité territoriale de l'État prédécesseur qui est devenu par la suite un organe de l'État successeur.
3. Si des circonstances particulières l'exigent, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur sont assumées par l'État prédécesseur et le ou les États successeurs lorsqu'il existe un lien direct entre le fait ou ses conséquences et le territoire de l'État ou des États successeurs.
4. Le comportement d'un mouvement, insurrectionnel ou autre, qui parvient à créer un nouvel État sur une partie du territoire d'un État prédécesseur ou sur un territoire administré par celui-ci est considéré comme le fait du nouvel État au regard du droit international.

Projet d'article 8

États nouvellement indépendants

1. Sous réserve des exceptions visées au paragraphe 2, 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.
2. 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. Les circonstances particulières peuvent être prises en considération lorsqu'il existe un lien direct entre le fait ou ses conséquences et le territoire de l'État successeur, et lorsque l'ancien territoire dépendant jouissait d'une autonomie substantielle.
3. Le comportement d'un mouvement de libération nationale ou autre qui parvient à créer un nouvel État indépendant est considéré comme le fait du nouvel État au regard du droit international.

Projet d'article 9

Transfert d'une partie du territoire d'un État

1. Sous réserve des exceptions visées aux paragraphes 2 et 3, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur ne passent pas à l'État successeur lorsqu'une partie du territoire de l'État prédécesseur devient une partie du territoire de l'État successeur.
2. Si des circonstances particulières l'exigent, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur sont transférées à l'État successeur lorsque le fait a été commis par un organe d'une unité territoriale de l'État prédécesseur qui est devenu par la suite un organe de l'État successeur.
3. Si des circonstances particulières l'exigent, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur sont assumées par l'État prédécesseur et l'État successeur lorsqu'il existe un lien direct entre le fait ou ses conséquences et le territoire de l'État successeur.

Projet d'article 10

Unification d'États

1. Lorsque deux ou plusieurs États s'unissent pour former un nouvel État successeur, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite d'un État prédécesseur passent à l'État successeur.
2. Lorsqu'un État est incorporé dans un autre État préexistant et cesse d'exister, les obligations découlant d'un fait internationalement illicite commis par l'État prédécesseur passent à l'État successeur.
3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent à moins que les États concernés, y compris un État lésé, n'en conviennent autrement.

Projet d'article 11

Dissolution d'États

1. Lorsqu'un État est dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs États successeurs, les obligations découlant de la commission d'un fait

223. À sa 3435^e séance, le 24 juillet 2018, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les projets d'articles 5 à 11 figurant dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, en tenant compte des vues exprimées au cours du débat en séance plénière.

224. À sa 3343^e séance, le 3 août 2018, le Président du Comité de rédaction a présenté oralement un rapport intérimaire sur le projet de paragraphe 2 de l'article premier, et les projets d'articles 5 et 6, provisoirement adoptés par le Comité de rédaction. Le rapport a été présenté pour mémoire ; on le trouvera sur le site Web de la Commission¹²³⁵.

225. À sa 3451^e séance, le 9 août 2018, la Commission a décidé de demander au secrétariat de réaliser une étude contenant des informations sur les instruments qui pourraient présenter un intérêt pour la suite de ses travaux sur le sujet.

1. Présentation par le Rapporteur spécial de son deuxième rapport

226. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il avait tenu compte dans son deuxième rapport des observations faites par les membres de la Commission et par les délégations à la Sixième Commission. En ce qui concernait la règle générale sous-tendant le sujet de la succession à la responsabilité, le Rapporteur spécial estimait qu'une thèse de la non-succession ne devait pas être remplacée par une autre thèse similaire en faveur de la succession : une approche plus souple et plus réaliste était nécessaire. Il importait d'assurer une certaine cohérence avec les travaux précédents de la Commission, en particulier sur le plan de la terminologie, mais il n'était pas pour autant nécessaire d'adopter la même structure que dans la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978 et la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État de 1983. Les précédents travaux de la Commission sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite étaient eux aussi essentiels.

227. À cet égard, le Rapporteur spécial a fait observer que le régime juridique complexe de la responsabilité de l'État avait déjà été codifié par la Commission dans son projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹²³⁶, qui reflétait en grande partie le droit international coutumier. Les principes généraux et règles de ce projet d'articles devaient être appliqués, ou développés si nécessaire, de manière qu'ils puissent orienter les États ayant à régler des problèmes de responsabilité dans le cadre d'une succession. Il fallait envisager la question de la succession, non pas sous l'angle de la « responsabilité » *in abstracto*, mais par rapport à un ensemble de principes et de règles à caractère secondaire régissant en particulier : la qualification d'un fait comme internationalement illicite et l'attribution de ce fait à un État donné, le contenu et les formes de la responsabilité, et l'invocation de la responsabilité d'un État. Les règles générales ainsi déterminées pourraient alors faire l'objet d'exceptions et de modifications en fonction de différents facteurs, par exemple selon que la violation avait cessé ou qu'elle perdurait, selon que le dommage causé était ou non localisé ou selon que l'État prédécesseur continuait d'exister ou avait disparu. De l'avis du Rapporteur spécial, ce dernier aspect était particulièrement important.

228. Le Rapporteur spécial proposait sept nouveaux projets d'article dans son deuxième rapport. Outre ceux consacrés à certaines règles générales (projets d'articles 5 et 6), les projets d'article étaient axés sur le transfert des obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur (projets d'articles 7 à 11). Le projet

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.

2. Les États successeurs devraient négocier de bonne foi avec l'État lésé et entre eux afin de régler les conséquences du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur. Ils devraient prendre en considération l'existence d'un lien territorial, l'équité de la répartition et tous autres facteurs pertinents.

¹²³⁵ Le rapport peut être consulté dans le Guide analytique des travaux de la Commission du droit international, à l'adresse http://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml.

¹²³⁶ Résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, annexe. Le projet d'articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans l'*Annuaire ... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, par. 76 et 77.

d'article 5 portait sur la question de la légalité de la succession, et disposait que le projet d'articles s'appliquait uniquement aux effets d'une succession d'États se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international inscrits dans la Charte des Nations Unies. Le Rapporteur spécial avait d'abord hésité à traiter une question aussi susceptible de prêter à controverse étant donné que, outre les cas manifestes de succession illégale, il existait aussi des cas qui se situaient dans une zone « grise » ou « neutre » qui n'était peut-être pas régie par le droit international. Le projet d'article 5 était donc une modeste disposition rédigée sur le modèle de l'article 6 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978, qui s'inscrivait dans la ligne des autres dispositions précédemment adoptées par la Commission, ainsi que des travaux entrepris par l'Institut de Droit international.

229. La deuxième disposition générale était le projet d'article 6, qui énonçait la règle générale applicable à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, à savoir le principe de non-succession s'agissant de l'établissement d'un fait internationalement illicite. Le projet d'article disposait que la succession d'États n'avait pas d'incidence sur l'attribution d'un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession d'États. Il envisageait ensuite l'éventuelle incidence sur la succession à la responsabilité de la distinction entre violations ayant un caractère instantané et violations ayant un caractère continu, ainsi que la question des faits composites.

230. Les cinq projets d'article qui suivaient le projet d'article 6 développaient et modifiaient la règle générale qui y était énoncée. Ils traitaient de catégories particulières de succession et précisaient les circonstances dans lesquelles les obligations découlant d'un fait internationalement illicite étaient assumées par l'État prédécesseur et celles dans lesquelles elles passaient à l'État successeur. Les cinq projets d'article se répartissaient en deux groupes. Les projets d'articles 7, 8 et 9 envisageaient les cas où l'État prédécesseur continuait d'exister, tandis que les projets d'articles 10 et 11 visaient ceux où l'État prédécesseur avait cessé d'exister.

231. Les projets d'articles 7, 8 et 9, qui visaient respectivement la séparation de parties d'un État, la création d'un État nouvellement indépendant, et le transfert d'une partie du territoire d'un État, étaient structurés sur le même modèle. Ils énonçaient tout d'abord la règle générale selon laquelle les obligations découlant d'un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur ne passaient pas à l'État successeur, avant de définir des exceptions applicables dans des circonstances particulières, comme l'existence d'un lien direct entre le fait ou ses conséquences et le territoire de l'État ou des États successeurs. Les projets d'articles 7 et 9 visaient aussi le cas où le fait a été commis par un organe d'une unité territoriale de l'État prédécesseur qui est devenu par la suite un organe de l'État successeur.

232. Le projet d'article 10 traitait des deux cas d'unification d'États – fusion d'États et incorporation d'un État dans un autre État préexistant –, tandis que le projet d'article 11 portait sur la dissolution d'États. Dans ce dernier projet d'article, l'accent était mis sur l'importance des accords qui devaient être négociés de bonne foi par les États successeurs.

233. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il était possible de remettre à plus tard l'examen du libellé et de l'emplacement définitifs des projets d'articles 3 et 4, tels qu'ils avaient été proposés dans le premier rapport et renvoyés au Comité de rédaction. À propos du programme de travail futur, le Rapporteur spécial a redit son intention de se conformer, avec la souplesse nécessaire, au programme envisagé dans son premier rapport (A/CN.4/708, par. 133). La question des formes de réparation et de l'invocation de l'obligation de réparation pourrait nécessiter une analyse plus poussée, et il faudrait peut-être inclure des définitions supplémentaires dans le projet d'article 2 relatif aux expressions employées. En principe, le troisième rapport (2019) serait consacré au transfert des droits ou des réclamations d'un État lésé prédécesseur à l'État successeur. Le quatrième rapport (2020) traiterait des questions de procédure et de questions diverses, y compris la pluralité d'États successeurs et la question de la responsabilité partagée, ainsi que des questions concernant le cas des organisations internationales lésées ou des particuliers lésés. De l'avis du Rapporteur spécial, l'ensemble du projet d'articles pourrait être adopté en première lecture en 2020 ou en 2021, en fonction de la progression du débat.

2. Résumé du débat

a) Observations d'ordre général

234. D'une manière générale, les membres ont accueilli favorablement le deuxième rapport du Rapporteur spécial, dont ils ont approuvé la structure. Plusieurs membres ont fait observer que la rareté de la pratique étatique concernant la succession d'États en matière de responsabilité de l'État rendait particulièrement difficiles les travaux de la Commission sur le sujet. Certains membres ont convenu avec le Rapporteur spécial que la pratique étatique disponible était hétérogène, qu'elle dépendait du contexte et touchait à des questions souvent politiquement sensibles, et ont relevé que l'on ne disposait que d'un nombre relativement peu important de décisions pertinentes de cours et tribunaux internes et internationaux. Selon plusieurs membres, ces difficultés confirmaient les craintes exprimées initialement par certains d'entre eux quant au fait que le sujet ne se prêtait peut-être pas à la codification ou au développement progressif. Plusieurs membres ont émis des réserves quant au fait que dans son rapport, le Rapporteur spécial faisait largement appel à la doctrine et aux travaux de l'Institut de Droit international. Il a été noté en outre que la pratique examinée dans le rapport, bien que plus diversifiée que dans le premier rapport, était principalement illustrée à l'aide de sources et d'exemples européens.

235. Plusieurs membres ont convenu avec le Rapporteur spécial qu'il était possible de déterminer une règle générale sous-jacente applicable à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, selon laquelle la responsabilité de l'État n'était pas automatiquement transférée à l'État successeur, excepté dans certaines circonstances. Il a été souligné qu'il fallait adopter une approche réaliste et souple à cet égard, comme le Rapporteur spécial l'avait indiqué. Selon le point de vue exprimé par d'autres membres de la Commission, il serait plus pratique de dégager plusieurs règles que de tenter de confirmer l'existence d'une unique règle générale sous-jacente, qu'il pourrait être impossible de déterminer.

236. La question de la portée des exceptions possibles à la règle générale sous-jacente de non-succession a donné lieu à un débat considérable. Plusieurs membres ont mis en garde contre le remplacement d'une thèse générale de la non-succession à la responsabilité de l'État par une présomption générale similaire en faveur de la succession. Il a été relevé que certains des projets d'article proposés par le Rapporteur spécial admettaient en fait cette présomption de succession, en particulier dans les cas où l'État prédécesseur n'existait plus. De l'avis de plusieurs membres, ces propositions reposaient plus sur des motifs d'ordre politique que sur la pratique étatique, et relevaient davantage du développement progressif, voire d'un énoncé *de lege ferenda*, que de la codification du droit international existant. À cet égard, il a été souligné qu'il importait de préciser dans quelle mesure chacun des projets d'article serait constitutif d'un développement progressif ou d'une codification du droit international.

237. En ce qui concernait la méthodologie adoptée par le Rapporteur spécial, certains membres ont exprimé des doutes quant au choix de traiter séparément les questions de succession aux obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur (examinées dans le deuxième rapport) et les questions concernant les droits et réclamations de l'État prédécesseur lésé découlant d'un fait internationalement illicite (devant être examinées dans le troisième rapport). Selon eux, il risquait d'en résulter un chevauchement inutile des travaux. Pour ce qui était des catégories de succession à analyser, plusieurs membres ont souscrit à la distinction de base proposée par le Rapporteur spécial entre les cas où l'État prédécesseur continuait d'exister et ceux où il n'existait plus. D'autres membres ont cependant dit qu'une telle distinction n'était pas nécessairement étayée par la pratique étatique mais résultait plutôt de considérations d'ordre politique. Les membres ont également admis en général qu'il importait de maintenir une certaine cohérence avec les travaux précédents de la Commission, sur le plan tant de la terminologie que du fond, en particulier par rapport au projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

238. Quant au caractère subsidiaire des règles proposées, un certain nombre de membres ont suggéré l'adjonction d'un projet d'article dans lequel il serait dit que le projet d'articles ne s'appliquerait qu'en l'absence de tout accord entre les parties, y compris l'État lésé par un fait internationalement illicite. À cet égard, le rôle fondamental des traités, des autres

accords et des engagements unilatéraux des États successeurs a été souligné par certains membres. L'idée a aussi été exprimée qu'il fallait faire preuve de prudence pour dégager des règles générales à partir des accords existants, dont la portée était souvent étroite et qui ne liaient que les parties concernées. Selon un point de vue, la Commission devait axer uniquement ses travaux sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite lorsque les parties lésées étaient aussi des États.

239. Certains membres ont proposé de modifier l'intitulé du sujet et de le remplacer par « Problèmes posés par la responsabilité d'un État en cas de succession d'États ». Des propositions ont aussi été faites en vue de structurer éventuellement le projet d'articles en plusieurs parties.

b) *Observations particulières*

i) Projet d'article 5 – Cas de succession d'États couverts par le présent projet d'articles

240. Les membres ont de manière générale exprimé leur appui au projet d'article 5, dont le libellé s'accordait avec les travaux précédents de la Commission. Il a été relevé que ce projet d'article s'inscrivait aussi dans la ligne du principe fondamental *ex injuria jus non oritur* et de la résolution 2625 (XXV) de 1970 de l'Assemblée générale (Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies). Au sujet de la légalité de la succession, certains membres ont fait observer qu'il n'existait pas de troisième catégorie en dehors des cas licites et illicites de succession. D'autres membres ont estimé que la question de la légalité de la succession devait être examinée séparément des conséquences éventuelles, en termes de responsabilité, d'une succession illégale, s'agissant notamment de toute modification territoriale illégale opérée avant celle-ci. Il a aussi été dit que le projet d'article 5 risquait d'aller à l'encontre du but recherché, puisque l'exclusion du champ d'application du projet d'articles d'une succession illégale était susceptible, paradoxalement, de jouer à l'avantage des États successeurs illégaux, dès lors que toute exception envisagée à la règle générale de non-succession à la responsabilité de l'État n'était pas censée leur être applicable.

ii) Projet d'article 6 – Règle générale

241. Tandis que d'une manière générale, les membres ont exprimé leur accord sur la règle de non-succession à la responsabilité de l'État énoncée dans le projet d'article 6, plusieurs membres ont estimé que le libellé de celui-ci n'était pas clair. Plusieurs propositions d'ordre rédactionnel ont été faites à cet égard, qui tendaient notamment à préciser que dans les cas de succession d'États, seule la responsabilité de l'État auteur du fait illicite était engagée pour ce fait, sauf lorsque le projet d'articles en disposait autrement.

242. À propos du fondement juridique de la règle générale de non-succession, certains membres ont estimé, comme le Rapporteur spécial, que cette règle découlait des règles relatives à l'attribution du comportement consacrées dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, et en particulier que la règle de non-succession était le corollaire de la définition de la responsabilité de l'État énoncée à l'article premier de ce projet d'articles. D'autres membres ont cependant considéré que la question de l'attribution du comportement était distincte de celle de la succession à la responsabilité, et que l'emploi de la terminologie de l'attribution du comportement risquait d'être source de confusion, dès lors que les questions de succession en matière de responsabilité de l'État ne se posaient qu'à propos de faits internationalement illicites déjà attribués à l'État prédécesseur en vertu de l'article 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ; faute d'une telle attribution, il n'y aurait aucune responsabilité à transférer. L'idée a aussi été émise que les règles générales relatives à l'attribution du comportement et d'autres règles relatives à la responsabilité de l'État pourraient être affectées par les règles concernant la succession d'États.

243. À propos du paragraphe 4 du projet d'article 6, certains membres ont estimé que le terme « réparation » limiterait le champ d'application du projet d'articles à certains aspects seulement de la responsabilité de l'État, et qu'il était donc nécessaire de préciser la portée des obligations découlant d'un fait internationalement illicite qui seraient transférées en cas

de succession à la responsabilité. De l'avis d'autres membres, le paragraphe 4 affaiblissait la règle générale de non-succession énoncée dans la première partie du projet d'article 6, et il allait à l'encontre du principe général de droit selon lequel seul l'auteur d'un fait illicite devait être tenu responsable de ce fait.

iii) Projet d'article 7 – Séparation de parties d'un État (sécession)

244. Plusieurs membres de la Commission ont proposé de supprimer du texte et de l'intitulé du projet d'article 7 toute mention de la « sécession », car ce terme pouvait être interprété comme renvoyant également aux cas de succession illégale. Certains considéraient que la pratique des États était trop rare pour étayer les exceptions à la règle de la non-succession énoncées dans ce projet d'article. De surcroît, les expressions « [s]i des circonstances particulières l'exigent », aux paragraphes 2 et 3, « un organe d'une unité territoriale », au paragraphe 2, et « lien direct » et « sont assumées », au paragraphe 3, ont été jugées confuses par un certain nombre de membres. Au sujet du paragraphe 2, il a été dit que lorsqu'un acte ayant un caractère continu était commis par un organe de l'État prédécesseur qui devenait un organe de l'État successeur, il n'y avait aucun transfert de responsabilité, mais qu'il était possible d'établir deux faits internationalement illicites distincts, dont chacun était attribuable soit à l'État prédécesseur, soit à l'État successeur. Il a aussi été dit qu'il serait bon de compléter ce projet d'article, ainsi que d'autres, en leur ajoutant des critères de répartition des droits et des obligations après la succession, et que la notion d'enrichissement sans cause pouvait à cet égard apporter des éclaircissements supplémentaires. D'autres membres ont estimé que les règles applicables à l'enrichissement sans cause n'étaient peut-être pas pertinentes dans ce contexte.

245. Plusieurs membres ont souscrit à la teneur du paragraphe 4 du projet d'article 7 ; il a été proposé de lui apporter certaines modifications rédactionnelles en vue de préciser davantage la relation entre l'attribution du comportement d'un mouvement insurrectionnel ou autre et le transfert de responsabilité qui en résultait à la date de la succession. Des propositions ont également été formulées à l'effet de combiner le texte de ce projet d'article avec celui des projets d'articles 8 et 9, ou du projet d'article 9.

iv) Projet d'article 8 – États nouvellement indépendants

246. Un certain nombre de propositions d'ordre rédactionnel ont été formulées au sujet du projet d'article 8, qui a recueilli le soutien de plusieurs membres de la Commission. D'autres membres se demandaient si l'adoption par la Commission d'un projet d'article consacré aux « États nouvellement indépendants » était encore nécessaire, la notion paraissant désormais anachronique. D'aucuns ont toutefois fait observer que l'Assemblée générale tenait une liste de territoires non autonomes et que les cas de succession fondés sur le principe de l'autodétermination présentaient certaines particularités sur le plan juridique qu'il ne fallait pas négliger. Plusieurs membres ont proposé d'introduire une définition de la notion d'« États nouvellement indépendants » parmi celles figurant dans le projet d'article 2.

247. Il a été dit qu'il convenait de mentionner, parmi les critères à prendre en considération au titre du paragraphe 2 du projet d'article 8, la possibilité d'un lien direct entre un fait internationalement illicite et la population de l'État successeur, pas uniquement le territoire de celui-ci. À propos du paragraphe 3, certains membres ont estimé que la notion de « mouvement insurrectionnel ou autre » recouvrait les « mouvements de libération nationale » et qu'il était donc possible de reprendre la même formule qu'au paragraphe 4 du projet d'article 7.

v) Projet d'article 9 – Transfert d'une partie du territoire d'un État

248. Plusieurs membres ont fait remarquer que les observations qu'ils avaient formulées au sujet du projet d'article 7 s'appliquaient *mutatis mutandis* au projet d'article 9, y compris celles portant sur l'insuffisance de la pratique étatique à l'appui des exceptions à la règle générale de la non-succession et sur la nécessité de préciser le sens de certains des termes employés. Plusieurs modifications d'ordre rédactionnel ont été proposées.

vi) *Projet d'article 10 – Unification d'États*

249. Plusieurs membres de la Commission ont relevé que les projets d'articles 10 et 11, portant sur la situation dans laquelle l'État prédécesseur a cessé d'exister, reposaient sur une présomption générale de succession à la responsabilité en contradiction avec la règle générale de non-succession en matière de responsabilité de l'État énoncée au projet d'article 6. Selon eux, la pratique des États était insuffisante pour étayer cette présomption de succession, qui ne trouvait appui que dans certains écrits universitaires et dans les travaux de l'Institut de Droit international. Les exemples cités par le Rapporteur spécial concernaient souvent l'expropriation, qui n'était pas en soi un fait internationalement illicite. Certains membres ont souligné qu'en l'absence de consentement, il n'était tout simplement pas possible de postuler l'existence d'obligations de l'État successeur. D'autres ont considéré que le raisonnement théorique qui sous-tendait un tel renversement de la règle générale de non-succession pouvait en réalité aboutir à des résultats inévitables ou injustes. En outre, il a été dit qu'attacher des conséquences juridiques au fait que l'État prédécesseur continuait ou non d'exister pouvait avoir des effets discriminatoires. D'autres membres ont appuyé les projets d'articles 10 et 11, en estimant qu'ils garantissaient que des conséquences juridiques soient attachées à tout fait internationalement illicite et protégeaient donc les droits des parties lésées.

250. Il a été proposé d'apporter un certain nombre de modifications d'ordre rédactionnel au projet d'article 10, dont certaines visaient à supprimer toute référence à la distinction entre les différents types d'unification des États, étant donné que sur le plan de la succession à la responsabilité, leurs conséquences juridiques étaient considérées comme identiques.

vii) *Projet d'article 11 – Dissolution d'États*

251. Outre les observations susmentionnées qui s'appliquaient à la fois au projet d'article 10 et au projet d'article 11, il a été relevé par un certain nombre de membres de la Commission que le projet d'article 11 posait des difficultés particulières et exigerait un examen minutieux tenant compte du fait que la dissolution des États dépendait étroitement par nature du contexte.

252. Plusieurs membres de la Commission ont estimé que le texte du paragraphe 1 du projet d'article 11 n'était pas suffisamment clair, s'agissant notamment de l'expression « selon les termes d'un accord ». Il était essentiel de préciser quelles parties s'engageaient par cet accord et si celui-ci porterait sur la répartition de la responsabilité entre les successeurs ou sur le transfert même de la responsabilité. Concernant le paragraphe 2, un certain nombre de membres ont jugé qu'il n'était pas opportun d'introduire une obligation de négocier et qu'il était donc important que le libellé de ce paragraphe conserve un caractère incitatif. Un certain nombre de propositions ont été faites en vue de le modifier.

c) *Forme finale du résultat des travaux*

253. À propos de la forme finale que devrait prendre le projet, plusieurs membres ont relevé que certains États avaient exprimé leur préférence pour une forme autre que celle d'un projet d'articles, comme un projet de directives ou de conclusions, tandis que d'autres États s'étaient déclarés favorables à un projet d'articles. Il a été dit que cette question pourrait être tranchée à un stade ultérieur. Certains membres ont fait observer qu'il pourrait être utile d'envisager l'élaboration de clauses types qui serviraient de base à la négociation d'accords de succession.

d) *Programme de travail futur*

254. De façon générale, les membres de la Commission ont approuvé les propositions du Rapporteur spécial concernant le programme de travail futur. Il a aussi été dit que le Rapporteur spécial devrait s'intéresser à des thèmes supplémentaires comme le rôle des organisations internationales et l'effet des politiques de non-reconnaissance sur les questions de succession à la responsabilité.

3. Observations finales du Rapporteur spécial

255. À la suite du débat, le Rapporteur spécial a exprimé sa gratitude pour les nombreuses observations reçues, en se félicitant du tour pris par les discussions, où avait prévalu la recherche d'un traitement équilibré du sujet. À propos des doutes exprimés quant à la faisabilité et la pertinence de l'examen du sujet aux fins de la codification, le Rapporteur spécial a réaffirmé que ce sujet se prêtait tant à la codification qu'au développement progressif car il s'agissait de faire la lumière sur les lacunes laissées par les travaux de codification déjà réalisés par la Commission, dans le domaine de la responsabilité de l'État comme dans celui de la succession d'États. L'intention était d'exposer les incidences possibles de la succession d'États sur les règles générales de la responsabilité de l'État et non de créer de nouvelles règles en matière de succession d'États. De l'avis du Rapporteur spécial, le fait que ces questions aient été délibérément laissées de côté au cours des travaux de la Commission sur la responsabilité de l'État constituait pour celle-ci une invitation à élargir son examen, plutôt qu'un obstacle. Selon lui, rien dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ne portait à croire que les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite disparaissaient purement et simplement en raison de la succession d'États. Le Rapporteur spécial a également convenu que la Commission devrait envisager de modifier l'intitulé du sujet et de le remplacer par « Problèmes posés par la responsabilité d'un État en cas de succession d'États ».

256. À propos des questions de méthodologie, et en particulier des observations faites par les membres au sujet de la rareté de la pratique, le Rapporteur spécial a souligné que son intention était de combiner développement progressif et codification du droit international, approche conforme au mandat de la Commission. Il pensait qu'il y avait peu d'écart entre *lex ferenda* et considérations d'ordre politique et que la pratique des États, y compris les traités bilatéraux et multilatéraux, était elle aussi influencée par de telles considérations.

257. Le Rapporteur spécial a également relevé qu'une tendance commençait, lentement mais sûrement, à se dégager de la jurisprudence en matière de succession à la responsabilité de l'État, en particulier au sein des juridictions régionales des droits de l'homme. Tout en convenant qu'il s'était beaucoup appuyé sur la doctrine dans son rapport, il a estimé que cette démarche était conforme au rôle que revêtait celle-ci en tant que moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. En outre, il a souligné que l'existence de projets bien antérieurs élaborés par des organismes privés de codification, l'Institut de Droit international notamment, confirmait la pertinence du sujet. Il a toutefois ajouté que la Commission n'était pas liée par les travaux antérieurs de ces organismes.

258. Quant à la question de la détermination d'une règle générale qui sous-tendrait le sujet de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, le Rapporteur spécial a convenu de la nécessité d'une telle règle, ou de telles règles, ainsi que d'exceptions applicables à des catégories particulières de successions. Aux fins de la naissance de la responsabilité d'un État (sur la base de son propre fait internationalement illicite), la non-succession était une règle absolue : le fait comme l'obligation internationale violée se rapportaient exclusivement à l'État prédécesseur. Toutes les conséquences juridiques d'un fait illicite, y compris les circonstances excluant l'illicéité, l'obligation de cessation et éventuellement les contre-mesures, devaient en principe continuer de s'appliquer à l'État prédécesseur. L'État successeur ne pouvait voir sa responsabilité engagée en raison d'un fait illicite qu'il n'avait pas commis. En revanche, il pouvait être responsable de son propre fait illicite en cas de violation continue ou d'attribution du comportement de mouvements insurrectionnels ou autres. De surcroît, il existait des exceptions à la règle de la non-succession liées à certaines conséquences d'un fait internationalement illicite qui ne disparaissaient pas lorsque l'État prédécesseur avait cessé d'exister. Ces conséquences perduraient, de la même manière que le territoire, la population, les biens ou les dettes de l'État continuaient d'exister en cas de succession. On pouvait discuter des fondements de ces exceptions. Néanmoins, ces circonstances n'engendraient pas une situation dans laquelle l'État successeur endosserait une responsabilité, ou serait blâmé, pour des actes qu'il n'aurait pas commis. Il convenait plutôt de saluer le fait qu'il ne laissait pas les États ou les individus lésés sans mesures de réparation.

259. Le Rapporteur spécial a fait observer que la distinction fondamentale entre les cas où l'État prédécesseur continuait d'exister et ceux dans lesquels il cessait d'exister était basée sur la mise en évidence de réelles différences et correspondait aux catégories de successions établies, nonobstant de possibles considérations politiques. Les règles spécifiques, assorties d'exceptions, qu'il convenait d'élaborer dans ce domaine devaient être libellées de manière à éviter d'aboutir à des résultats injustes et inéquitable. En ce qui concernait le choix de traiter séparément les questions de succession aux obligations découlant du fait internationalement illicite d'un État prédécesseur (examinées dans le deuxième rapport) et les questions se rapportant aux droits et réclamations découlant d'un fait internationalement illicite ayant lésé un État prédécesseur (qui seraient examinées dans le troisième rapport), le Rapporteur spécial a fait observer que l'on pourrait éviter des doublons en fusionnant si nécessaire au stade final des travaux les projets d'article concernés.

260. Le Rapporteur spécial a également souscrit à plusieurs autres observations et propositions, concernant notamment la nécessité d'examiner le lien entre le fait internationalement illicite et la population de l'État successeur, la pertinence du consentement de l'État lésé ou de la personne lésée pour tout engagement de responsabilité de l'État successeur, l'importance des accords et des déclarations unilatérales en matière de succession et la nécessité d'une disposition expresse indiquant le caractère subsidiaire du projet d'articles. Le Rapporteur spécial a aussi convenu qu'un certain nombre de définitions devraient venir compléter le projet d'article 2, et il a estimé que plusieurs des propositions rédactionnelles formulées au sujet de la structure et du contenu du projet d'articles devraient être reprises.

261. De l'avis du Rapporteur spécial, le projet d'articles devait, outre les États, prendre également en considération d'autres sujets susceptibles d'être lésés. Cette approche serait en adéquation avec la première partie du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, qui visait aussi la violation d'obligations internationales de l'État à l'égard d'autres acteurs.

262. À propos du projet d'article 5, le Rapporteur spécial a rappelé que le texte proposé s'inscrivait dans la ligne de 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. Il a fait observer qu'il était difficile de dire si certains faits touchant à la création d'États étaient entièrement couverts par le droit international moderne. Le projet d'article 5 visait à préciser la délimitation du champ d'application *ratione materiae* du projet d'articles d'une manière compatible avec les travaux antérieurs de la Commission sur la succession. Il ne s'agissait nullement d'accorder un quelconque privilège aux États qui seraient successeurs en violation du droit international, en les exonérant de leur responsabilité. Cette disposition envisageait au contraire à la fois la possibilité d'un transfert des droits et d'un transfert des obligations découlant de la responsabilité.

263. Au sujet du projet d'article 6, le Rapporteur spécial s'est dit ouvert à différentes propositions visant à en améliorer la clarté. Au sujet du paragraphe 4, il a indiqué que si seule la réparation était mentionnée, cela n'excluait pas la pertinence d'autres règles relatives à la responsabilité de l'État, qui restaient applicables à l'État prédécesseur.

264. À propos du projet d'article 7, le Rapporteur spécial a souscrit à un certain nombre de propositions d'ordre rédactionnel, notamment celle tendant à la suppression de toute référence à la « sécession ». Il a en outre convenu que l'expression « [s]i des circonstances particulières l'exigent » devait être précisée davantage, ou supprimée. À propos du projet d'article 8, le Rapporteur spécial a indiqué qu'à son avis, il convenait de conserver toutes les catégories de succession auxquelles la Commission s'était déjà intéressée, y compris celle des États nouvellement indépendants. Au sujet du projet d'article 7 comme du projet d'article 9, il a indiqué que l'expression « un organe d'une unité territoriale » visait des situations dans lesquelles ces organes disposaient d'un degré important d'autonomie, comme dans le cas des États fédéraux. Il a en outre approuvé un certain nombre de propositions d'ordre rédactionnel, notamment celles visant à regrouper les projets d'articles 7, 8 et 9 en une seule disposition. Le Rapporteur spécial a également précisé que l'objet des projets d'articles 7, 8 et 9 n'était pas de créer des obligations qui impliqueraient le transfert automatique de certaines obligations à l'État successeur.

265. Au sujet des projets d'articles 10 et 11, le Rapporteur spécial a souscrit à nombre des observations faites au cours du débat en séance plénière. Il a toutefois souligné que le projet d'article 10 établissait une présomption simple plutôt qu'une règle de succession automatique se substituant en toutes circonstances à celle de la non-succession. En outre, selon lui, les cas d'expropriation illégale ne devaient pas être considérées comme dénués de pertinence. Quant au projet d'article 11, le Rapporteur spécial a souligné qu'il s'agissait d'une disposition de caractère général et liminaire, qui avait vocation à être complétée ultérieurement par un autre projet d'article sur les critères et les règles de répartition des obligations découlant du fait internationalement illicite d'un État prédécesseur ayant cessé d'exister.

266. À propos du programme de travail futur, le Rapporteur spécial a relevé que certains membres approuvaient celui qu'il avait proposé ; il a convenu, d'une part, qu'il faudrait examiner avec soin la question du transfert des droits et des réclamations du prédécesseur lésé – sur laquelle devait porter le troisième rapport – afin d'éviter les doublons et, d'autre part, que le rôle des organisations internationales pourrait également être examiné à un stade ultérieur en même temps que d'autres questions.