

SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

[Point 8 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/708

Premier rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, par M. Pavel Šturma, Rapporteur spécial*

[Original: anglais]
[31 mai 2017]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	181
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	182
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION.....	1-18 183
A. Vue d'ensemble.....	1-7 183
B. Travaux précédents de la Commission.....	8-18 184
<i>Chapitres</i>	
I. PORTÉE ET RÉSULTAT DES TRAVAUX SUR LE SUJET.....	19-29 186
II. DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	30-132 188
A. Existe-t-il un principe général régissant la succession en matière de responsabilité de l'État ?.....	30-37 188
B. Différents cas de succession.....	38-64 189
1. Premières affaires.....	38-46 189
2. Cas de succession en Europe centrale et orientale dans les années 1990.....	47-64 191
C. Certaines règles des deux Conventions de Vienne sur la succession d'États s'appliquent-elles ?.....	65-82 193
D. Nature des règles à codifier et pertinence des accords et des déclarations unilatérales.....	83-132 196
1. Pertinence des accords.....	87-111 196
2. Portée des actes unilatéraux.....	112-132 200
III. TRAVAUX FUTURS.....	133 203
Programme de travail futur.....	133 203

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche
(Traité de paix de Saint-Germain-en-Laye) [Saint-Germain-en-Laye, 10 septembre 1919]

H. Triepel, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de Martens*, troisième série, t. XI, Leipzig, Theodor Weicher, 1922, p. 691.

* Le Rapporteur spécial tient à remercier le Secrétariat pour son inventaire informel des documents pertinents, et Claire Marguerettaz pour son assistance lors de l'établissement du présent rapport.

Sources

- Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et la Hongrie (Traité de paix de Trianon) [Trianon, 4 juin 1920]
- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Paris, 9 décembre 1948)
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]
- Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969)
- Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (Convention de Vienne de 1978) [Vienne, 23 août 1978]
- Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (Convention de Vienne de 1983) [Vienne, 8 avril 1983]
- Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Vienne, 21 mars 1986)
- Accord sur les questions de succession (Vienne, 29 juin 2001)
- H. Triepel, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de Martens*, troisième série, t. XII, Leipzig, Theodor Weicher, 1923, p. 423.
- Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 78, n° 1021, p. 277.
- Ibid., vol. 213, n° 2889, p. 221.
- Ibid., vol. 1155, n° 18232, p. 331.
- Ibid., vol. 1946, n° 33356, p. 3.
- Nations Unies, *Annuaire juridique 1983* (numéro de vente: F.90.V.1), p. 162.
- A/CONF.129/15, dans *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, Vienne, 18 février-21 mars 1986*, vol. II, A/CONF.129/16/Add.1 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.94.V.5), p. 93.
- Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2262, n° 40296, p. 251.

Ouvrages cités dans le présent rapport

- ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL
Report of the Seventy-third Conference, Rio de Janeiro, 17-21 August 2008, Londres, 2008.
- CAVAGLIERI, Arrigo
« Règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929-I*, vol. 26, p. 311 et suiv.
- COMBACAU, Jean, et Serge SUR
Droit international public, 6^e éd., Paris, Montchrestien, 2004.
- COTRAN, Eugene
« Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 8 (1959), p. 346 et suiv.
- CRAVEN, Matthew C. R.
« The problem of State succession and the identity of States under international law », *EJIL*, vol. 9 (1998), p. 142 à 162.
- CRAWFORD, James
Brownlie's Principles of Public International Law, 8^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2012.
State Responsibility: The General Part, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- CZAPLINSKI, Wladyslaw
« State succession and State responsibility », *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 28 (1990), p. 339 à 358.
- D'AMATO, Anthony (dir. publ.)
International Law Anthology, 3^e éd., Anderson, 1994.
- D'ARGENT, Pierre
Les réparations de guerre en droit international public, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2002.
- DAILLIER, Patrick, et Alain PELLET
Droit international public, 7^e éd., Paris, LGDJ, 2002.
- DE VISSCHER, Charles
Théories et réalités en droit international public, 3^e éd., Paris, Pedone, 1960.
- DUMBERRY, Patrick
State Succession to International Responsibility, Leyde, Martinus Nijhoff, 2007.
- DUPUY, Pierre-Marie
Droit international public, 9^e éd., Paris, Dalloz, 2008.
- EISEMANN, Pierre Michel, et Martti KOSKENNIEMI (dir. publ.)
La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits, La Haye, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff, 2000.
- FOCSANEANU, Lazar
« L'accord ayant pour objet l'indemnisation de la Compagnie de Suez nationalisée par l'Égypte », *Annuaire français de droit international*, vol. 5 (1959), p. 161 à 204.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL
Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 76 (session de Tallinn, 2015), Paris, Pedone, 2016.
- JENNINGS, Robert, et Arthur WATTS (dir. publ.)
Oppenheim's International Law, vol. I, *Peace*, 9^e éd., Harlow, Longman, 1992.

- KAMMINGA, Menno T.
«State succession in respect of human rights treaties», *EJIL*, vol. 7 (1996), p. 469 à 484.
- LAUTERPACHT, H.
Private Law Sources and Analogies of International Law, Londres, Longmans, 1927.
- MALENOVSKÝ, Jiří
«Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie, y compris tracé de la frontière», *Annuaire français de droit international*, vol. 39 (1993), p. 305 à 336.
- MÄLKSOO, Lauri
Illegal Annexation and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR – A Study of the Tension between Normativity and Power in International Law, Leyde, Martinus Nijhoff, 2003.
- MAREK, Krystyna
Identity and Continuity of States in Public International Law, Genève, Librairie Droz, 1968.
- MIKULKA, Václav
Sukcese států: Teoretická studie [Succession d'État: étude théorique], Prague, Academia, 1987.
«State succession and responsibility», dans James Crawford, Alain Pellet et Simon Olleson, dir. publ., *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 291 à 296.
- MONNIER, Jean-Philippe
«La succession d'États en matière de responsabilité internationale», *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 65 à 90.
- NOLLKAEMPER, André, et Ilias PLAKOKEFALOS (dir. publ.)
Principles of Shared Responsibility in International Law: An Appraisal of the State of the Art, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
The Practice of Shared Responsibility in International Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- O'CONNELL, Daniel Patrick
The Law of State Succession, Cambridge, Cambridge University Press, 1956.
State Succession in Municipal Law and International Law, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 1967.
«Recent problems of State succession in relation to new States», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1970-II*, vol. 130, p. 95 à 206.
- ROUSSEAU, Charles
«Chronique des faits internationaux», *Revue générale de droit international public*, vol. 62 (1958), p. 665 à 715.
- SCHACHTER, Oscar
«State succession: the once and future law», *Virginia Journal of International Law*, vol. 33 (1993), p. 253 à 260.
- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz
Mezinárodní právo veřejné [Droit international public] (traduction tchèque de la 9^e édition, original allemand), Prague, ASPI, 1999.
- STERN, Brigitte
«La succession d'États», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1996*, vol. 262, p. 9 à 437.
«Responsabilité internationale et succession d'États», dans Laurence Boisson de Chazournes et Vera Gowlland-Debbas, dir. publ., *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, p. 327 à 356.
- WESTON, Burns H., Richard B. LILICH et David J. BEDERMAN
International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements, 1975-1995, Ardsley (New York), Transnational, 1999.
- WHITEMAN, Marjorie M.
Digest of International Law, vol. 2, Washington, Department of State, 1963.
- ZIEMELE, Ineta
«State continuity, succession and responsibility: reparations to the Baltic States and their peoples?», *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 3 (2003), p. 165 à 190.

Introduction

A. Vue d'ensemble

1. À sa soixante-neuvième session, en mai 2017, la Commission a décidé d'inscrire le sujet «Succession d'États en matière de responsabilité de l'État» à son programme de travail actuel, et a désigné M. Pavel Šturma Rapporteur spécial¹. Le Rapporteur spécial a établi le présent rapport préliminaire à titre de premier rapport contenant en particulier une réflexion sur la portée du sujet et un programme de travail provisoire, dans l'idée qu'un tel document pourrait servir de base à un débat initial au cours de la soixante-neuvième session.

2. Ce sujet fait partie de ceux que la Commission a identifiés et inscrits à son programme de travail à long terme à sa soixante-huitième session, en 2016²; le plan d'étude du sujet est joint en annexe au rapport de la Commission à l'Assemblée générale³.

3. Lors des débats à la Sixième Commission, pendant la soixante et onzième session de l'Assemblée générale, en 2016, dix délégations au moins ont fait de brefs commentaires à propos de l'inscription du sujet «Succession d'États en matière de responsabilité de l'État» au programme de travail de la Commission. Plusieurs délégations ont accueilli cette décision avec satisfaction. Le Soudan l'a jugée opportune et a exprimé l'espoir que la Commission poursuive l'examen du sujet, compte tenu des besoins découlant des circonstances actuelles, et qu'elle parvienne à des conclusions qui contribueraient au développement progressif et à la codification du droit international⁴. De même, la délégation togolaise s'est félicitée que la Commission élargisse ses travaux à des domaines qui rapprochent le droit international des pré-occupations des populations du monde, et a soutenu la proposition de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail à long terme⁵.

¹ *Annuaire... 2017*, vol. II (2^e partie), p. 16, par. 21.

² *Annuaire... 2016*, vol. II (2^e partie), p. 240, par. 308.

³ *Ibid.*, annexe II.

⁴ A/C.6/71/SR.21, par. 143.

⁵ A/C.6/71/SR.23, par. 20.

4. Les commentaires les plus étoffés ont été formulés par les délégations de la Slovaquie et de la Slovénie, pays ayant fait récemment l'expérience des problèmes de succession. La délégation slovaque a affirmé que le sujet de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État méritait en effet toute l'attention de la Commission. L'examen de ce sujet permettrait de compléter les précédents travaux de la Commission en la matière, même si la pratique étatique n'avait peut-être pas été suffisamment abondante et claire à l'époque de l'examen du sujet de la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. En tant qu'État ayant rencontré ce problème par le passé, en particulier dans le cadre de l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*⁶, la Slovaquie, tout en estimant qu'il s'agissait d'un sujet pertinent, a attiré l'attention sur les difficultés que risquait de soulever la détermination de règles et de principes régissant la succession d'États en matière de responsabilité de l'État⁷. La délégation slovène s'est également félicitée de l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la Commission, reconnaissant que cela permettrait peut-être de combler les lacunes qui subsistaient après l'achèvement de la codification, d'une part, de la succession d'États en matière de traités et, d'autre part, de la succession en matière de biens, archives et dettes d'État. La Slovénie a toutefois fait observer que les différents types de succession impliquaient différents types de responsabilité de l'État. Ainsi, lorsqu'un État prédécesseur de type fédéral était dissous, comme cela avait été le cas de l'ex-Yougoslavie, la responsabilité de l'État successeur pour fait internationalement illicite ne pouvait être engagée au même titre que si l'État en question avait fait sécession d'un État centralisé. Les travaux sur le sujet devraient tenir compte de cette spécificité. La Slovénie a en outre souligné qu'il serait utile de déterminer si certaines dispositions déjà codifiées concernant la succession d'États avaient obtenu le statut de règle du droit international coutumier⁸.

5. Les délégations tchèque⁹, égyptienne¹⁰ et mongole¹¹ ont également soutenu l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la Commission, estimant qu'elle contribuerait à combler certaines lacunes du droit international.

6. La Roumanie a fait observer que, même si le sujet présentait un certain intérêt du point de vue du droit international, en particulier dans le contexte de la dissolution d'États survenue en Europe centrale et orientale dans les années 1990, son analyse par la Commission serait d'une pertinence limitée à l'époque actuelle. Elle était toutefois disposée à écouter les arguments en faveur d'un travail de recherche et du résultat escompté, puisque l'on estimait qu'une telle entreprise contribuerait à achever la codification de la succession d'États en matière de traités, de biens, archives et dettes d'État, et de nationalité¹².

⁶ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7.

⁷ A/C.6/71/SR.23, par. 27.

⁸ Ibid., par. 36. Voir également le texte intégral de l'intervention de la délégation slovène.

⁹ A/C.6/71/SR.21, par. 11.

¹⁰ A/C.6/71/SR.23, par. 46.

¹¹ A/C.6/71/SR.29, par. 98.

¹² A/C.6/71/SR.21, par. 68. Voir également le texte intégral de l'intervention de la délégation roumaine.

7. Quelques délégations ont mis en question la pertinence du sujet à l'époque actuelle. L'Autriche a souligné que le sujet était hautement controversé et que la Commission en avait précédemment exclu l'examen. Elle a fait mention des travaux que l'Institut de droit international avait récemment consacrés au sujet, et dont le résultat était difficilement acceptable pour l'Autriche. L'Autriche jugeait peu probable qu'au stade actuel l'examen de questions parmi les plus controversées de celles touchant à la responsabilité de l'État aboutisse à un résultat acceptable¹³. La délégation turque, relevant la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail à long terme, a fait observer que les États n'étaient pas encore parvenus à s'entendre sur la marche à suivre et qu'il s'agissait d'une question complexe aux multiples aspects. Elle doutait que les États puissent parvenir à un consensus sur le sujet et n'était pas convaincue que la Commission doive en entreprendre l'étude¹⁴.

B. Travaux précédents de la Commission

8. Le sujet à l'examen concerne deux branches du droit international dans lesquelles la Commission a déjà fait œuvre de codification et de développement progressif. Les précédents travaux de la Commission avaient toutefois laissé de côté le sujet de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, considéré comme étant susceptible d'être approfondi ultérieurement.

9. La Commission a abordé ce problème lors de ses travaux sur la succession d'États dans les années 1960. En 1963, M. Manfred Lachs, le Président de la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements, a proposé d'inclure la question de la succession à la responsabilité non contractuelle parmi d'autres aspects possibles de l'étude de la Commission sur le sujet de la succession d'États¹⁵. En raison d'une divergence de vues à ce propos, la Commission a décidé d'exclure le problème de la responsabilité non contractuelle du champ du sujet¹⁶. Depuis lors, toutefois, la pratique étatique et les vues doctrinales ont évolué.

10. La Commission a achevé ses travaux sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite en 2001. Elle n'a toutefois pas étudié les situations dans lesquelles une succession d'États se produit après la commission d'un fait illicite. La succession en question peut concerner un État responsable ou un État lésé. Dans les deux cas, elle donne naissance à des relations juridiques assez complexes, et il convient de relever qu'à cet égard les points de vue à la Commission et ailleurs ont quelque peu évolué. Alors que, dans le rapport de 1998, le Rapporteur spécial, M. James Crawford, faisait observer que, selon un point de vue très largement partagé, en général, un nouvel État ne succédait pas à la responsabilité étatique de son prédécesseur¹⁷, on peut

¹³ A/C.6/71/SR.21, par. 80.

¹⁴ Ibid., par. 22. Voir également le texte intégral de l'intervention de la délégation turque.

¹⁵ *Annuaire... 1963*, vol. II, document A/5509, annexe II, rapport du Président de la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements, document A/CN.4/160, p. 272 et 273, par. 15.

¹⁶ Ibid., document de travail de M. Manfred Lachs, p. 309.

¹⁷ *Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie), A/CN.4/490 et Add.1 à 7, par. 282.

lire dans le commentaire du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (ci-après « articles sur la responsabilité de l'État ») élaborés par la Commission en 2001 ce qui suit : « S'agissant d'une affaire de succession d'États, il n'apparaît pas clairement si un nouvel État succède à la responsabilité étatique de l'État prédécesseur au regard de son territoire¹⁸. » M. James Crawford a brièvement décrit l'évolution de la pratique, de la jurisprudence et de la doctrine depuis la formulation de la règle niant la succession jusqu'à sa réfutation partielle¹⁹.

11. Suivant une démarche qui a largement fait ses preuves, après avoir achevé ses travaux sur un sujet donné, la Commission étudie habituellement d'autres sujets connexes relevant du même domaine du droit international. C'est ce qu'elle a fait, notamment, pour deux sujets relevant du domaine de la responsabilité internationale, en achevant d'abord les articles sur la responsabilité de l'État en 2001, puis les articles sur la responsabilité des organisations internationales en 2011²⁰, ainsi que pour trois sujets relevant du domaine de la succession d'États, en achevant le projet d'articles ayant donné naissance à 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), ainsi que les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, en 1999²¹.

12. Les deux Conventions de Vienne précitées n'ont pas recueilli un grand nombre de ratifications, mais cela ne signifie pas que les règles qui y sont codifiées n'ont pas influencé la pratique étatique²². Au contraire, les États d'Europe centrale, en particulier, ont appliqué ces règles dans le cadre de leur propre succession²³. De même, des textes non contraignants tels que les articles sur la responsabilité de l'État ou les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États ont été largement suivis dans la pratique.

¹⁸ Paragraphe 3 du commentaire de l'article 11 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 55. Le texte des articles est reproduit dans la résolution 56/83 de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 2001, annexe.

¹⁹ Crawford, *State Responsibility...*, p. 435 à 455.

²⁰ Résolution 66/100 de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 2011. Le texte du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire... 2011*, vol. II (2^e partie), p. 38 et suiv., par. 87 et 88.

²¹ Texte adopté en annexe à la résolution 55/153 de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 2000. Le texte du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire... 1999*, vol. II (2^e partie), p. 21 et suiv., par. 47 et 48.

²² Voir, par exemple, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, exceptions préliminaires, arrêt, *C.I.J. Recueil 2008*, p. 412, aux pages 450 et 451, par. 109.

²³ Par exemple, lorsqu'elles ont déposé les instruments de ratification de la Convention de Vienne de 1978, la République tchèque comme la Slovaquie ont fait une déclaration au titre de l'article 7, paragraphes 2 et 3, indiquant qu'elles appliqueraient la Convention à leur propre succession, laquelle a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne de 1978. Voir le site Web de la Collection des Traités des Nations Unies, dans « Dépositaire », puis « État des traités », chap. XXIII.2, à l'adresse <https://treaties.un.org>.

13. En particulier, les définitions figurant dans les articles sur la responsabilité de l'État et dans les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 sont applicables au sujet à l'examen. Le point de savoir si d'autres règles énoncées dans les deux Conventions de Vienne sont ou non applicables sera abordé plus loin dans le présent rapport (voir *infra* le chapitre II, section C).

14. Les questions de succession apparaissent également dans le contexte de la codification de la protection diplomatique. Elles apparaissent d'abord dans l'article 4 des articles de 2006 sur la protection diplomatique, dans le cadre d'une définition :

Aux fins de la protection diplomatique d'une personne physique, on entend par État de nationalité un État dont cette personne a acquis la nationalité, conformément au droit de cet État, par sa naissance, par filiation, par naturalisation, à la suite d'une succession d'États ou de toute autre manière non contraire au droit international²⁴.

15. Ensuite, l'article 10, paragraphe 1, des articles sur la protection diplomatique aborde, d'une certaine manière, la question de la succession d'États : « Un État est en droit d'exercer sa protection diplomatique à l'égard d'une société qui avait sa nationalité, ou la nationalité d'un État prédécesseur, de manière continue depuis la date du préjudice jusqu'à la date de la présentation officielle de la réclamation. » Cette règle a clairement trait au transfert des droits ou des réclamations d'un État prédécesseur lésé. Ces questions, y compris la règle de la continuité de la nationalité des personnes physiques comme des personnes morales, ainsi que les exceptions à cette règle, seront abordées ultérieurement (voir *infra* le chapitre III).

16. Enfin, il importe de noter que la question de la succession d'États et de la responsabilité de l'État a été traitée par l'Association de droit international en 2008²⁵ et par l'Institut de droit international en 2013. Ce dernier a chargé une de ses commissions thématiques de l'examiner²⁶. À la session qu'il a tenue à Tallinn en 2015, l'Institut a finalement adopté, sur la base du rapport du Rapporteur, M. Marcelo G. Kohen, sa résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, composée d'un préambule et de 16 articles. La résolution souligne à juste titre la nécessité de faire œuvre de codification et de développement progressif dans ce domaine²⁷.

²⁴ Article 4 des articles sur la protection diplomatique, résolution 62/67 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe. Le texte du projet d'articles sur la protection diplomatique et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 22 et suiv., par. 49 et 50.

²⁵ Association de droit international, *Report of the Seventy-third Conference, Rio de Janeiro, 17-21 August 2008*, p. 250 et suiv.

²⁶ Voir Institut de droit international, 14^e Commission, *La succession d'États en matière de responsabilité internationale*, rapport provisoire du Rapporteur, M. Marcelo G. Kohen.

²⁷ Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, 28 août 2015, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 76 (session de Tallinn, 2015), p. 703, deuxième alinéa du préambule : « Convaincu de la nécessité de codifier et développer progressivement les règles relatives à la succession d'États en matière de responsabilité internationale de l'État, afin de garantir une plus grande sécurité juridique dans les relations internationales ».

17. Le chapitre I de la résolution de l'Institut de droit international comprend deux articles, à savoir l'article 1, intitulé «Expressions employées», qui s'appuie sur les termes employés dans les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, et l'article 2, intitulé «Portée de la présente résolution». Le chapitre II énonce des règles communes applicables à toutes les catégories de succession d'États (art. 3 à 10). L'article 3 souligne le caractère subsidiaire des principes directeurs. Les articles 4 et 5 traitent respectivement de l'invocation de la responsabilité pour un fait internationalement illicite commis par l'État prédécesseur avant la date de la succession d'États, ou contre celui-ci. Le point commun à ces deux articles est la continuité de l'existence de l'État prédécesseur. Il en ressort une règle générale de non-succession lorsque l'État prédécesseur continue d'exister. L'article suivant (art. 6) traite des accords de dévolution et des actes unilatéraux. Le chapitre III (art. 11 à 16) comporte des dispositions concernant des catégories spécifiques de succession d'États, à savoir le transfert d'une partie du territoire d'un État, la séparation (sécession) de parties d'un État, la fusion

d'États et l'incorporation d'un État dans un autre État pré-existant, la dissolution d'un État et l'émergence d'États nouvellement indépendants.

18. Dans les deux cas précités, les travaux d'organes privés de codification peuvent et doivent être pris en considération par le Rapporteur spécial. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils doivent déterminer ou limiter d'une quelconque manière les travaux de la Commission sur ce sujet. Il y a principalement deux raisons à cela. Pour ce qui est de la forme, la légitimité et l'autorité d'organes privés tels que l'Association de droit international et l'Institut de droit international semblent différentes de celles de la Commission, qui est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. La Commission travaille en collaboration avec les États Membres et s'efforce de leur être utile, en particulier dans le cadre du débat sur son rapport annuel qui a lieu à la Sixième Commission. Pour ce qui est du fond, la Commission et le Rapporteur spécial qu'elle a désigné doivent être libres de suivre une démarche différente si et, le cas échéant, dans la mesure où cela est approprié.

CHAPITRE I

Portée et résultat des travaux sur le sujet

19. Le présent sujet traite de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État. Son titre devrait déterminer sa portée. Le but de l'examen du sujet est d'apporter un meilleur éclairage sur le point de savoir s'il existe des règles de droit international qui régissent à la fois le transfert d'obligations et le transfert de droits découlant de la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Le présent rapport et les rapports suivants se pencheront sur les règles relatives à la succession d'États applicables dans le domaine de la responsabilité de l'État.

20. Le sujet devrait être circonscrit au transfert des droits et obligations découlant de la commission de faits internationalement illicites. De ce point de vue, il reste dans les limites de la portée et des définitions des articles sur la responsabilité de l'État, c'est-à-dire la définition de la «responsabilité internationale»²⁸ et celle du «fait internationalement illicite»²⁹. D'après le commentaire de l'article premier de ces articles, l'expression «responsabilité internationale» recouvre

les relations qui, selon le droit international, naissent du fait internationalement illicite d'un État, qu'elles se limitent au rapport existant entre l'État auteur du fait illicite et un seul État lésé ou qu'elles s'étendent aussi à d'autres États ou même à d'autres sujets de droit international, et qu'elles soient centrées sur des obligations de restitution ou de réparation ou qu'elles donnent aussi à l'État lésé la possibilité de réagir en prenant des contre-mesures³⁰.

21. Par conséquent, la portée du présent sujet ne s'étendra pas aux questions de responsabilité (*liability*)

internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Les obligations naissant de ce type de responsabilité, qui découlent principalement de régimes conventionnels spécialisés, sont reflétées dans deux textes finals déjà adoptés par la Commission, à savoir les articles de 2001 sur la prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses³¹ et les principes de 2006 sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses³². La principale raison de l'exclusion de ces questions est que la «responsabilité (*liability*) internationale» fait naître différents types d'obligations primaires, qui vont de la prévention à la répartition des pertes (indemnisation), et non des obligations secondaires découlant de la commission d'un fait internationalement illicite. Ces obligations primaires sont toutefois des obligations conventionnelles. Par conséquent, toute question liée à un éventuel transfert des obligations en question devrait être réglée en vertu des règles applicables sur la succession d'États en matière de traités.

22. La portée du présent sujet ne s'étendra pas non plus aux questions de succession en matière de

²⁸ Voir *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26, article premier des articles sur la responsabilité de l'État.

²⁹ *Ibid.*, art. 2.

³⁰ Paragraphe 5 du commentaire de l'article premier des articles sur la responsabilité de l'État, *ibid.*, p. 34.

³¹ Articles sur la prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses, résolution 62/68 de l'Assemblée générale, en date du 6 décembre 2007, annexe. Le texte du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 157 et suiv., par. 97 et 98.

³² Principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, résolution 61/36 de l'Assemblée générale, en date du 4 décembre 2006. Le texte des projets de principe sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 59 et suiv., par. 66 et 67.

responsabilité des organisations internationales. Cela ne signifie pas qu'en principe un transfert d'obligations ou de droits découlant de la responsabilité internationale d'une organisation internationale ou de la responsabilité internationale d'un État pour un fait internationalement illicite à raison du fait d'une organisation internationale soit impossible³³. La raison de la non-inclusion de ces questions est plutôt liée à l'organisation des travaux, le but étant de ne pas surcharger le sujet. La succession d'États en matière de responsabilité de l'État n'est pas à l'abri de certaines controverses quant à la nature des règles à codifier, mais les incertitudes pèsent davantage encore s'agissant de la succession et de la responsabilité des organisations internationales. Premièrement, l'idée même de succession pose problème pour ce qui est des organisations internationales, qui sont des entités créées par des États en vertu d'un acte international, généralement un traité. Il semble donc que les rares cas de cessation de l'existence d'une organisation et de son éventuel remplacement par une autre organisation soient régis par un traité spécial plutôt que par des règles de droit international général. Deuxièmement, même les articles sur la responsabilité des organisations internationales ne jouissent pas encore de la même autorité que les articles sur la responsabilité de l'État.

23. Cela étant, les considérations qui précèdent n'excluent pas la possibilité d'aborder certaines questions à un stade ultérieur. Il pourrait s'agir notamment de la question de la manière dont les règles relatives à la succession en matière de responsabilité de l'État s'appliquent à des organisations internationales lésées ou à des particuliers ou des entreprises privées lésés. Cela est à envisager dans le cadre du futur programme de travail (voir *infra* le chapitre III).

24. La question de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État mérite d'être examinée par la Commission. Il s'agit de l'un des sujets de droit international général pour lesquels le droit international coutumier n'était autrefois pas bien établi, de sorte que la Commission ne l'a pas inscrit plus tôt à son programme. Aujourd'hui, le moment est venu d'examiner de nouvelles évolutions dans la pratique des États et la jurisprudence. Ce sujet pourrait combler les lacunes qui subsistent après l'achèvement de la codification, d'une part, de la succession d'États en matière de traités (Convention de Vienne de 1978) et en matière de biens, archives et dettes d'État (Convention de Vienne de 1983), ainsi qu'en ce qui concerne la nationalité (projet d'articles de 1999 sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États) et, d'autre part, de la responsabilité de l'État.

25. Les travaux sur le sujet devraient suivre les principes essentiels de la succession d'États en matière de traités pour ce qui concerne la distinction entre cession d'une partie de territoire, sécession, dissolution, unification et création d'un nouvel État indépendant. Une approche réaliste, étayée par l'étude de la jurisprudence et de la pratique étatique, justifie que soient distingués

les cas de dissolution et d'unification, dans lesquels l'État ou les États d'origine disparaissent, et les cas de sécession, dans lesquels l'État prédécesseur subsiste. Ces derniers cas posent généralement plus de problèmes, les États étant beaucoup moins susceptibles d'accepter le transfert de la responsabilité de l'État³⁴. Il importe aussi de faire une distinction entre sécession négociée et sécession contestée (révolutionnaire). Une sécession négociée offre de meilleures conditions d'accord sur tous les aspects de la succession, y compris en matière de responsabilité.

26. Cela étant, les travaux sur le sujet devraient être davantage axés sur les règles secondaires de la responsabilité de l'État. Il importe de souligner que le projet vise les aspects actifs et passifs de la responsabilité, c'est-à-dire le transfert (ou la dévolution) à la fois des obligations de l'État auteur (du fait illicite) et des droits (réclamations) de l'État lésé. La structure pourrait être la suivante : *a*) dispositions générales sur la succession d'États, mettant en particulier l'accent sur le caractère prioritaire d'un accord ; *b*) principes résiduels (subsidiaires) relatifs au transfert des obligations résultant de la responsabilité de l'État ; *c*) principes relatifs au transfert des droits à réparation ; et *d*) dispositions procédurales et autres.

27. Pour ce qui est de l'issue des travaux sur le sujet, il devrait s'agir à la fois de développement progressif et de codification du droit international. Il importe de relever que dans l'affaire de l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, la Cour internationale de Justice a considéré que les règles de succession susceptibles d'entrer en jeu en l'espèce étaient du même ordre que celles qui régissent l'interprétation des traités et la responsabilité de l'État³⁵.

28. Sans préjuger d'une décision ultérieure, il semblerait approprié que le résultat des travaux sur le sujet revête la forme d'un projet d'articles assorti de commentaires. Il existe des précédents dignes d'attention, en particulier les articles sur la responsabilité de l'État et les projets d'article qui ont abouti aux Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, ainsi que les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États. Les précédents en question militent en faveur du choix d'un projet d'articles plutôt que d'autres options telles que des principes ou des directives.

29. Compte tenu des considérations qui précèdent, le projet d'article suivant est proposé :

« *Projet d'article premier. Portée*

« Le présent projet d'articles s'applique aux effets de la succession d'États en matière de responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. »

³⁴ Voir Crawford, *State Responsibility...*, p. 455.

³⁵ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015, p. 3, à la page 56, par. 115.

³³ Voir l'article 1 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, *Annuaire... 2011*, vol. II (2^e partie), p. 38.

CHAPITRE II

Dispositions générales

A. Existe-t-il un principe général régissant la succession en matière de responsabilité de l'État ?

30. Traditionnellement, ni la pratique étatique ni la doctrine ne donnaient de réponse cohérente à la question de savoir si, et dans quelles circonstances, un État successeur pouvait être tenu responsable du fait internationalement illicite de son prédécesseur. Il existe néanmoins, dans la pratique étatique, certains exemples de partage ou de division de la responsabilité entre États successeurs.

31. Par le passé, la plupart des auteurs ont nié la possibilité d'un transfert de responsabilité à l'État successeur³⁶. En conséquence, il n'est pas surprenant que la plupart des manuels de droit international ne traitent pas de la succession en matière de responsabilité internationale³⁷. Lorsqu'il est abordé, le sujet est généralement évoqué brièvement et en passant³⁸. En outre, certains auteurs ne traitent que de cas de succession particulière d'États en matière de traités ou en matière de biens, archives et dettes d'État³⁹, deux sujets qui ont été codifiés respectivement dans la Convention de Vienne de 1978 et dans la Convention de Vienne de 1983⁴⁰. Cela montre que la relation entre la succession d'États et la responsabilité internationale suscite encore peu d'intérêt de la part de la doctrine en droit international.

32. Lorsqu'ils abordent les questions de succession d'États, la plupart des auteurs affirment qu'il n'y a pas transfert à un État successeur des obligations découlant de la responsabilité internationale, selon la thèse de la non-succession⁴¹, laquelle s'appuie sur plusieurs arguments théoriques⁴². Le premier, qui repose sur une

analogie avec le droit interne – la doctrine de la succession universelle en droit privé – dérivée du droit romain⁴³, établit une exception importante pour la responsabilité *ex delicto*, qui n'est pas transférable de l'auteur d'un délit à un successeur⁴⁴. D'autres arguments font valoir qu'un État est en général uniquement responsable de son fait internationalement illicite et non du fait d'autres États⁴⁵. Partant, un État successeur ne devrait pas être tenu responsable du fait internationalement illicite de son prédécesseur, lequel a sa propre personnalité juridique internationale⁴⁶. Un dernier argument contre le transfert de la responsabilité de l'État tient au « caractère éminemment personnel » des droits et des obligations que fait naître entre deux États une violation du droit international⁴⁷.

33. Ces thèses ou analogies avec le droit privé ne sont pas parfaitement satisfaisantes, car aucune ne peut écarter l'éventualité d'un transfert d'au moins certaines obligations nées de la responsabilité internationale de l'État. En règle générale, elles ne tiennent pas compte des évolutions et des transformations de la notion de responsabilité de l'État⁴⁸. Il n'en reste pas moins que, pendant la plus grande partie du XX^e siècle, la thèse de la non-succession n'a pas été remise en cause⁴⁹. Comme l'écrivait O'Connell en 1967, il était « considéré comme acquis qu'un État successeur n'était pas responsable d'un fait illicite commis par son prédécesseur⁵⁰ ». Les points de vue ont toutefois évolué au cours des vingt dernières années et sont devenus plus nuancés ou critiques à l'égard de la thèse de la non-succession, allant même jusqu'à admettre la succession dans certains cas⁵¹. Certains auteurs qui souscrivent à la thèse de la non-succession à la responsabilité de l'État en tant que principe général acceptent d'y apporter une exception lorsqu'un État a déclaré son intention de succéder aux droits et aux obligations de l'État prédécesseur⁵². Dans ce cas, l'État serait tenu de réparer les dommages causés par son prédécesseur⁵³.

³⁶ Voir, par exemple, Cavaglieri, « Règles générales du droit de la paix », p. 374, 378 et 416 et suiv.; Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, p. 11 et 189; Eisemann et Koskenniemi, *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits*, p. 193 et 194; Craven, « The problem of State succession and the identity of States under international law », p. 149 et 150; Malenovsky, « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie... », p. 334; Mälksoo, *Illegal Annexation and State Continuity...*, p. 257; Monnier, « La succession d'États en matière de responsabilité internationale »; et O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, p. 482.

³⁷ Voir, par exemple, D'Amato, *International Law Anthology*, p. 189 à 196; Combacau et Sur, *Droit international public*, p. 430 à 442; et Jennings et Watts, *Oppenheim's International Law*, p. 208 à 218 (un court passage est consacré à la succession en matière de responsabilité délictuelle, par opposition à la responsabilité internationale).

³⁸ Voir, par exemple, Daillier et Pellet, *Droit international public*, p. 555 et 556; Dupuy, *Droit international public*, p. 61; et Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, p. 442.

³⁹ Voir, par exemple, Mikulka, *Sukcese států: Teoretická studie*.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Voir, par exemple, Cavaglieri, « Règles générales... »; Marek, *Identity and Continuity of States...*; Eisemann et Koskenniemi, *La succession d'États...*; Craven, « The problem of State succession... »; Malenovsky, « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie »; Mälksoo, *Illegal Annexation and State Continuity...*; Monnier, « La succession d'États... »; et O'Connell, *State Succession...*

⁴² Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, p. 38 et suiv.

⁴³ Voir, par exemple, Cavaglieri, « Règles générales... », p. 374.

⁴⁴ Voir Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law*, p. 131, 132, 283 et 284.

⁴⁵ Voir, par exemple, De Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, p. 210; et Daillier et Pellet, *Droit international public*, p. 555.

⁴⁶ Monnier, « La succession d'États... », p. 89.

⁴⁷ Voir Seidl-Hohenveldern, *Mezinárodní právo veřejné*, p. 246 et 247.

⁴⁸ Voir Stern, « La succession d'États », p. 174.

⁴⁹ Voir O'Connell, *State Succession...*, p. 482.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Voir, par exemple, Czaplinski, « State succession and State responsibility », p. 346 et 356; Kamminga, « State succession in respect of human rights treaties », p. 483; Mikulka, « State succession and responsibility », p. 291; Dumberry, *State Succession...*; O'Connell, « Recent problems of State succession in relation to new States », p. 162; et Stern, « Responsabilité internationale et succession d'États », p. 336.

⁵² Voir D'Argent, *Les réparations de guerre en droit international public*, p. 814; Schachter, « State succession: the once and future law », p. 256; et Ziemele, « State continuity, succession and responsibility: reparations to the Baltic States and their peoples? », p. 176.

⁵³ Voir Dupuy, *Droit international public*, p. 61.

34. Néanmoins, les auteurs qui remettent en question la thèse stricte de la non-succession n'affirment pas pour autant qu'il existe une règle générale applicable à la succession d'États⁵⁴. Ils rejettent l'idée qu'il y aurait dans le droit international en vigueur une norme excluant toute possibilité de transfert d'obligations nées de la responsabilité de l'État⁵⁵. Ils reconnaissent en réalité que dans le droit international moderne, la responsabilité est fondée, non pas sur la notion de faute, mais plutôt sur celle, plus objective, de fait internationalement illicite⁵⁶. Il est donc possible d'envisager que certaines obligations, dont celles découlant juridiquement de la responsabilité, comme l'obligation de réparer, soient transférées à un État successeur⁵⁷.

35. L'évolution des idées sur la question de savoir si un nouvel État succède à une éventuelle responsabilité étatique de l'État prédécesseur est bien illustrée par le changement de point de vue de M. James Crawford, Rapporteur spécial pour le sujet de la responsabilité de l'État, qui est passé d'un refus en 1998 à une acceptation partielle en 2001, ainsi formulée :

S'agissant d'une affaire de succession d'États, il n'apparaît pas clairement si un nouvel État succède à la responsabilité étatique de l'État prédécesseur au regard de son territoire. Mais si l'État successeur, confronté à un fait illicite continu sur son territoire, endosse et maintient la situation, il peut aisément être inféré qu'il a assumé la responsabilité du fait illicite⁵⁸.

36. La question a été examinée par l'Institut de droit international en 2013⁵⁹. La résolution finale adoptée par l'Institut lors de la session de Tallinn, en 2015, dont le texte a été légèrement remanié pour se composer en définitive d'un préambule et de 16 articles, prévoit un transfert de responsabilité dans certaines circonstances⁶⁰. Cette résolution met l'accent sur la nécessité de codifier et de continuer à développer progressivement les règles relatives à ce domaine⁶¹. On trouve dans son préambule un alinéa susceptible de guider utilement le travail de codification de la Commission, à savoir la nécessité de faire preuve de souplesse pour concevoir des solutions différentes adaptées à diverses situations⁶².

37. Préalablement à une analyse détaillée des différentes catégories de succession d'États (qui fera l'objet du deuxième rapport, en 2018), on trouvera dans la section ci-après une étude préliminaire de la pratique des États.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Voir Dumberry, *State Succession...*, p. 58.

⁵⁶ Stern, « Responsabilité internationale... », p. 335.

⁵⁷ Ibid., p. 338.

⁵⁸ Paragraphe 3 du commentaire de l'article 11 des articles sur la responsabilité de l'État, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 55.

⁵⁹ Voir Institut de droit international, 14^e Commission, *La succession d'États en matière de responsabilité internationale*, rapport provisoire du Rapporteur (note 26 *supra*).

⁶⁰ Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale (voir *supra* la note 27).

⁶¹ Ibid., deuxième alinéa du préambule : « Convaincu de la nécessité de codifier et développer progressivement les règles relatives à la succession d'États en matière de responsabilité internationale de l'État, afin de garantir une plus grande sécurité juridique dans les relations internationales ».

⁶² Ibid., quatrième alinéa du préambule : « Compte tenu du fait que les différentes catégories de succession d'États ainsi que leurs circonstances particulières peuvent conduire à des solutions différentes ».

B. Différents cas de succession

1. PREMIÈRES AFFAIRES

38. Initialement, la jurisprudence voulait que l'État successeur ne soit pas responsable du fait internationalement illicite de son prédécesseur. Dans l'affaire *Robert E. Brown*⁶³, le requérant demandait à être indemnisé en raison du refus des autorités boers locales de lui délivrer les permis nécessaires à l'exploitation d'une mine d'or. Le tribunal a estimé que l'intéressé avait acquis un droit de propriété et avait été victime d'un déni de justice, mais que l'infraction commise était de nature délictuelle et ne relevait pas de la responsabilité de la Grande-Bretagne. Dans l'affaire *Frederick Henry Redward*⁶⁴, les demandeurs avaient été incarcérés à tort par le Gouvernement de la République d'Hawaï avant l'annexion de l'archipel par les États-Unis d'Amérique. Le tribunal a estimé que « l'obligation juridique de réparer le préjudice s'[était] éteinte » avec la disparition de la République d'Hawaï. Toutefois, si la réclamation avait pu donner lieu à l'octroi de dommages-intérêts, susceptibles d'être considérés comme une dette, ou de parts dans un actif de valeur fixe, les demandeurs auraient eu un droit acquis et il aurait alors existé une obligation que l'État successeur aurait été tenu de reprendre⁶⁵.

39. Cela étant, concernant les affaires *Brown* et *Redward*, d'aucuns ont fait observer ce qui suit :

Ces affaires datent de l'époque de la colonisation, durant laquelle les puissances coloniales s'opposaient à toute règle qui les aurait rendus responsables de faits illicites d'États qu'elles considéraient comme non civilisés. Un siècle plus tard, on peut douter de l'autorité de ces décisions. Dans certains cas au moins, il serait injuste de rejeter la demande d'une partie lésée au motif que l'État auteur du fait illicite a été absorbé par un autre État⁶⁶.

40. Parmi les premiers exemples de pratique, on peut également citer l'affaire de la dissolution de la Grande-Colombie (1829-1831), à la suite de laquelle les États-Unis ont invoqué la responsabilité des trois États successeurs (Colombie, Équateur et Venezuela), ce qui a conduit à la conclusion d'accords d'indemnisation pour l'acquisition illégale de navires des États-Unis. Après que l'Inde et le Pakistan sont devenus indépendants, les droits et obligations (y compris les obligations liées à un fait illicite) qui préexistaient à l'égard de la Grande-Bretagne ont été dévolus à l'État dans lequel s'étaient produits les faits fondant l'action. De nombreux traités de dévolution conclus par les territoires autrefois dépendants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord prévoient aussi la continuité de la responsabilité délictuelle pour les nouveaux États⁶⁷. La pertinence des accords de dévolution et

⁶³ *Robert E. Brown (United States) v. Great Britain*, décision du 23 novembre 1923, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI (numéro de vente : 1955.V.3), p. 120.

⁶⁴ *F. H. Redward and Others (Great Britain) v. United States (Hawaiian Claims)*, décision du 10 novembre 1925, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI (voir la note précédente), p. 157, à la page 158.

⁶⁵ Voir O'Connell, *State Succession...*, p. 482, 485 et 486.

⁶⁶ American Law Institute, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, Saint Paul (Minnesota), 1987, vol. 1, sect. 209, reporters' note n° 7.

⁶⁷ Voir *Documentation concernant la succession d'États*, Série législative des Nations Unies, ST/LEG/SER.B/14 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5).

d'autres accords sera examinée ultérieurement (voir *infra* la section D du présent chapitre).

41. Si les décisions des tribunaux arbitraux ne sont pas homogènes, dans l'*Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*⁶⁸, le tribunal a estimé que la Grèce, en tant qu'État successeur de l'Empire ottoman, était responsable des violations du contrat de concession conclu entre l'Empire et une société française après l'union de la Crète à la Grèce en 1913⁶⁹. Dans cette affaire, il est dit que «le Tribunal ne peut arriver qu'à la conclusion que la Grèce, ayant fait sienne la conduite illégale de la Crète dans son passé récent d'État autonome, est tenue, en qualité d'État successeur, de prendre à sa charge les conséquences financières de l'infraction au contrat de concession⁷⁰». Certains auteurs sont néanmoins d'avis que la Grèce a été jugée responsable de ses propres actes, certains ayant été commis avant la cession des territoires crétois et d'autres, après. La décision rendue dans cette affaire est également importante en ce que le tribunal a désapprouvé les points de vue absolutistes, qu'ils soient favorables ou opposés à la succession en matière de responsabilité, déclarant ce qui suit : «Il n'est pas moins injustifié d'admettre le principe de la transmission comme une règle générale que de le dénier. C'est plutôt et essentiellement une question d'espèce dont la solution dépend de multiples facteurs concrets⁷¹.»

42. La question de la responsabilité de l'État dans des situations d'unification, de dissolution ou de sécession d'États s'est aussi posée ailleurs qu'en Europe. On citera notamment l'exemple de la République arabe unie, née de l'union de l'Égypte et de la Syrie en 1958. Dans trois cas, la République arabe unie, en tant qu'État successeur, a assumé la responsabilité d'obligations résultant de faits internationalement illicites commis par les États prédécesseurs, chaque fois pour des actions menées par l'Égypte contre des biens occidentaux dans le contexte de la nationalisation du canal de Suez en 1956 et de la nationalisation de biens appartenant à des étrangers. Le premier cas concernait la question de la nationalisation de la Compagnie financière de Suez par l'Égypte, réglée par voie d'accord entre la République arabe unie et l'entreprise privée (1958). Le nouvel État a indemnisé les actionnaires pour le fait commis par l'État prédécesseur⁷². Le deuxième cas avait trait à un accord conclu entre la République arabe unie et la France au sujet de la reprise des relations culturelles, commerciales et financières entre les deux États, en 1958. Cet accord prévoyait que la République arabe unie, en tant qu'État successeur, restituerait aux ressortissants français les biens confisqués par l'Égypte et les indemniserait pour tous biens non restitués (art. 5)⁷³. Un accord du même

⁶⁸ *Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*, 24/27 juillet 1956, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 155.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid., p. 198.

⁷¹ Ibid., p. 197.

⁷² Voir Focsaneanu, «L'accord ayant pour objet l'indemnisation de la Compagnie de Suez nationalisée par l'Égypte», p. 196 et suiv.

⁷³ «Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe unie», *Revue générale de droit international public*, vol. 62 (1958), p. 738 et suiv. Voir Rousseau, «Chronique des faits internationaux», p. 681.

type a été signé en 1959 entre la République arabe unie et le Royaume-Uni⁷⁴.

43. La République arabe unie n'a existé que jusqu'en 1961, année où la Syrie en est sortie. Après sa dissolution, l'Égypte, l'un des deux États successeurs, a conclu des accords avec d'autres États (notamment les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède) concernant l'indemnisation des ressortissants étrangers dont les biens avaient été nationalisés par la République arabe unie (l'État prédécesseur) durant la période allant de 1958 à 1961⁷⁵.

44. Les cas de sécession donnent naissance à des situations plus compliquées. Après avoir fait sécession de la Colombie en 1903, le Panama a refusé d'être tenu responsable des pertes subies par des ressortissants américains à la suite de l'incendie survenu dans la ville de Colón en 1855. En 1926, les États-Unis et le Panama ont néanmoins signé une convention relative au règlement des réclamations⁷⁶, dans laquelle était envisagé le recours à l'arbitrage pour régler les différends résultant de cet incendie, et notamment trancher la question de savoir si, «au cas où il serait déclaré par l'arbitrage qu'il existe une responsabilité originaire de la part de la Colombie, dans quelle mesure, le cas échéant, la République de Panama a succédé à la Colombie dans cette responsabilité en raison de sa séparation de la Colombie le 3 novembre 1903». Bien qu'il n'y ait jamais eu d'arbitrage, cet exemple montre, du moins implicitement, que les deux États avaient admis la possibilité d'une succession en matière de responsabilité de l'État⁷⁷.

45. Le transfert de responsabilité a aussi été invoqué à l'occasion de la cession au Chili par le Pérou de la province de Tarapacá en 1883. De l'avis de l'Italie,

les mesures qui ont été prises par le pouvoir péruvien à l'égard des mines de nitrate de Tarapacá (qu'il convient de considérer comme une forme déguisée d'expropriation forcée) relevaient de l'*action gouvernementale*, dont la responsabilité a été transférée de l'ancien au nouveau maître de la province, à savoir du Pérou au Chili⁷⁸.

46. L'indépendance de l'Inde peut également être citée à titre d'exemple. L'Inde et le Pakistan sont tous deux devenus des États indépendants le 15 août 1947. L'ordonnance de 1947 relative à l'indépendance indienne (concernant les droits, biens et obligations) traite de questions

⁷⁴ Accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la République arabe unie concernant les relations financières et commerciales et les biens britanniques en Égypte (Le Caire, 28 février 1959), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 343, n° 4925, p. 159. Voir Cotran, «Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States», p. 366.

⁷⁵ Voir Weston, Lillich et Bederman, *International Claims...*, p. 139, 185, 179 et 235, respectivement. Voir aussi Dumberry, *State Succession...*, p. 107 à 110.

⁷⁶ Convention entre les États-Unis d'Amérique et la République de Panama pour le règlement des réclamations (Washington, 28 juillet 1926), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 138, n° 3183, p. 119.

⁷⁷ Ibid., à la page 128. Voir Dumberry, *State Succession...*, p. 164 et 165.

⁷⁸ «Cession of the Tarapacá region by Peru to Chile, 1883 – Observations from the Government of Italy», dans *Documentation concernant la succession d'États*, Série législative des Nations Unies, ST/LEG/SER.B/17 (publication des Nations Unies, numéro de vente: E/F.77.V.9), p. 16.

concernant la succession d'États⁷⁹. Ainsi, son article 10 prévoit « le transfert des obligations nées d'un fait illicite autre que la violation d'un contrat » du dominion britannique de l'Inde à l'État indien nouvellement indépendant. Dans bon nombre d'affaires dans lesquelles ils ont été amenés à interpréter l'article 10 de l'ordonnance⁸⁰, les tribunaux indiens ont conclu que l'Inde était responsable des faits internationalement illicites commis avant la date de la succession⁸¹.

2. CAS DE SUCCESSION EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE DANS LES ANNÉES 1990

47. Les successions d'États les plus récentes datent de la seconde moitié du XX^e siècle; la question de la responsabilité s'est posée dans certaines d'entre elles. On citera en particulier les successions qui se sont produites en Europe centrale et orientale au cours des années 1990, notamment dans le cadre de la dissolution de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, et de l'unification de l'Allemagne. Il convient de noter que, selon l'avis n° 9 de la Commission d'arbitrage de la Conférence sur l'ex-Yougoslavie (Commission Badinter), les États successeurs de la République fédérative socialiste de Yougoslavie devaient régler par voie d'accord toutes les questions relatives à la succession de celle-ci et s'efforcer d'arriver à un résultat équitable en se fondant sur les principes sous-tendant les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, ainsi que sur les règles applicables du droit international coutumier⁸². On peut aussi trouver des exemples pertinents en Asie et, dans une moindre mesure, en Afrique, où quelques successions se sont produites hors du contexte de la décolonisation (Érythrée, Namibie et Soudan du Sud). On trouvera des informations utiles à ce sujet dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et d'autres organes juridictionnels, des traités et la pratique des États.

48. La décision la plus importante est peut-être celle rendue par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*. Il est vrai que la Tchécoslovaquie avait été dissoute par voie d'accord et dans le respect de la Constitution du pays. Les parlements nationaux tchèque et slovaque avaient néanmoins tous deux déclaré, préalablement à la dissolution, qu'ils acceptaient les droits et obligations résultant des traités internationaux auxquels l'État prédécesseur était partie⁸³. L'article 5 de la loi constitutionnelle n° 4/1993 disposait même ce qui suit :

La République tchèque assume les droits et obligations de la République fédérative tchèque et slovaque [...] découlant du droit international au jour de la disparition de celle-ci, exception faite des droits et obligations portant sur le territoire relevant de la souveraineté

⁷⁹ Voir Whiteman, *Digest of International Law*, p. 873 et 874.

⁸⁰ Voir O'Connell, *State Succession*..., p. 493.

⁸¹ Voir Dumbergy, *State Succession*..., p. 173.

⁸² Commission d'arbitrage de la Conférence sur l'ex-Yougoslavie, avis n° 9, 4 juillet 1992, reproduit dans le document A/48/874-S/1994/189, annexe, p. 4.

⁸³ Voir la Proclamation du Conseil national de la République slovaque aux parlements et peuples du monde (3 décembre 1992; A/47/848, annexe II) et la Proclamation du Conseil national tchèque à tous les parlements et nations du monde (17 décembre 1992; *ibid.*, annexe I).

de la République fédérative tchèque et slovaque qui ne serait pas placé sous la souveraineté de la République tchèque⁸⁴.

49. La Cour internationale de Justice s'est exprimée en ces termes à propos de la responsabilité internationale de la Slovaquie :

La Slovaquie peut [...] être tenue de verser des indemnités, non seulement pour ses propres faits illicites, mais aussi pour ceux de la Tchécoslovaquie, et elle a le droit d'être indemnisée des dommages subis tant par la Tchécoslovaquie que par elle-même en raison du comportement illicite de la Hongrie⁸⁵.

50. Nonobstant les termes de l'accord conclu entre la Hongrie et la Slovaquie, la Cour a donc, semble-t-il, reconnu la succession quant aux obligations secondaires (responsabilité) et aux droits secondaires résultant de faits illicites.

51. Les questions liées à la succession d'États ont été plus complexes dans le cas de l'ex-Yougoslavie que dans celui de la Tchécoslovaquie. Cela tient notamment au fait qu'en 1992 la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) a déclaré assurer la continuité de la République fédérative socialiste de Yougoslavie. Les autres ex-républiques yougoslaves ont toutefois refusé de reconnaître cette prétention. Dans des résolutions datées de septembre 1992, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies ont également refusé de reconnaître la République fédérale de Yougoslavie comme État continuateur⁸⁶, tout comme la Commission Badinter⁸⁷. La République fédérale de Yougoslavie a finalement changé de stratégie en 2000, lorsqu'elle a présenté une demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies en qualité de nouvel État⁸⁸.

52. Conformément à la recommandation de la Commission Badinter, les États successeurs de l'ex-Yougoslavie devaient régler toutes les questions relatives à la succession d'États par voie d'accord. L'Accord sur les questions de succession a ainsi été conclu le 29 juin 2001. Aux termes de son préambule, cet accord était le résultat des négociations menées entre les parties « en vue de déterminer les droits, les obligations, les avoirs et les engagements de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie et la manière de les répartir équitablement entre elles ». Le contenu de cet accord et de son annexe F sera examiné ultérieurement (voir *infra* la section D du présent chapitre).

53. La première affaire « yougoslave » dans laquelle la Cour internationale de Justice a abordé, bien que de façon indirecte, la question de la succession quant à la

⁸⁴ Loi constitutionnelle n° 4/1993 portant application de mesures liées à la dissolution de la République fédérale tchèque et slovaque. Disponible à l'adresse suivante: www.psp.cz/en/docs/laws/1993/4.html (en anglais seulement).

⁸⁵ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (voir *supra* la note 6), à la page 81, par. 151.

⁸⁶ Résolution 777 (1992) du Conseil de sécurité, en date du 19 septembre 1992; résolution 47/1 de l'Assemblée générale, en date du 22 septembre 1992.

⁸⁷ Commission d'arbitrage de la Conférence sur l'ex-Yougoslavie, avis n° 10, 4 juillet 1992, reproduit dans le document A/48/874-S/1994/189, annexe, p. 6.

⁸⁸ Résolution 55/12 de l'Assemblée générale, en date du 1^{er} novembre 2000.

responsabilité est celle de l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, dans laquelle il était demandé à la Cour non de régler la question de la succession, mais d'identifier la partie défenderesse. La Cour a dit ce qui suit :

La Cour observe que les faits et événements auxquels se rapportent les conclusions finales de la Bosnie-Herzégovine remontent à une époque où la Serbie et le Monténégro formaient un seul État. [...] La Cour relève donc que la République de Serbie demeure défenderesse en l'espèce; à la date du présent arrêt, elle constitue, en vérité, l'unique défendeur. [...] Cela étant dit, il convient toutefois de garder à l'esprit que toute responsabilité établie dans le présent arrêt à raison d'événements passés concernait à l'époque considérée l'État de Serbie-et-Monténégro⁸⁹.

54. La Cour a adopté la même solution en 2008 dans l'affaire de l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*⁹⁰. Ce n'est toutefois que dans l'arrêt qu'elle a récemment rendu dans cette affaire que sont traitées de façon plus détaillée des questions de succession quant à la responsabilité de l'État⁹¹. En dépit du fait que la Cour a rejeté la demande de la Croatie et la demande reconventionnelle de la Serbie au motif que l'élément intentionnel du génocide (*dolus specialis*) n'était pas établi, cet arrêt semble être la dernière décision en date en faveur de la thèse de la dévolution de la responsabilité par succession.

55. La Cour a rappelé que, dans son arrêt du 18 novembre 2008, elle avait conclu qu'elle avait compétence pour connaître de la demande de la Croatie en ce qui concernait les actes commis à compter du 27 avril 1992, date à laquelle la République fédérale de Yougoslavie avait commencé à exister en tant qu'État distinct et était devenue partie, par voie de succession, à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mais qu'elle avait réservé sa décision sur sa compétence s'agissant de violations de la Convention qui auraient été commises avant cette date. Dans son arrêt de 2015, la Cour a commencé par dire que la République fédérale de Yougoslavie ne pouvait être liée par la Convention avant le 27 avril 1992, même en tant qu'État *in statu nascendi*, comme la Croatie le soutenait à titre principal.

56. La Cour a cependant pris note d'un argument invoqué par la partie demanderesse à titre subsidiaire durant la procédure orale, en mars 2014, à savoir que la République fédérale de Yougoslavie (et, ultérieurement, la Serbie) pourrait avoir succédé à la responsabilité de la République fédérative socialiste de Yougoslavie pour des violations de la Convention antérieures à la date susmentionnée. En fait, la Croatie invoquait deux arguments distincts à l'appui de sa conclusion selon laquelle la République fédérale de Yougoslavie aurait succédé à la responsabilité de la République fédérative socialiste de Yougoslavie. En premier lieu, elle soutenait que cette succession avait eu

lieu par application des principes du droit international général concernant la succession d'États⁹². Sur ce point, elle se fondait sur la sentence arbitrale rendue en l'*Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*, dans laquelle il était affirmé que la responsabilité de l'État pouvait être dévolue au successeur lorsque les faits étaient tels qu'il paraissait opportun de rendre ce dernier responsable des agissements reprochés au premier⁹³. En second lieu, la Croatie faisait valoir que la République fédérale de Yougoslavie, par la déclaration du 27 avril 1992, avait indiqué « qu'elle succédait non seulement aux obligations conventionnelles de la [République fédérative socialiste de Yougoslavie], mais aussi à la responsabilité encourue par cette dernière pour la violation de ces obligations conventionnelles⁹⁴ ».

57. Outre les arguments qu'elle avait avancés relativement à la compétence et à la recevabilité (ce moyen constituant selon elle une nouvelle demande de la Croatie, dénuée de tout fondement juridique tant dans l'article IX que dans les autres dispositions de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide), la Serbie soutenait qu'il n'existait aucun principe de succession à la responsabilité en droit international général. Il est intéressant de noter que la Serbie avançait par ailleurs que la succession aux droits et aux obligations de la République fédérative socialiste de Yougoslavie était en tous points régie par l'Accord sur les questions de succession, qui établissait une procédure d'examen des réclamations pendantes contre la République fédérative socialiste de Yougoslavie⁹⁵.

58. Il convient de mentionner que la Cour n'a pas rejeté, et a donc accepté, le moyen subsidiaire avancé par la Croatie relativement à sa compétence pour connaître de faits antérieurs au 27 avril 1992. La Cour a estimé que, pour déterminer si la Serbie était responsable de violations de la Convention,

il [lui] incomberait [...] de décider :

1) si les actes allégués par la Croatie ont été commis et, le cas échéant, s'ils contrevenaient à la Convention;

2) dans l'affirmative, si ces actes étaient attribuables à la [République fédérative socialiste de Yougoslavie] au moment où ils ont été commis et ont engagé la responsabilité de cette dernière; et

⁹² Ibid., aux pages 53 et 54, par. 107.

⁹³ Voir la plaidoirie de M. James Crawford, conseil de la Croatie, audience publique tenue le vendredi 21 mars 2014, à 10 heures, au Palais de la Paix, sous la présidence de M. Tomka, Président, en l'affaire relative à l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, document CR 2014/21, p. 21, par. 42 : « Selon nous, la règle de la succession peut s'appliquer dans des circonstances particulières si elle est justifiée. Il n'existe pas de règle générale prévoyant la succession en matière de responsabilité, mais il n'existe pas non plus de règle générale qui s'y oppose. »

⁹⁴ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)* [voir supra la note 91], aux pages 53 et 54, par. 107.

⁹⁵ Voir la plaidoirie de M. Andreas Zimmermann, conseil de la Serbie, qui a fait référence à l'article 2 de l'annexe F de l'Accord prévoyant le règlement des différends par le Comité mixte permanent établi en vertu de l'Accord. Audience publique tenue le jeudi 27 mars 2014, à 15 heures, au Palais de la Paix, sous la présidence de M. Tomka, Président, en l'affaire relative à l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, document CR 2014/22, p. 27, par. 52 à 54.

⁸⁹ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007, p. 43, aux pages 75 et 76, par. 74, 77 et 78.

⁹⁰ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 412, aux pages 421 à 423, par. 23 à 34.

⁹¹ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015, p. 3.

3) à supposer que la responsabilité de la [République fédérative socialiste de Yougoslavie] ait été engagée, si la [République fédérale de Yougoslavie] a succédé à cette responsabilité⁹⁶.

59. Il importe de noter que la Cour a estimé que les règles de succession susceptibles d'entrer en jeu en l'espèce étaient du même ordre que celles régissant l'interprétation des traités et la responsabilité de l'État⁹⁷. Le point de vue de la majorité n'était toutefois pas partagé par tous les juges de la Cour. Comme la juge Xue l'a dit dans sa déclaration, «[à] ce jour, la question de la succession de l'État à la responsabilité n'a encore jamais été envisagée dans aucune des règles codifiées du droit international général relatives à la succession en matière de traités ou à la responsabilité de l'État [...]. Les règles relatives à la responsabilité de l'État en cas de succession restent à élaborer⁹⁸». En dépit du scepticisme exprimé par certains juges, le sujet semble s'inscrire parfaitement dans le mandat de la Commission, qui porte à la fois sur le développement progressif et la codification du droit international.

60. L'arbitrage en matière d'investissement intervenu dans l'affaire *Mytilineos Holdings SA* présente également un intérêt. Le tribunal arbitral saisi de cette affaire a constaté que le Monténégro avait déclaré son indépendance après que le litige lui avait été soumis. Bien qu'il n'ait pas été invité à se prononcer sur des questions juridiques relatives à la succession d'États, le tribunal a fait observer qu'il n'était pas contesté que la République de Serbie conserverait le statut juridique de la Serbie-et-Monténégro au plan international⁹⁹.

61. L'unification allemande offre de nombreux exemples pertinents en matière de succession d'États. Après l'unification, la République fédérale d'Allemagne a assumé les obligations résultant de la responsabilité délictuelle de l'ex-République démocratique allemande¹⁰⁰. L'une des questions à régler à l'époque concernait l'indemnisation au titre des expropriations opérées sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande. Mis à part quelques rares cas dans lesquels elle avait accepté de verser des indemnités forfaitaires, la République démocratique allemande avait toujours refusé l'indemnisation. Ce n'est qu'à la veille de l'unification, le 29 juin 1990, qu'elle s'est dotée d'une loi sur le règlement des litiges en matière de propriété. Dans le même temps, le 15 juin 1990, les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande ont adopté une déclaration commune sur le règlement des questions de propriété en

suspens¹⁰¹. Conformément à l'article 3 de cette déclaration, les biens confisqués après 1949 devaient être restitués à leurs propriétaires d'origine. Cela peut néanmoins être largement interprété comme une question relevant davantage de la responsabilité délictuelle que de la responsabilité de l'État.

62. On retiendra cependant que la Cour administrative fédérale de la République fédérale d'Allemagne a eu à se prononcer sur une question relevant de la succession d'États à l'égard des étrangers. Tout en refusant d'admettre la responsabilité de la République fédérale d'Allemagne pour un fait internationalement illicite (expropriation) commis par la République démocratique allemande contre un ressortissant néerlandais, la Cour a conclu que l'obligation de l'ex-République démocratique allemande d'indemniser l'intéressé était dévolue à l'État successeur¹⁰².

63. Il serait possible de dresser la liste d'un certain nombre d'accords de dévolution et d'autres accords qui revêtent un intérêt pour le sujet à l'examen. Cet aspect sera néanmoins traité dans une partie du rapport consacrée aux effets des accords et des déclarations unilatérales sur la succession à la responsabilité de l'État (voir *infra* la section D du présent chapitre).

64. À titre de conclusion provisoire, le Rapporteur spécial prône une démarche réaliste. Celle-ci, étayée par l'étude de la jurisprudence et de la pratique étatique, consisterait à distinguer, d'une part, les cas de dissolution et d'unification, dans lesquels l'État d'origine disparaît, et, d'autre part, les cas de sécession, dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister. Davantage de problèmes se posent dans cette dernière situation, car les États sont beaucoup moins susceptibles d'accepter le transfert de la responsabilité de l'État¹⁰³. Il importe aussi d'établir une distinction entre sécession négociée et sécession contestée (révolutionnaire). Une sécession négociée crée des conditions plus propices à un accord sur tous les aspects de la succession, y compris en matière de responsabilité.

C. Certaines règles des deux Conventions de Vienne sur la succession d'États s'appliquent-elles ?

65. La présente section traite de la pertinence de certaines règles des deux Conventions de Vienne sur la succession pour le sujet à l'examen et de leur possible application dans le cadre de ce sujet. Il s'agit d'une question très importante, car le droit international constitue un système juridique à part entière. Si le principe d'harmonisation s'applique aux relations entre différentes branches du droit international, il est encore plus pertinent s'agissant d'une seule branche, à savoir le droit de la succession d'États. Par conséquent, les termes devraient être employés de manière uniforme pour la succession en matière de traités, de biens, archives et dettes d'État, de nationalité des personnes physiques et de responsabilité de l'État, à moins qu'il existe des raisons sérieuses d'employer certains termes de manière spécifique.

⁹⁶ Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Croatie c. Serbie*) [voir *supra* la note 91], aux pages 55 et 56, par. 112.

⁹⁷ Ibid., aux pages 56 et 57, par. 115.

⁹⁸ Ibid., déclaration de la juge Xue, à la page 388, par. 23.

⁹⁹ *Mytilineos Holdings SA v. 1. The State Union of Serbia & Montenegro, 2. Republic of Serbia*, sentence partielle sur la compétence (arbitrage aux termes du Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international), Zurich, 8 septembre 2006, par. 158.

¹⁰⁰ Article 24 du Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande relatif à l'établissement de l'unité allemande (Berlin, 31 août 1990), *Bundesgesetzblatt* (Journal officiel fédéral de la République fédérale d'Allemagne), partie II, n° 35, 28 septembre 1990, p. 885, reproduit en anglais dans *International Legal Materials*, vol. 30 (1991), p. 463.

¹⁰¹ *Bundesgesetzblatt* (Journal officiel fédéral de la République fédérale d'Allemagne), partie II, n° 35, 28 septembre 1990, p. 1237.

¹⁰² Cour administrative fédérale d'Allemagne, BVerwG, 7 B 2.99, décision du 1^{er} juillet 1999. Voir Dumbery, *State Succession...*, p. 90.

¹⁰³ Voir Crawford, *State Responsibility...*, p. 455.

66. Il n'est guère surprenant que le sujet de la responsabilité de l'État ait été exclu du champ des deux Conventions de Vienne sur la succession d'États. Cela a été fait précisément au moyen de deux clauses « sans préjudice ». La première est l'article 39 de la Convention de Vienne de 1978, selon lequel « [l]es dispositions de la présente Convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos des effets d'une succession d'États à l'égard d'un traité en raison de la responsabilité internationale d'un État ou de l'ouverture d'hostilités entre États ». Une clause allant dans le même sens, mais rédigée en des termes encore plus généraux, figure à l'article 5 de la Convention de Vienne de 1983, ainsi libellé : « Rien dans la présente Convention n'est considéré comme préjugant en quoi que ce soit toute question relative aux effets de la succession d'États dans des matières autres que celles visées dans la présente Convention. »

67. De l'avis du Rapporteur spécial, ces clauses sans préjudice ne faisaient qu'exclure la responsabilité internationale des États du champ des deux Conventions de Vienne, sans prendre position sur l'existence ou non de règles relatives à la succession d'États en ce qui concerne des matières autres que celles visées dans ces conventions. Cette technique est largement utilisée dans la pratique des États et dans les projets de la Commission, par exemple en ce qui concerne le droit des traités¹⁰⁴.

68. Par conséquent, rien n'empêche d'employer les termes et les définitions qui apparaissent dans les deux Conventions de Vienne et, en fin de compte, dans les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États. Au contraire même, dans le cadre d'une démarche d'intégration systémique, il est nécessaire d'employer les mêmes termes pour la succession en matière de traités, de biens, archives et dettes d'État, de nationalité des personnes physiques et de responsabilité de l'État, à moins qu'il existe des raisons sérieuses d'employer certains termes de manière spécifique.

69. Comme l'a fait la Commission dans le passé, le Rapporteur spécial propose de ne pas modifier les définitions pertinentes figurant à l'article 2 des Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, et à l'article premier du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, afin de garantir une cohérence terminologique dans les travaux sur les questions relatives à la succession d'États¹⁰⁵. Les expressions employées dans les projets d'article sont, à ce stade, « succession d'États », « État prédécesseur », « État successeur » et « date de la succession d'États ». Cela n'empêche pas d'inclure d'autres définitions en fonction des besoins et de l'avancement des travaux. Ces définitions pourront porter, en particulier, sur des catégories particulières de succession d'États.

70. L'expression « succession d'États » est définie de la même manière à l'article 2, paragraphe 1, des deux

Conventions de Vienne¹⁰⁶ et à l'article 2, alinéa *a*, des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États¹⁰⁷. Elle est employée « pour désigner uniquement le fait de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement¹⁰⁸ ». Il importe de souligner cet emploi en particulier dans le contexte de la responsabilité de l'État, dans lequel un possible transfert des droits et des obligations découlant d'un fait internationalement illicite ne sera examiné qu'à un stade ultérieur.

71. La signification des autres expressions, à savoir « État prédécesseur »¹⁰⁹, « État successeur »¹¹⁰ et « date de la succession d'États »¹¹¹ découle de la signification du terme « succession d'États ». Par conséquent, les définitions de ces termes figurant à l'article 2, paragraphe 1, des Conventions de Vienne comme à l'article 2 des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États peuvent être aisément utilisées aux fins du présent sujet. Toutefois, dans certains cas de succession, comme le transfert de territoire ou la séparation d'une partie du territoire, l'État prédécesseur n'est pas remplacé dans son entièreté par l'État successeur, mais uniquement en ce qui concerne le territoire concerné par la succession¹¹².

72. Cela dit, l'adoption de certains termes ne signifie pas que l'ensemble ou la plupart des règles des deux Conventions de Vienne sont applicables dans le cadre du présent sujet. Premièrement, comme cela est généralement admis, il n'y a pas de succession d'États universelle ; il y a plusieurs domaines de relations juridiques auxquels la succession d'États s'applique. Par conséquent, les règles relatives à la succession d'États dans un domaine, par exemple les traités, peuvent être différentes de celles qui s'appliquent à un autre domaine, par exemple les biens, archives et dettes d'État. Cela est à prendre en considération lorsque l'on traite de la question de la succession en matière de responsabilité de l'État.

¹⁰⁶ Article 2, paragraphe 1 *b*, de la Convention de Vienne de 1978 et article 2, paragraphe 1 *a*, de la Convention de Vienne de 1983.

¹⁰⁷ Article 2, alinéa *a*, des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, résolution 55/153 de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 2000, annexe. Le texte du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire... 1999*, vol. II (2^e partie), p. 21 et suiv., par. 47 et 48.

¹⁰⁸ Paragraphe 2 du commentaire de l'article 2, *Annuaire... 1999*, vol. II (2^e partie), p. 27.

¹⁰⁹ Article 2, paragraphe 1 *c*, de la Convention de Vienne de 1978 ; article 2, paragraphe 1 *b*, de la Convention de Vienne de 1983 ; et article 2, alinéa *b*, des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.

¹¹⁰ Article 2, paragraphe 1 *d*, de la Convention de Vienne de 1978 ; article 2, paragraphe 1 *c*, de la Convention de Vienne de 1983 ; et article 2, alinéa *c*, des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.

¹¹¹ Article 2, paragraphe 1 *e*, de la Convention de Vienne de 1978 ; article 2, paragraphe 1 *d*, de la Convention de Vienne de 1983 ; et article 2, alinéa *g*, des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.

¹¹² Paragraphe 3 du commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, *Annuaire... 1999*, vol. II (2^e partie), p. 27.

¹⁰⁴ Voir l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ; et l'article 74, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales.

¹⁰⁵ *Annuaire... 1999*, vol. II (2^e partie), p. 21.

73. Deuxièmement, ce qu'on appelle la succession singulière d'États (à savoir des règles particulières régissant des cas particuliers de succession) implique également la conclusion préliminaire selon laquelle l'application des règles régissant la succession d'États dans un domaine ne préjuge ni ne conditionne l'applicabilité des règles régissant la succession d'États en ce qui concerne une autre catégorie de relations. En d'autres termes, s'il peut y avoir la présomption qu'un État successeur qui a succédé à un traité de l'État prédécesseur pourrait aussi succéder aux obligations découlant de la violation de ce traité, cela ne saurait être tenu pour acquis. Les deux domaines de succession d'États sont indépendants et régis par des règles particulières. La question de savoir si l'État successeur a certaines obligations ou certains droits qui découleraient de la responsabilité de l'État prédécesseur est une question distincte de la succession en matière d'obligations primaires (au titre du traité en question). Cette question doit donc être résolue non pas sur la base de la Convention de Vienne de 1978, mais dans le cadre du présent sujet.

74. Outre les termes repris de l'article 2 des Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 et de l'article premier des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, l'expression « responsabilité de l'État » semble devoir être définie à ce stade des travaux. Ici également, le Rapporteur spécial souhaite s'appuyer sur les travaux précédents de la Commission et ne pas s'écarter des articles sur la responsabilité de l'État. Les termes centraux apparaissent à l'article premier : « Tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale¹¹³. »

75. D'après le commentaire de l'article premier, l'expression « responsabilité internationale », au sens dudit article, « recouvre les relations qui, selon le droit international, naissent du fait internationalement illicite d'un État, qu'elles se limitent au rapport existant entre l'État auteur du fait illicite et un seul État lésé ou qu'elles s'étendent aussi à d'autres États ou même à d'autres sujets de droit international¹¹⁴ ». Le Rapporteur spécial est d'avis que cette définition pourrait aussi être employée aux fins du présent sujet. Même si le présent rapport n'envisage pas la succession d'États en matière de responsabilité de l'État comme un transfert de responsabilité en tant que tel, mais plutôt comme un transfert de droits et d'obligations découlant de la responsabilité internationale d'un État (prédécesseur), la définition de la « responsabilité de l'État » semble appropriée. Son inclusion aide à distinguer le présent sujet d'autres questions possibles, comme la responsabilité (*liability*) internationale des États ou la responsabilité des organisations internationales. Elle contribue aussi à la distinction, relevée par O'Connell et d'autres auteurs, entre la succession en matière de responsabilité pour fait internationalement illicite, opposable à un autre État, et la succession concernant un délit en droit interne¹¹⁵.

76. Enfin, et surtout, la définition donnée ci-dessus répond également à un autre objectif, qui est de distinguer le présent sujet de la question de la succession d'États en matière de dettes d'État. Cela semble être l'une des distinctions fondamentales qui démontrent le caractère limité de l'application des dispositions des deux Conventions de Vienne à la succession en matière de responsabilité de l'État. La question de savoir si les obligations naissant de faits illicites sont des « dettes non liquides » régies par la Convention de Vienne de 1983 n'est pas une question facile. Cela dit, elle doit être traitée, de préférence à ce stade des travaux.

77. La question a été traitée de manière classique par O'Connell. D'après lui,

[u]n délit commis par les agents d'un État fait simplement naître le droit d'ester en justice pour obtenir des dommages-intérêts de nature pénale ou à caractère compensatoire. Il ne crée pas de droit sur des actifs dont la valeur est déterminée à l'avance ou est susceptible d'être déterminée. Le plaignant a seulement la capacité de s'adresser à un tribunal qui peut créer ou ne pas créer en sa faveur une dette contre l'État fautif. Tant que cette dette n'a pas été créée, toutefois, le droit du plaignant n'est pas un droit acquis au sens défini [précédemment]¹¹⁶.

78. Cette distinction semble utile encore aujourd'hui, même si l'ouvrage cité adopte l'approche traditionnelle ou absolue de la non-succession en matière de responsabilité¹¹⁷ ou, en d'autres termes, la règle de la « succession négative¹¹⁸ ». La distinction opérée par O'Connell ne devrait pas être écartée au motif que l'auteur fait peut-être davantage référence à des délits en droit interne qu'à la responsabilité internationale des États. Compte tenu de son approche traditionnelle, la succession en matière de responsabilité de l'État était peu concevable. Néanmoins, O'Connell renvoie aux mêmes premières décisions, comme les affaires *Brown* et *Redward*, analysées dans le présent rapport (voir *supra* la section B). Il conclut que « le droit applicable à la demande de dommages-intérêts est celui en vertu duquel est né le droit d'action¹¹⁹ ». Bien entendu, comme le suggère la définition de la « responsabilité de l'État », aux fins du présent sujet, le droit applicable est le droit international, et non l'ordre juridique interne que O'Connell avait sans doute à l'esprit.

79. On peut toutefois faire une lecture assez claire et importante de cet ouvrage. Une dette est un « droit sur des actifs dont la valeur est déterminée à l'avance ou est susceptible d'être déterminée », qui existe à la date de la succession d'États. Une telle dette peut naître d'un contrat, d'un délit en droit interne ou même d'un fait internationalement illicite d'un État. En particulier, il s'agit d'une dette aux fins des règles de succession concernant les dettes d'État, si un droit sur des actifs dont la valeur est déterminée à l'avance ou est susceptible d'être déterminée a été reconnu par l'État ou décidé par un tribunal international ou par arbitrage à la date de la succession. Dans cet exemple, les règles relatives à la succession d'États en matière de dettes d'État s'appliquent.

80. Néanmoins, si un fait internationalement illicite se produit avant la date de la succession mais que

¹¹³ Article premier des articles sur la responsabilité de l'État.

¹¹⁴ Paragraphe 5 du commentaire de l'article premier des articles sur la responsabilité de l'État, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 34.

¹¹⁵ O'Connell, *State Succession...*, p. 482. Voir aussi Crawford, *State Responsibility...*, p. 436.

¹¹⁶ O'Connell, *The Law of State Succession*, p. 201.

¹¹⁷ Voir Dumberry, *State Succession...*, p. 35 à 37.

¹¹⁸ Voir Crawford, *State Responsibility...*, p. 437.

¹¹⁹ O'Connell, *The Law of State Succession*, p. 206.

les conséquences juridiques qui en découlent n'ont pas encore été spécifiées (par exemple, aucun montant spécifique n'a été attribué à titre d'indemnisation par un tribunal arbitral), alors tout transfert possible d'obligations ou de droits devrait être régi par les règles relatives à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État. En d'autres termes, la question de savoir s'il y a ou non transfert de droits et d'obligations est une question qui relève du présent sujet, et non des règles définies par la Convention de Vienne de 1983.

81. Compte tenu des considérations qui précèdent, le projet d'article suivant, relatif aux définitions, est proposé :

« *Projet d'article 2. Définitions*

« Aux fins du présent projet d'articles :

« a) l'expression "succession d'États" s'entend de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire ;

« b) l'expression "État prédécesseur" s'entend de l'État auquel un autre État s'est substitué à l'occasion d'une succession d'États ;

« c) l'expression "État successeur" s'entend de l'État qui s'est substitué à un autre État à l'occasion d'une succession d'États ;

« d) l'expression "date de la succession d'États" s'entend de la date à laquelle l'État successeur s'est substitué à l'État prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'États ;

« e) l'expression "responsabilité internationale" s'applique aux relations juridiques nouvelles qui naissent en droit international du fait internationalement illicite d'un État ;

« [...] »

82. D'autres définitions de termes pourront être ajoutées au projet d'article 2 au cours des travaux futurs.

D. Nature des règles à codifier et pertinence des accords et des déclarations unilatérales

83. La question la plus importante et la plus complexe semble être la détermination de la nature des règles relatives à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État. L'analyse de la pratique des États, de la jurisprudence et de la littérature a jusqu'à présent permis d'aboutir à deux conclusions préliminaires. Premièrement, la thèse traditionnelle de la non-succession est remise en cause par la pratique moderne. Deuxièmement, cela ne signifie pas que la thèse opposée, à savoir la succession automatique dans tous les cas, est vraie. Au mieux, il est possible de conclure qu'il y a succession dans certains cas. Le transfert ou non d'obligations ou de droits découlant de la responsabilité de l'État dans certains types spécifiques de succession doit être prouvé au cas par cas.

84. Parallèlement, il importe de garder à l'esprit que les situations de succession d'États, même si elles ne sont pas aussi rares qu'on pourrait le penser de prime abord, ne sont pas non plus très fréquentes, a fortiori en matière de responsabilité de l'État. Si tous les cas de succession d'États impliquent la question de la succession en matière de traités, le transfert de droits ou d'obligations découlant de la responsabilité de l'État n'est en cause que dans certains cas de succession d'États. En outre, la situation peut être différente selon que la succession est négociée ou contestée.

85. Enfin, la succession d'États est une question hautement politique, en particulier lorsqu'elle est contestée. Même dans les cas de succession négociée se posent un certain nombre de questions complexes et techniques qui sont réglées par un accord entre les États concernés. Par conséquent, toutes les normes coutumières générales du droit international ne se cristallisent et ne s'établissent que lentement, dans ce domaine. Les États préfèrent avoir la liberté de négocier les conditions de succession, si nécessaire. Cela tient aussi au fait que seul un petit nombre d'États a ratifié les Conventions de Vienne de 1978 et de 1983 à ce jour. La plupart des États ne trouvent peut-être pas utile la codification des règles sur la succession d'États. Toutefois, l'expérience des États qui ont connu une succession au cours des vingt-cinq dernières années prouve l'utilité de ces règles¹²⁰. Certains États ont appliqué de telles règles à leur propre succession, même si les Conventions de Vienne n'étaient pas encore en vigueur à la date de la succession.

86. Ce qui précède tend à confirmer que, pour le présent sujet, comme dans les deux Conventions de Vienne et les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, les règles à codifier devraient être de nature subsidiaire. Elles pourraient ainsi répondre à deux objectifs. Premièrement, elles pourraient constituer un modèle utile qui pourrait être utilisé, voire modifié par les États concernés. Deuxièmement, en l'absence d'accord, elles pourraient servir de règle par défaut, applicable en cas de différend.

1. PERTINENCE DES ACCORDS

87. En principe, un accord entre les États concernés devrait primer les règles générales subsidiaires sur la succession qui doivent être proposées dans le cadre des travaux sur le présent sujet. Toutefois, la pertinence de tels accords mérite une analyse attentive, compte tenu de la règle *pacta tertiis*¹²¹. De ce point de vue, il y a une

¹²⁰ On le voit dans le cas de la Convention de Vienne de 1978, qui a 22 parties (au 20 mai 2017). Si l'ex-Yougoslavie a ratifié la Convention le 28 avril 1980 et les six États successeurs sont devenus parties par succession, l'ex-Tchécoslovaquie a connu une situation différente. La Slovaquie est devenue partie le 24 avril 1995 et la République tchèque, le 26 juillet 1999. Toutefois, les deux États ont fait des déclarations au titre de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la Convention, indiquant qu'ils appliqueraient les dispositions de la Convention à l'égard de leur propre succession, qui a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Convention, par rapport à tout autre État contractant ou État partie à la Convention qui accepte la déclaration (voir le site Web de la Collection des Traités des Nations Unies, dans « Dépositaire », puis « État des traités », chap. XXIII.2, à l'adresse <https://treaties.un.org>; le texte des deux déclarations diffère légèrement).

¹²¹ Article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités : « Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement. »

différence entre la Convention de Vienne de 1978 et la Convention de Vienne de 1983. La première comprend l'article 8, qui reflète comme suit l'effet relatif des traités :

Les obligations ou les droits d'un État prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'États ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'État successeur vis-à-vis d'autres États parties à ces traités du seul fait que l'État prédécesseur et l'État successeur ont conclu un accord stipulant que lesdites obligations ou lesdits droits sont dévolus à l'État successeur¹²².

88. Toutefois, il y a lieu de mentionner l'extrait suivant du *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux* :

Un changement dans la participation entraîne un changement dans les droits et obligations de toutes les parties au traité et ne peut donc résulter des dispositions d'un autre traité, eu égard à la règle *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, codifiée à l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cela dit, les accords de dévolution peuvent prévoir sans équivoque que l'État successeur reprend désormais à son compte toutes les obligations et tous les droits qui existaient en vertu de l'application de traités ; s'il recevait un accord de dévolution de cette nature, le Secrétaire général l'assimilerait à un instrument de succession, à condition toutefois que les traités en cause soient identifiés clairement et sans ambiguïté¹²³.

89. En revanche, il n'existe pas de disposition similaire dans la Convention de Vienne de 1983. Il n'y en a pas non plus dans les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États. Il semble que cela découle de l'objet et du but des instruments concernés. Par définition, la Convention de Vienne de 1978 régit la succession aux traités qui vont lier l'État successeur et un ou plusieurs États tiers. Par conséquent, la règle *pacta tertiis* est toujours applicable. Cela dit, ce n'est pas nécessairement le cas lors de la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État, pour laquelle un accord prévoit souvent la répartition des biens, des archives et des dettes entre un État prédécesseur et un État successeur ou entre plusieurs États successeurs.

90. Les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États portent surtout sur des questions de droit interne. Comme le souligne la Commission dans son commentaire, « [à] la différence des travaux antérieurs de la Commission sur la succession d'États, les présents articles traitent des effets de cette succession sur le lien juridique entre un État et des personnes physiques¹²⁴ ». Par conséquent, il n'a pas été jugé nécessaire de faire référence à la règle *pacta tertiis*.

91. La situation semble plus complexe s'agissant du présent sujet. D'une part, les règles relatives à la responsabilité de l'État sont différentes du droit des traités. Si les traités sont fondés sur le consentement des parties, la responsabilité de l'État découle de faits internationalement illicites. Cela peut signifier que la règle *pacta tertiis* pourrait être moins importante pour la succession d'États dans ce domaine. D'autre part, les accords entre États concernant leur succession sont de nature différente. Ils peuvent

confirmer qu'un État successeur est prêt à accepter les obligations découlant de la responsabilité d'État de son prédécesseur. Toutefois, ils peuvent aussi limiter ou exclure ces obligations. C'est pourquoi le consentement des États tiers est important et ne peut être présumé dans tous les cas.

92. C'est probablement la raison pour laquelle la résolution adoptée à Tallinn en 2015 par l'Institut de droit international prête attention aux effets des accords de dévolution et des actes unilatéraux (art. 6). S'agissant du rôle des accords, l'article divise le problème en deux paragraphes :

1. Les accords de dévolution conclus avant la date de succession d'États entre l'État prédécesseur et une entité ou mouvement de libération nationale qui représente un peuple ayant le droit de disposer de lui-même, de même que les accords conclus par les États intéressés après la date de succession d'États, sont soumis aux règles relatives au consentement des parties et à la validité des traités, telles qu'énoncées par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le même principe s'applique aux accords de dévolution conclus entre l'État prédécesseur et une de ses entités autonomes qui deviendrait plus tard un État successeur.

2. Les obligations d'un État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite qu'il a commis à l'égard d'un autre État ou d'un autre sujet de droit international avant la date de la succession d'États ne deviennent pas les obligations de l'État successeur vis-à-vis de l'État ou du sujet lésé du seul fait que l'État prédécesseur et l'État successeur ont conclu un accord stipulant que lesdites obligations sont dévolues à l'État successeur¹²⁵.

93. Si le paragraphe 1 traite de la question plus générale de la validité et des effets des accords conclus entre l'État prédécesseur et une entité non étatique (comme un mouvement de libération nationale) ou une entité autonome de cet État du point de vue du droit des traités, seul le paragraphe 2 fait référence à la règle *pacta tertiis* concernant les accords de dévolution. La teneur du paragraphe 1 semble généralement acceptable. Néanmoins, le Rapporteur spécial se propose de traiter certaines questions comme les mouvements de libération nationale, les insurgés et d'autres entités non étatiques à un stade ultérieur.

94. Toutefois, en ce qui concerne le paragraphe 2, qui reflète en substance la teneur de l'article 8 de la Convention de Vienne de 1978, l'analyse de divers accords pertinents invite à adopter une approche nuancée. Cela dépend en grande partie du contenu de l'accord et des parties à l'accord. De fait, la grande majorité des accords sont des accords de dévolution classiques conclus entre l'État prédécesseur et l'État successeur. La deuxième catégorie, néanmoins, comprend des accords portant sur le transfert d'obligations qui ont été conclus entre l'État successeur et un ou plusieurs États tiers. Enfin, il y a aussi des accords de nature mixte qui ne correspondent à aucune des catégories mentionnées.

a) Accords de dévolution

95. Les premiers accords de ce type, et les plus nombreux, sont les accords de dévolution classiques, conclus il y a plusieurs décennies (entre 1947 et les années 1970) et qui s'inscrivent clairement dans le contexte de la décolonisation. Entre autres exemples, on peut citer

¹²² Article 8, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978.

¹²³ *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, ST/LEG/7/Rev.1 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.94.V.15), p. 91 et 92, par. 310.

¹²⁴ Paragraphe 2 du commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, *Annuaire... 1999*, vol. II (2^e partie), p. 27.

¹²⁵ Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale (voir *supra* la note 27), art. 6.

l'Accord relatif à la dévolution des droits et obligations d'ordre international aux Dominions de l'Inde et du Pakistan, dont l'article 4 dispose ce qui suit :

Sous réserve des dispositions des articles 2 et 3 du présent accord, les droits et obligations découlant d'accords internationaux auxquels l'Inde est partie à la veille du jour fixé seront dévolus à la fois au Dominion de l'Inde et au Dominion du Pakistan et, le cas échéant, répartis entre ces deux Dominions¹²⁶.

96. La plupart des accords de dévolution lient le Royaume-Uni et ses anciens territoires et dominions, parmi lesquels la Birmanie¹²⁷, Ceylan¹²⁸, la Fédération de Malaisie¹²⁹, le Ghana¹³⁰, le Nigéria¹³¹, la Sierra Leone¹³², la Jamaïque¹³³, la Trinité-et-Tobago¹³⁴, Malte¹³⁵, la Gambie¹³⁶ et les Seychelles¹³⁷. Certains accords sont de véritables

¹²⁶ Accord relatif à la dévolution des droits et obligations d'ordre international aux Dominions de l'Inde et du Pakistan [annexe à l'ordonnance relative à l'indépendance de l'Inde (accords internationaux), 1947] (New Delhi, 14 août 1947), *Documents officiels de l'Assemblée générale*, deuxième session, Sixième Commission, p. 308 à 310, annexe 6c (A/C.6/161).

¹²⁷ Article 2 du Traité entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement provisoire de la Birmanie relatif à la reconnaissance de l'indépendance de la Birmanie et à certaines questions connexes (Londres, 17 octobre 1947), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70, n° 904, p. 183.

¹²⁸ Accord entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Ceylan relatif aux affaires extérieures (Colombo, 11 novembre 1947), *ibid.*, vol. 86, n° 1149, p. 25.

¹²⁹ Échange de lettres constituant un accord entre la Fédération de Malaisie et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la succession aux droits et obligations résultant d'instruments internationaux (Kuala Lumpur, 12 septembre 1957), *ibid.*, vol. 279, n° 4046, p. 287.

¹³⁰ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement ghanéen relatif à la succession du Gouvernement ghanéen à des droits et obligations d'ordre international (Accra, 25 novembre 1957), *ibid.*, vol. 287, n° 4189, p. 233.

¹³¹ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la Fédération de Nigéria relatif à la succession du Gouvernement de la Fédération de Nigéria à des droits et obligations d'ordre international (Lagos, 1^{er} octobre 1960), *ibid.*, vol. 384, n° 5520, p. 207.

¹³² Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la Sierra Leone relatif à la succession du Gouvernement de la Sierra Leone à des droits et obligations d'ordre international (Freetown, 5 mai 1961), *ibid.*, vol. 420, n° 6036, p. 11.

¹³³ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement jamaïquin relatif à la succession du Gouvernement jamaïquin à des droits et obligations d'ordre international (Kingston, 7 août 1962), *ibid.*, vol. 457, n° 6580, p. 117.

¹³⁴ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la Trinité et Tobago relatif à la succession du Gouvernement de la Trinité et Tobago à des droits et obligations d'ordre international (Port of Spain, 31 août 1962), *ibid.*, vol. 457, n° 6581, p. 123.

¹³⁵ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement maltais et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la succession du Gouvernement maltais à des droits et obligations d'ordre international (Floriana-La Valette et La Valette, 31 décembre 1964), *ibid.*, vol. 525, n° 7594, p. 221.

¹³⁶ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement gambien relatif à la succession du Gouvernement gambien à des droits et obligations d'ordre international (Bathurst, 20 juin 1966), *ibid.*, vol. 573, n° 8333, p. 203.

¹³⁷ Échange de notes constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement des Seychelles relatif à la succession en matière de traités (Victoria, 29 juin 1976), *ibid.*, vol. 1038, n° 15527, p. 135.

traités tandis que d'autres se présentent sous la forme d'un échange de lettres. Étant donné qu'ils sont conclus entre l'État prédécesseur et l'État successeur, ces accords sont clairement soumis à la règle *pacta tertiis*.

97. Des accords de dévolution ont également été conclus par d'autres États, notamment : entre les Pays-Bas et les États Unis d'Indonésie¹³⁸ – dans ce cas de figure, toutefois, la succession n'est pas aussi clairement réglée (l'accord semble porter uniquement sur la continuité ou l'extinction de certains traités) ; entre la France et l'Inde¹³⁹, le Laos¹⁴⁰ et le Maroc¹⁴¹ ; ou entre l'Italie et la Somalie¹⁴². Un accord de dévolution a également été conclu entre la Nouvelle-Zélande et le Samoa-Occidental¹⁴³.

98. Un accord se distingue des autres accords de dévolution en ce que, outre sa portée particulièrement large, il lie davantage de parties que les seuls État prédécesseur (le Royaume-Uni) et successeur (Chypre). L'article 8 du Traité relatif à la création de la République de Chypre dispose ainsi au paragraphe 1 que « [t]outes les obligations et responsabilités internationales du Gouvernement du Royaume-Uni seront désormais assumées par le Gouvernement de la République de Chypre dans la mesure où elles pourront être jugées applicables à la République de Chypre ». Le paragraphe 2 du même article, libellé en des termes semblables, s'applique aux droits et avantages internationaux¹⁴⁴. Ce traité a une nature particulière en ce qu'il a été conclu entre quatre parties, à savoir non seulement le Royaume-Uni et Chypre, mais aussi la Grèce et la Turquie. Il est donc contraignant pour toutes les parties les plus susceptibles d'être concernées par le transfert des droits et des obligations visés. Toutefois, en ce qui concerne les autres États, la règle *pacta tertiis* s'applique.

99. En conclusion, les accords de dévolution sont des accords conclus entre l'État prédécesseur et l'État successeur, en conséquence de quoi ils sont soumis à la règle *pacta tertiis*. Ils régissent principalement la succession en matière de traités, mais concernent aussi le transfert des obligations et des responsabilités auxquelles leur

¹³⁸ Article 5 du Projet d'accord sur les mesures transitoires inclus dans l'Accord de la Conférence de la Table ronde entre le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie (La Haye, 2 novembre 1949), *ibid.*, vol. 69, n° 894, p. 3, à la page 267.

¹³⁹ Article 3 de l'Accord élaboré par les Gouvernements français et indien sur les établissements français de l'Inde (New Delhi, 21 octobre 1954), *Revue générale de droit international public*, vol. 58 (1955), p. 692 à 698, à la page 692 : « Le Gouvernement de l'Inde succédera aux droits et obligations résultant de tous actes faits par l'administration française dans ces établissements et engageant le territoire. »

¹⁴⁰ Article premier du Traité d'amitié et d'association entre le Royaume de Laos et la République française (Paris, 22 octobre 1953), dans ST/LEG/SER.B/14 (voir *supra* la note 67), p. 72, également à la page 188.

¹⁴¹ Article 11 du Traité entre la France et le Maroc (Rabat, 20 mai 1956), *ibid.*, p. 169.

¹⁴² Traité d'amitié (avec échange de notes) conclu entre l'Italie et la Somalie (Mogadiscio, 1^{er} juillet 1960), *ibid.*

¹⁴³ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande et le Gouvernement du Samoa-Occidental relatif à la succession du Gouvernement du Samoa-Occidental à des droits et obligations d'ordre international (Apia, 30 novembre 1962), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 476, n° 6898, p. 3.

¹⁴⁴ Article 8 du Traité relatif à la création de la République de Chypre (Nicosie, 16 août 1960), *ibid.*, vol. 382, n° 5476, p. 8.

application donne naissance. Cela étant, ils peuvent aussi avoir certaines conséquences sur des États tiers. À cet égard, on retiendra les règles énoncées aux articles 35 et 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, notamment le fait que les États tiers sont présumés consentir aux traités qui leur confèrent des droits. Si la succession, lorsqu'elle emporte le transfert des obligations de l'État prédécesseur à l'État successeur, peut conférer des droits à l'État tiers lésé, elle peut aussi créer certaines obligations pour les États tiers, mais seulement à condition que ceux-ci acceptent expressément ces obligations.

b) *Accords de règlement des réclamations*

100. Les accords de règlement des réclamations sont davantage pertinents aux fins de l'examen du présent sujet. Ce sont des instruments présentant certaines caractéristiques particulières qui sont conclus entre l'État successeur et l'État tiers lésé par le fait internationalement illicite de l'État prédécesseur. Moins nombreux que les accords de dévolution, ils sont néanmoins éminemment importants car ils concernent expressément le transfert des obligations découlant de la responsabilité de l'État. En outre, étant donné qu'ils dépassent le contexte de la décolonisation, période à laquelle ils sont à la fois antérieurs et postérieurs, ces accords sont plus utiles que les accords de dévolution pour ce qui est de faire la lumière sur les autres régimes de succession d'États.

101. Parmi les plus anciens accords de règlement des réclamations, on peut citer celui conclu en 1921 entre l'Autriche, la Hongrie et les États-Unis, dont l'article premier dispose que

[L]es trois gouvernements se mettront d'accord pour désigner un commissaire qui sera chargé de se prononcer sur toutes réclamations en raison de pertes, dommages réels ou personnels subis par les États-Unis ou leurs ressortissants et qui sont visés par les dispositions du Traité du 24 août 1921, conclu entre l'Autriche et les États-Unis, et/ou celles du Traité du 29 août 1921, conclu entre les États-Unis et la Hongrie, et/ou celles des Traités de Saint-Germain-en-Laye, et/ou de Trianon, et déterminera les sommes à payer aux États-Unis par l'Autriche et par la Hongrie pour satisfaire aux obligations qui leur incombent du fait de toutes ces réclamations¹⁴⁵.

102. Entre autres exemples, on retiendra également la Convention entre les États-Unis d'Amérique et la République de Panama pour le règlement des réclamations, dont l'article I prévoit qu'il faut déterminer,

au cas où il serait déclaré par l'arbitrage qu'il existe une responsabilité originaire de la part de la Colombie, dans quelle mesure, le cas échéant, la République de Panama a succédé à la Colombie dans cette responsabilité en raison de sa séparation de la Colombie le 3 novembre 1903, et le Gouvernement de Panama convient de collaborer avec le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, par voie de représentations amiables, à la négociation d'un compromis d'arbitrage dans ce sens entre les trois parties¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Autriche et la Hongrie en vue de déterminer les sommes à payer par l'Autriche et par la Hongrie pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu des traités conclus par les États-Unis d'Amérique avec l'Autriche, le 24 août 1921, et avec la Hongrie, le 29 août 1921 (Washington, 26 novembre 1924), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 48, n° 1151, p. 69.

¹⁴⁶ Article I de la Convention entre les États-Unis d'Amérique et la République de Panama pour le règlement des réclamations (voir *supra* la note 76), à la page 128.

103. Les accords de règlement des réclamations permettent donc de régler certains problèmes pouvant survenir entre les parties au regard de la succession des États en matière d'obligations découlant de la responsabilité de l'État. Ils n'engendrent ni droits ni obligations pour les tiers, et ne sont de ce fait pas soumis à la règle *pacta tertiis*, mais ils sont contraignants pour les parties, pour qui ils priment toutes règles générales (subsidiaries).

c) *Autres accords*

104. La dernière catégorie d'accords, plus hétérogène, regroupe des instruments qui ne sont ni des accords de dévolution ni des accords de règlement des réclamations et qui, pour certains, lient plus de deux parties. Ces accords sont les plus récents, ayant été adoptés à partir des années 1990, soit en dehors du contexte de la décolonisation.

105. À titre de premier exemple, on citera le Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande relatif à l'établissement de l'unité allemande (1990), dont l'article 24, qui concerne le règlement des dettes et des obligations vis-à-vis des pays étrangers et de la République fédérale d'Allemagne, dispose que «le règlement des dettes et des obligations subsistant le jour où l'accession prend effet se fera sur l'ordre et sous la supervision du Ministre fédéral des finances¹⁴⁷».

106. Si cette disposition semble issue d'un accord de dévolution, elle a ceci de particulier qu'elle pose que l'État successeur accepte le principe selon lequel il assumera les obligations existant envers les États tiers. Par ailleurs, elle règle certaines formalités administratives.

107. Cette particularité est caractéristique des accords de la dernière génération, parmi lesquels on peut également citer l'Accord entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud sur certaines questions économiques (2012). Cet instrument a toutefois été conclu dans des circonstances très différentes, et son objet est tout autre. Premièrement, il a été conclu entre l'État prédécesseur et l'État successeur dans le contexte de la séparation d'une partie du territoire du premier (sécession). Deuxièmement, il porte uniquement sur les droits et obligations que ces deux États ont l'un envers l'autre sur le plan financier, ce en quoi il se rapproche d'un accord de règlement de dettes. Troisièmement, il pose que l'annulation des dettes mutuelles est sans préjudice de toutes actions engagées par des créanciers privés. Quatrièmement, il envisage la création de comités conjoints ou de mécanismes comparables¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Article 24 du Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande relatif à l'établissement de l'unité allemande (voir *supra* la note 100).

¹⁴⁸ Article 5 de l'Accord entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud sur certaines questions économiques (Addis-Abeba, 27 septembre 2012), S/2012/733, annexe, p. 40, à la page 44 :

«5.1.1 Chaque Partie convient d'annuler et d'abandonner, de façon irrévocable et inconditionnelle, toute dette au titre d'arriérés non pétroliers ou d'obligations financières non liés au pétrole due à l'autre Partie, à la date du présent Accord, y compris les demandes de paiement d'arriérés et d'autres obligations financières déposées par chaque Partie auprès du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan, en février 2012.

108. Le plus complexe de tous les accords est celui qui porte sur la succession de l'ex-Yougoslavie. Dans son avis, la Commission Badinter avait recommandé que les États successeurs de l'ex-Yougoslavie règlent toutes les questions relatives à la succession de celle-ci par voie d'accord, et l'Accord sur les questions de succession a ainsi été conclu le 29 juin 2001. Ainsi qu'il ressort de son préambule, cet instrument est le fruit de négociations menées «en vue de déterminer les droits, les obligations, les avoirs et les engagements de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie et la manière de les répartir équitablement entre [les parties]». L'article 2 de l'annexe F de l'Accord, qui concerne les actes internationalement illicites commis contre des États tiers avant la date de la succession, est ainsi libellé :

Tous les droits d'action contre la [République fédérative socialiste de Yougoslavie] qui ne sont pas visés par ailleurs par le présent Accord seront examinés par le Comité mixte permanent établi en vertu de l'article 4 du présent Accord. Les États successeurs s'informeront les uns les autres de l'existence de tels droits d'action contre la [République fédérative socialiste de Yougoslavie].

109. À la lecture de ce passage, qui prévoit la création d'un mécanisme spécial chargé d'examiner toutes réclamations pendantes contre la République fédérative socialiste de Yougoslavie, il apparaît que les obligations de l'État prédécesseur ne s'éteignent pas¹⁴⁹, d'autant qu'à l'article premier de l'annexe F il est question de leur transfert de l'État prédécesseur à l'État successeur¹⁵⁰.

110. Cet accord a ceci de particulier qu'il a été conclu entre cinq États successeurs, soit les ex-républiques fédérales de Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Slovénie et ex-République yougoslave de Macédoine). Bien que ce ne soit ni un accord de dévolution, l'État prédécesseur ayant cessé d'exister au moment de sa conclusion, ni un accord de règlement des réclamations, ses dispositions et leur application mériteraient d'être examinées avec attention, ce que le Rapporteur spécial fera probablement dans un futur rapport, d'autant que le texte touche aux questions de la pluralité d'États responsables¹⁵¹

(Suite de la note 148.)

«5.1.2 À cet effet, les Parties déclarent qu'elles ne seront plus responsables d'aucune dette souscrite auprès de l'autre Partie au titre de ces arriérés ou d'autres obligations financières.

«5.1.3 Les Parties conviennent que les dispositions de l'article 5.1.1 ne s'appliquent pas aux créanciers privés. Elles s'engagent à protéger les droits des créanciers privés et garantissent leur droit de faire appel aux tribunaux, aux tribunaux administratifs et aux agences de chaque État pour protéger leurs droits.

«5.1.4 Les Parties conviennent de prendre les mesures nécessaires, y compris de créer des comités conjoints ou tout autre mécanisme efficace, pour aider les ressortissants ou personnes morales de l'un et l'autre État à présenter des demandes de paiement conformément aux dispositions du droit applicable de chaque État et sous réserve de celles-ci.»

¹⁴⁹ Voir Dumbery, *State Succession...*, p. 121.

¹⁵⁰ «Tous les droits et intérêts qui appartenaient à la [République fédérative socialiste de Yougoslavie] et qui ne sont pas visés par ailleurs par le présent Accord (notamment, mais non exclusivement, les brevets, marques de fabrique, droits d'auteur, redevances et droits d'action et créances de la [République fédérative socialiste de Yougoslavie]) seront partagés entre les États successeurs, en tenant compte des proportions fixées à l'annexe C du présent Accord aux fins de la division des avoirs financiers de la [République fédérative socialiste de Yougoslavie].»

¹⁵¹ Voir l'article 47 (Pluralité d'États responsables) des articles sur la responsabilité de l'État et le commentaire y relatif, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 133 et suiv.

et de la responsabilité partagée¹⁵². La question de la pluralité d'États successeurs a également été abordée dans la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 2015¹⁵³. À ce stade de l'examen du sujet, il semble donc prématuré de formuler des conclusions.

111. Les paragraphes qui précèdent permettent néanmoins de tirer certaines conclusions au sujet des effets des accords relatifs à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État. Pour ce qui est du transfert des droits et des obligations découlant de la responsabilité de l'État, il faut manifestement tenir compte des accords de dévolution, des accords de règlement des réclamations et des autres types d'accord. Si les accords de dévolution sont soumis à la règle *pacta tertiis* et requièrent donc le consentement des États tiers, les autres ne sont subordonnés, dans leur application, qu'à leurs propres dispositions et aux règles du droit des traités. Compte tenu de ces considérations, le projet d'article suivant est proposé :

«*Projet d'article 3. Portée des accords relatifs à la succession d'États en matière de responsabilité*

«1. Les obligations de l'État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite qu'il a commis à l'égard d'un autre État ou d'un autre sujet de droit international avant la date de la succession d'États ne deviennent pas les obligations de l'État successeur vis-à-vis de l'État ou du sujet lésé du seul fait que l'État prédécesseur et l'État successeur ont conclu un accord prévoyant que lesdites obligations sont dévolues à l'État successeur.

«2. Les droits de l'État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite commis à son égard par un autre État avant la date de la succession d'États ne deviennent pas les droits de l'État successeur vis-à-vis de l'État responsable du seul fait que l'État prédécesseur et l'État successeur ont conclu un accord prévoyant que lesdits droits sont dévolus à l'État successeur.

«3. Tout accord autre qu'un accord de dévolution entraîne le transfert des obligations ou des droits découlant de la responsabilité de l'État. Tout accord est contraignant pour ses parties et doit être exécuté par celles-ci de bonne foi.

«4. Les paragraphes qui précèdent sont sans préjudice des règles du droit des traités applicables, en particulier la règle *pacta tertiis* telle qu'elle est énoncée aux articles 34 à 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.»

2. PORTÉE DES ACTES UNILATÉRAUX

112. La dernière question à aborder dans le présent rapport est celle de la portée des actes unilatéraux. Comme c'est le cas pour les accords de dévolution, la Convention de Vienne de 1978 délimite strictement la portée des actes unilatéraux :

¹⁵² Voir, par exemple, Nollkaemper et Plakokefalos, *Principles of Shared Responsibility in International Law. An Appraisal of the State of the Art et The Practice of Shared Responsibility in International Law*.

¹⁵³ Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale (voir *supra* la note 27), art. 7.

Les obligations ou les droits découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'États ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'État successeur ni d'autres États parties à ces traités du seul fait d'une déclaration unilatérale de l'État successeur prévoyant le maintien en vigueur des traités à l'égard de son territoire¹⁵⁴.

113. Le paragraphe 3 de l'article 6 de la résolution de l'Institut de droit international reprend ces termes¹⁵⁵, à ceci près qu'il n'envisage que les obligations de l'État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite acceptées par l'État successeur. Or, si la règle énoncée est tout à fait justifiée lorsqu'elle porte sur *des obligations ou des droits* découlant de traités dans le contexte de la succession d'États en matière de traités, elle semble néanmoins poser certains problèmes en ce qui concerne la responsabilité de l'État. On ne voit pas au juste pourquoi l'État successeur ne pourrait pas accepter que lui soient dévolues les *obligations* de l'État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite commis à l'égard d'un autre État avant la date de la succession d'États, à plus forte raison dans les cas où l'État prédécesseur a cessé d'exister. Cela signifie-t-il que l'État successeur ne peut pas accepter les conséquences juridiques du fait de l'État prédécesseur ?

114. Le Rapporteur spécial n'est pas encore prêt à faire sien cette théorie. Il lui paraît nécessaire, avant de proposer des conclusions, d'examiner des exemples d'actes unilatéraux, puis de se pencher sur les règles pertinentes relatives à la responsabilité de l'État et aux actes unilatéraux des États adoptés à ce jour par la Commission.

115. On retiendra qu'en droit international l'acte unilatéral est généralement une loi, voire une constitution. Dans une certaine mesure, donc, il fait autorité et les États et les particuliers peuvent s'y fier.

116. L'un des premiers actes unilatéraux modernes est la loi portant création de la Malaisie, dont l'article 76 dispose ceci :

1) Tous droits, créances et obligations découlant d'une question qui, jusqu'à la date de la création de la Malaisie, relevait du Gouvernement d'un État de Bornéo ou du Gouvernement de Singapour, mais est devenue à cette date la responsabilité du Gouvernement fédéral, sont dévolus le même jour à la Fédération, sauf si le Gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État concerné en conviennent autrement¹⁵⁶.

117. L'article 140, paragraphe 3, de la Constitution de la Namibie peut lui aussi être interprété comme exprimant l'acceptation du comportement des organes de l'État prédécesseur. Il est libellé comme suit :

Toute mesure prise en vertu desdites lois, avant la date de l'indépendance, par le Gouvernement, un ministre, ou un autre responsable de la République sud-africaine est réputée avoir été prise par la République de la République de Namibie ou par l'un de ses ministres ou responsables, tant que cette mesure n'a pas été rapportée par une loi adoptée en vertu des dispositions de la Constitution. À moins que la loi

¹⁵⁴ Article 9, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1978.

¹⁵⁵ Article 6 : « 3. Les obligations d'un État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite qu'il a commis à l'égard d'un autre État ou d'un autre sujet de droit international avant la date de la succession d'États ne deviennent pas les obligations de l'État successeur vis-à-vis de l'État ou du sujet lésé du seul fait que l'État successeur ait accepté que lesdites obligations lui soient dévolues. »

¹⁵⁶ Article 76 de la loi portant création de la Malaisie (1963), dans ST/LEG/SER.B/14 (voir *supra* la note 67), p. 93.

n'en dispose autrement, toute mesure ainsi prise par la Commission du service d'administration est réputée avoir été prise par la Commission de la fonction publique visée à l'article 112¹⁵⁷.

118. Enfin, on citera l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 4/1993 portant application de mesures liées à la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque, qui est ainsi formulé :

2) La République tchèque assume les droits et obligations de la République fédérative tchèque et slovaque autres que ceux visés à la section 4 découlant du droit international au jour de la disparition de celle-ci, exception faite des droits et obligations portant sur le territoire relevant de la souveraineté de la République fédérative tchèque et slovaque qui ne serait pas placé sous la souveraineté de la République tchèque. Cette déclaration est sans préjudice de toute réclamation présentée par la République tchèque à la République slovaque du fait des obligations internationales de la République fédérative tchèque et slovaque acceptées par la République tchèque conformément à la présente disposition¹⁵⁸.

119. Dans le cas de la dissolution de la Tchécoslovaquie, les parlements nationaux tchèque et slovaque se sont tous deux déclarés disposés à assumer les droits et obligations découlant des traités internationaux conclus par l'État prédécesseur avant sa dissolution¹⁵⁹. De fait, plusieurs actes unilatéraux ont eu pour objet l'acceptation des droits et des obligations de l'État prédécesseur. Les deux parlements ont formulé des déclarations, les 3 et 17 décembre 1992 respectivement, puis voté des lois telle la loi constitutionnelle n° 4/1993 adoptée par le Conseil national tchèque¹⁶⁰.

120. On retiendra que lorsque la République tchèque et la République slovaque ont demandé l'adhésion au Conseil de l'Europe, après la dissolution de la Tchécoslovaquie, et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), elles ont toutes deux accepté d'être liées par les obligations découlant de cette convention pendant la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 1993. À la 496^e réunion des délégués des ministres, le 30 juin 1993, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 1993 la République tchèque et la Slovaquie seraient considérées comme des parties à la Convention européenne des droits de l'homme et aux protocoles afférents, et seraient liées par les déclarations formulées par la République fédérative tchèque et slovaque au regard des articles 25 et 46 de la Convention¹⁶¹. Cette reconnaissance de la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme peut être interprétée comme une reconnaissance, par les États successeurs, de la responsabilité mise à leur charge par la Convention au regard tant des actes commis par la Tchécoslovaquie avant la date de la succession que de leurs propres actes commis durant la période pendant laquelle ils n'étaient pas officiellement parties à la Convention.

¹⁵⁷ Article 140, paragraphe 3, de la Constitution de la Namibie (1990), document S/20967/Add.2.

¹⁵⁸ Article 5, paragraphe 2, de la loi constitutionnelle n° 4/1993 portant application de mesures liées à la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque (voir *supra* la note 84).

¹⁵⁹ Voir la Proclamation du Conseil national de la République slovaque (note 83 *supra*) et la Proclamation du Conseil national tchèque (*ibid.*).

¹⁶⁰ Voir *supra* la note 84.

¹⁶¹ Voir la note du Secrétariat du Conseil de l'Europe sur les déclarations consignées dans une note verbale de la République fédérative tchèque et slovaque, datée du 13 mars 1992, disponible sur la page Web du Bureau des traités du Conseil de l'Europe (www.coe.int/fr).

121. Les travaux de codification du droit de la responsabilité des États viennent également étayer la théorie selon laquelle les actes unilatéraux ont certains effets au regard de la succession d'États en matière de responsabilité. Comme on le sait, les articles sur la responsabilité de l'État, qui prévoient sept motifs d'attribution d'un comportement à l'État (art. 4 à 10), abordent également à l'article 11 la question du comportement reconnu et adopté par l'État comme étant sien¹⁶².

122. Si cette règle d'attribution concerne principalement les situations dans lesquelles, par des actes ou des déclarations de ses organes, l'État reconnaît et adopte le fait illicite de personnes privées, elle peut néanmoins également s'appliquer, *mutatis mutandis*, au fait internationalement illicite de l'État prédécesseur accepté par l'État successeur. De fait, il ressort de certaines successions d'État, et en particulier de celles issues d'une dissolution, que l'organe de l'État prédécesseur (par l'entremise des personnes qui le représentent) devient l'organe de l'État successeur. Il semble donc logique que l'État successeur puisse adopter le comportement de cet organe comme étant sien.

123. Cet argument est étayé par le commentaire de l'article 11, où la Commission fait référence à l'*Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*¹⁶³, dans laquelle un tribunal a déclaré la Grèce responsable de la rupture d'un accord de concession conclu par la Crète à une période où celle-ci était un territoire autonome de l'Empire ottoman, en partie au motif que la rupture avait été «endossée par [la Grèce] comme si cette infraction était régulière et finalement maintenue par elle, même après l'acquisition de la souveraineté territoriale sur l'île en question». Selon ce commentaire, en matière de succession d'États,

il n'apparaît pas clairement si un nouvel État succède à la responsabilité étatique de l'État prédécesseur au regard de son territoire. Mais si l'État successeur, confronté à un fait illicite continu sur son territoire, endosse et maintient la situation, il peut aisément être inféré qu'il a assumé la responsabilité du fait illicite¹⁶⁴.

124. Bien entendu, cela ne signifie pas que tout acte unilatéral peut produire les effets juridiques de l'acceptation par l'État successeur de tout ou partie des obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur. En effet, l'acte unilatéral (reconnaissance ou adoption de la responsabilité) est soumis aux règles du droit international régissant les actes unilatéraux des États, codifiées par la Commission lors de précédents travaux¹⁶⁵.

¹⁶² Article 11 : «Un comportement qui n'est pas attribuable à l'État selon les articles précédents est néanmoins considéré comme un fait de cet État d'après le droit international si, et dans la mesure où, cet État reconnaît et adopte ledit comportement comme étant sien.»

¹⁶³ *Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman* (voir *supra* la note 68), à la page 198.

¹⁶⁴ Paragraphe 3 du commentaire de l'article 11 des articles sur la responsabilité de l'État, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 55.

¹⁶⁵ Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques, résolution 61/34 de l'Assemblée générale, en date du 4 décembre 2006. Le texte des Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 169 et suiv., par. 176 et 177.

125. Sans rappeler tous les Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques, il est bon de revenir sur ceux dont la Commission peut s'inspirer pour déterminer si les déclarations unilatérales peuvent constituer une acceptation des obligations découlant de la responsabilité étatique de l'État prédécesseur.

126. Premièrement, les termes du principe directeur 1 sont éminemment importants, puisque celui-ci vise à définir l'acte unilatéral :

Des déclarations formulées publiquement et manifestant la volonté de s'engager peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Lorsque les conditions pour qu'il en soit ainsi sont réunies, le caractère obligatoire de telles déclarations repose sur la bonne foi ; les États intéressés peuvent donc en tenir compte et tabler sur elles ; ils sont fondés à exiger que de telles obligations soient respectées.

Normalement, rien n'empêche ce principe directeur de s'appliquer à l'acte unilatéral par lequel l'État successeur assume la responsabilité du fait illicite de son prédécesseur. À la différence des accords, qui reposent sur le consentement des parties (et sont donc soumis à la règle *pacta tertiis*), les déclarations unilatérales tirent leur caractère obligatoire de la bonne foi de leur auteur.

127. Deuxièmement, «[t]out État a la capacité d'assumer des obligations juridiques par des déclarations unilatérales¹⁶⁶». Ce principe paraît une évidence, et le Rapporteur spécial n'a pas trouvé d'argument suffisamment convaincant pour conclure qu'il ne s'applique pas à l'État successeur.

128. Troisièmement, conformément au principe directeur 4, «[u]ne déclaration unilatérale n'engage internationalement l'État que si elle émane d'une autorité ayant compétence à cette fin¹⁶⁷», c'est-à-dire du Chef de l'État, du Chef du Gouvernement ou du Ministre des affaires étrangères. Toutefois, ce principe directeur ajoute que «[d]'autres personnes représentant l'État dans des domaines déterminés peuvent être autorisées à engager celui-ci, par leurs déclarations, dans les matières relevant de leur compétence». Il ne fait donc aucun doute qu'en adoptant des textes de loi relatifs à la succession d'États les parlements nationaux engagent l'État, à plus forte raison dans les démocraties parlementaires.

129. Quatrièmement, «[l]es déclarations unilatérales peuvent être adressées à la communauté internationale dans son ensemble, à un ou plusieurs États ou à d'autres entités¹⁶⁸». Ce principe directeur semble s'appliquer à l'adoption de la responsabilité du fait illicite de l'État prédécesseur par l'État successeur. Selon le cas, c'est-à-dire selon la nature de l'obligation violée, les conséquences juridiques de la responsabilité de l'État peuvent s'appliquer *inter partes*, *erga omnes partes* ou même *erga omnes*.

130. En outre, «[u]ne déclaration unilatérale n'entraîne d'obligations pour l'État qui l'a formulée que si elle a un objet clair et précis. En cas de doute sur la portée des engagements résultant d'une telle déclaration, ceux-ci

¹⁶⁶ Principe directeur 2, *ibid.*

¹⁶⁷ Principe directeur 4, *ibid.*

¹⁶⁸ Principe directeur 6, *ibid.*

doivent être interprétés restrictivement¹⁶⁹». Cette précision est extrêmement importante, et il convient d'en tenir compte aux fins de la détermination des effets des actes unilatéraux sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État.

131. Enfin, «[a]ucune obligation ne peut résulter pour les autres États de la déclaration unilatérale d'un État. Cependant, le ou les autres États concernés peuvent se trouver engagés par une obligation relative à une telle déclaration unilatérale dans la mesure où ils ont clairement accepté une telle déclaration¹⁷⁰». Voilà probablement l'un des Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques les plus pertinents aux fins du présent sujet. Il semble en ressortir que les déclarations unilatérales de l'État successeur n'ont pas le même effet sur le transfert des obligations découlant de la responsabilité de l'État que sur le transfert des droits découlant de cette responsabilité. Si la déclaration unilatérale de l'État successeur ne suffit pas en soi à transférer à celui-ci les droits découlant de la responsabilité de l'État (puisque ces droits font naître des obligations pour d'autres États), il devrait néanmoins être possible, pour l'État successeur, d'accepter au moyen d'une telle déclaration les obligations engendrées par la responsabilité de l'État.

¹⁶⁹ Principe directeur 7, *ibid.*

¹⁷⁰ Principe directeur 9, *ibid.*

132. Compte tenu des considérations qui précèdent, le projet d'article suivant est proposé :

«Projet d'article 4. Déclaration unilatérale de l'État successeur

«1. Les droits de l'État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite commis à son égard par un autre État ou un autre sujet de droit international avant la date de la succession d'États ne deviennent pas les droits de l'État successeur du seul fait que celui-ci a formulé une déclaration unilatérale par laquelle il a exprimé la volonté d'assumer tous les droits et obligations de l'État prédécesseur.

«2. Les obligations de l'État prédécesseur découlant d'un fait internationalement illicite qu'il a commis à l'égard d'un autre État ou d'un autre sujet de droit international avant la date de la succession d'États ne deviennent pas les obligations de l'État successeur vis-à-vis de l'État ou du sujet lésé du seul fait que l'État successeur a accepté de les assumer, à moins que la déclaration unilatérale de l'État successeur ne le prévoie expressément.

«3. La déclaration unilatérale formulée par l'État successeur et les effets de cette déclaration sont soumis aux règles de droit international applicables aux actes unilatéraux des États.»

CHAPITRE III

Travaux futurs

Programme de travail futur

133. Le Rapporteur spécial entend consacrer en tout quatre rapports à l'examen du sujet. Dans son deuxième rapport (2018), il abordera le transfert des obligations découlant du fait internationalement illicite de l'État prédécesseur en s'intéressant séparément aux situations dans lesquelles l'État initial disparaît (à la suite d'une dissolution ou d'une unification) et à celles dans lesquelles l'État prédécesseur continue d'exister (en cas de transfert de territoire, de sécession ou de formation d'États nouvellement indépendants). Dans son troisième rapport (2019), il se

concentrera sur le transfert des droits et des réclamations de l'État prédécesseur lésé à l'État successeur. Enfin, dans son quatrième rapport (2020), il envisagera les questions de procédure et divers autres points tels que la pluralité d'États successeurs et la responsabilité partagée, ou la question de savoir si les règles relatives à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État s'appliquent à l'égard d'organisations internationales ou de particuliers lésés. Si l'examen de ces rapports avance suffisamment et la charge de travail de la Commission le permet, l'ensemble du projet d'articles pourrait être adopté en première lecture en 2020, ou au plus tard en 2021.