



# Assemblée générale

Distr. générale  
31 mai 2017  
Français  
Original : anglais

## Commission du droit international

Soixante-neuvième session

Genève, 1<sup>er</sup> mai-2 juin et 3 juillet-4 août 2017

### Premier rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État

Par Pavel Šturma, Rapporteur spécial\*

#### Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	2
A. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission.....	2
B. Travaux précédents de la Commission.....	3
Chapitre I. Portée et résultat des travaux sur le sujet .....	6
Chapitre II. Dispositions générales .....	9
A. Existe-t-il un principe général régissant la succession en matière de responsabilité de l'État ?.....	9
B. Différents cas de succession.....	12
C. Certaines règles des deux Conventions de Vienne sur la succession d'États s'appliquent-elles ?.....	19
D. Nature des règles à codifier et pertinence des accords et des déclarations unilatérales.....	23
Chapitre III. Travaux futurs.....	35
Programme de travail futur.....	35

\* 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.



## Introduction

### A. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission

1. À sa soixante-neuvième session, en mai 2017, la Commission a décidé d'inscrire le sujet « La succession d'États en matière de responsabilité de l'État » à son programme de travail actuel, et a désigné Pavel Šturma Rapporteur spécial. 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 2016 ; le plan d'étude est joint en annexe au rapport de la Commission à l'Assemblée générale<sup>1</sup>.

3. Lors des débats à la Sixième Commission, pendant la soixante-dixième session de l'Assemblée générale, en 2016, dix délégations au moins ont fait de brefs commentaires à propos de l'inscription du sujet « La 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. La délégation soudanaise 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 international<sup>2</sup>. De même, la délégation togolaise s'est félicitée que la Commission élargisse ses travaux à des domaines qui rapprochent le droit international des préoccupations des populations du monde, et a soutenu la proposition de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail à long terme<sup>3</sup>.

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 relative au *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros*<sup>4</sup>, 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'État<sup>5</sup>. 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. Elle 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

<sup>1</sup> Rapport de la Commission du droit international, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, Supplément n° 10 (A/71/10)*, annexe B.

<sup>2</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, Sixième Commission*, 21<sup>e</sup> séance (A/C.6/71/SR.21), par. 143.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 23<sup>e</sup> séance (A/C.6/71/SR.23), par. 20.

<sup>4</sup> *Projet Gabčíkovo-Nagyymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C. I. J. Recueil 1997, p. 7.

<sup>5</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, Sixième Commission*, 23<sup>e</sup> séance (A/C.6/71/SR.23), par. 27.

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 délégation slovène 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 coutumier<sup>6</sup>.

5. Les délégations tchèque<sup>7</sup>, égyptienne<sup>8</sup> et mongole<sup>9</sup> ont également soutenu l'inscription de ce sujet au programme de travail à long terme de la Commission, estimant qu'elle contribuerait à combler certaines lacunes du droit international.

6. La délégation roumaine a exprimé une position intermédiaire, faisant 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. La délégation roumaine 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 et en matière de biens, archives et dettes d'État ainsi qu'en matière de nationalité<sup>10</sup>.

7. Quelques délégations ont mis en question la pertinence du sujet à l'époque actuelle. La délégation autrichienne a souligné que ce 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. La délégation autrichienne 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 acceptable<sup>11</sup>. La délégation turque, relevant la décision de la Commission d'inscrire ce 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 ce sujet et n'était pas convaincue que la Commission doive en entreprendre l'étude<sup>12</sup>.

## 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, 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'États<sup>13</sup>. En raison d'une divergence de vues à ce propos, la

<sup>6</sup> Ibid., par. 36. Voir également le texte intégral de l'intervention de la délégation slovène.

<sup>7</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, Sixième Commission*, 21<sup>e</sup> séance (A/C.6/71/SR.21), par. 11.

<sup>8</sup> Ibid., 23<sup>e</sup> séance (A/C.6/71/SR.23), par. 46.

<sup>9</sup> Ibid., 29<sup>e</sup> séance (A/C.6/71/SR.29), par. 98.

<sup>10</sup> Ibid., 21<sup>e</sup> séance (A/C.6/71/SR.21), par. 68. Voir également le texte intégral de l'intervention de la délégation roumaine.

<sup>11</sup> Ibid., par. 80.

<sup>12</sup> Ibid., par. 22. Voir également le texte intégral de l'intervention de la délégation turque.

<sup>13</sup> Rapport de la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements, *Annuaire ... 1963*, vol. II, annexe II, A/CN.4/160 et Corr.1, p. 271.

Commission a décidé d'exclure le problème de la responsabilité non contractuelle du champ du sujet<sup>14</sup>. 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, 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 prédécesseur<sup>15</sup>, on peut lire dans le commentaire du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite élaboré par la Commission en 2001 que « [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 »<sup>16</sup>. 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 partielle<sup>17</sup>.

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 le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, en 2001, puis le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, en 2011, ainsi que pour trois sujets relevant du domaine de la succession d'États, en achevant les projets d'articles qui ont donné naissance à la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (ci-après « la Convention de Vienne de 1978 »)<sup>18</sup> et la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (ci-après « la Convention de Vienne de 1983 »)<sup>19</sup>, ainsi que les articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, en 1999<sup>20</sup>.

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 étatique<sup>21</sup>. Au contraire, les États d'Europe centrale, en particulier, ont appliqué ces règles dans le cadre de leur propre succession<sup>22</sup>. De même, des textes non contraignants tels

<sup>14</sup> *Annuaire ... 1963*, vol. II, p. 299.

<sup>15</sup> *Annuaire ... 1998*, vol. II (première partie), A/CN.4/490 et Add.7, par. 282.

<sup>16</sup> Paragraphe 3) du commentaire de l'article 11 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Annuaire ... 2001*, vol. II (deuxième partie) et rectificatif, par. 77. Le texte des articles est reproduit dans la résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, annexe.

<sup>17</sup> J. Crawford, *State Responsibility : The General Part* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), p. 435 à 455.

<sup>18</sup> Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (Vienne, 23 août 1978), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1946, n° 33356, p. 3.

<sup>19</sup> Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (Vienne, 8 avril 1983), pas encore entrée en vigueur, Nations Unies, *Annuaire juridique 1983* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.90.V.1), p. 139.

<sup>20</sup> 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 (deuxième partie), par. 47 et 48.

<sup>21</sup> Voir par exemple *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), objections préliminaires*, arrêt, C. I. J. Recueil 2008, p. 412, par. 109.

<sup>22</sup> 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 des

que le projet d'articles sur la responsabilité de l'État ou le projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques ont été largement suivis dans la pratique.

13. En particulier, les définitions figurant dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et dans les Conventions de Vienne de 1978 et 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*, chap. II, sect. 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 du projet d'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 international. »<sup>23</sup>.

15. Ensuite, l'article 10, paragraphe 1, du projet d'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 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*, chap. 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 2008<sup>24</sup> et par l'Institut de droit international en 2013. Ce dernier a chargé une de ses commissions thématiques de l'examiner<sup>25</sup>. À la session qu'il a tenue à Tallinn en 2015, l'Institut a finalement adopté, sur la base du rapport du Rapporteur, 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 domaine<sup>26</sup>.

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 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 et contre l'État prédécesseur avant la date de la

---

paragrapes 2 et 3 de l'article 7, 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 État des traités, Chap. XXIII : Droit des traités (<https://treaties.un.org>).

<sup>23</sup> Article 4 du projet d'articles sur la protection diplomatique, résolution 61/35 de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 2006. Le texte du projet d'articles sur la protection diplomatique et des commentaires y relatifs est reproduit dans *Annuaire ... 2006*, vol. II (deuxième partie), par. 49 et 50.

<sup>24</sup> Association de droit international, *Rapport de la soixante-treizième conférence, Rio de Janeiro, 17-21 août 2008* (Londres, 2008), p. 250 et suivantes.

<sup>25</sup> Voir Institut de droit international, Quatorzième Commission, *La succession d'États en matière de responsabilité internationale*, rapport provisoire du Rapporteur, Marcelo G. Kohen.

<sup>26</sup> Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, 28 août 2015, préambule, al. 2 : « 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. ».

succession d'États. 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 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 préexistant, 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 du projet d'articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, c'est-à-dire la définition de la « responsabilité internationale »<sup>27</sup> et celle du « fait internationalement illicite »<sup>28</sup>. D'après le commentaire de l'article 1 de ce projet d'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-mesures »<sup>29</sup>.

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

<sup>27</sup> Voir art. 1 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

<sup>28</sup> Voir *ibid.*, art. 2.

<sup>29</sup> Paragraphe 5) du commentaire de l'article 1 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Annuaire ... 2001*, vol. II (deuxième partie) et rectificatif, par. 77.

type de responsabilité, qui découlent principalement de régimes conventionnels spécialisés, sont également reflétées dans deux textes finals déjà adoptés par la Commission, à savoir le projet d'articles de 2001 sur la prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses<sup>30</sup> et le projet de principes de 2006 sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses<sup>31</sup>. 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 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 fait internationalement illicite en lien avec le comportement d'une organisation internationale soit impossible<sup>32</sup>. 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 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 le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales ne jouit pas encore de la même autorité que le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

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*, chap. 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 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

<sup>30</sup> Projet d'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 (deuxième partie) et rectificatif, p. 144, par. 97 et 98.

<sup>31</sup> Projet de 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 du projet de principes 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 (deuxième partie), par. 66 et 67.

<sup>32</sup> Voir art. 1 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 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 *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-sixième session, Supplément n° 10 (A/66/10 et Add. 1)*, par. 87 et 88.

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'État<sup>33</sup>. 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 (subsidiaries) relatifs au transfert des obligations résultant de la responsabilité de l'État ; c) principes relatifs au transfert des droits à réparation ; 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 la *Convention sur le 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'État<sup>34</sup>.

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 le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et les projets d'articles qui ont abouti aux Conventions de Vienne de 1978 et 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 qu'un projet de principes ou un projet de 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.

<sup>33</sup> Voir Crawford, *State Responsibility*, p. 455.

<sup>34</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, fond, arrêt du 3 février 2015, par. 115.

## 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, 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 successeur<sup>35</sup>. 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 internationale<sup>36</sup>. Lorsqu'il est abordé, le sujet est évoqué brièvement et en passant<sup>37</sup>. En outre, certains auteurs ne traitent que de cas de succession particulière d'États en matière de traités ou en matière de biens, d'archives et de dettes d'État<sup>38</sup>, deux sujets qui ont été codifiés respectivement dans la Convention de Vienne de 1978 et dans la Convention de Vienne de 1983<sup>39</sup>. 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

<sup>35</sup> Voir, par exemple, A. Cavaglieri, Règles générales du droit de la paix, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 26 (1929-I), p. 374, 378 et 416 et suiv. ; K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, (Genève, Librairie Droz, 1968), p. 11 et 189 ; P. M. Eisemann et M. Koskenniemi (dir. publ.), *State Succession : Codification Tested Against the Facts* (La Haye, Académie de droit international, Martinus Nijhoff, 2000), p. 193 et 194 ; M. C. R. Craven, « The problem of State succession and the identity of States under international law », *European Journal of International Law*, vol. 9 (1998), n° 1, p. 142 à 162, aux pages 149 et 150 ; J. Malenowský, « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie, y compris trace de la frontière », *Annuaire français de droit international*, vol. 39 (1993), p. 305 à 336, à la page 334 ; L. Mälksoo, *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* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2003), p. 257 ; J. -P. Monnier, J. P., « La succession d'États en matière de responsabilité internationale », *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 65 à 90 ; D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. I (Cambridge, Cambridge University Press, 1967), p. 482.

<sup>36</sup> Voir, par exemple, A. D'Amato, (dir. publ.), *International Law Anthology* (Anderson Publishing, 1994), p. 189 à 196 ; J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, 6<sup>e</sup> éd. (Paris, Montchrestien, 2004), p. 430 à 442 ; R. Jennings, et A. Watts (dir. publ.), *Oppenheim's International Law*, 9<sup>e</sup> éd., vol. I : Peace, p. 208 à 218 (un court passage est consacré à la succession en matière de responsabilité délictuelle, par opposition à la responsabilité internationale).

<sup>37</sup> Voir, par exemple, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, 7<sup>e</sup> éd. (Paris, LGDJ, 2002), p. 555 et 556 ; P. -M. Dupuy, *Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd. (Paris, Dalloz, 2008), p. 61 ; J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8<sup>e</sup> éd. (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 442.

<sup>38</sup> Voir, par exemple, V. Mikulka, *Sukcese států: Teoretická studie* [Succession d'États : Étude théorique] (Prague, Academia, 1987).

<sup>39</sup> Voir V. Mikulka, *Sukcese států* (*supra*, note précédente).

internationale, selon la thèse de la non-succession<sup>40</sup>, laquelle s'appuie sur plusieurs arguments théoriques<sup>41</sup>. Le premier, qui repose sur une analogie avec le droit interne – la doctrine de la succession universelle en droit privé, dérivée du droit romain<sup>42</sup> – établit une exception importante pour la responsabilité *ex delicto*, qui n'est pas transférable de l'auteur d'un délit à un successeur<sup>43</sup>. D'autres arguments font valoir qu'un État est en général uniquement responsable de son fait internationalement illicite et non du fait d'autres États<sup>44</sup>. Partant, un État successeur ne devrait pas être tenu responsable du fait internationalement illicite de son prédécesseur, lequel a sa propre personnalité juridique internationale<sup>45</sup>. Un dernier argument tient au « caractère éminemment personnel » des droits et des obligations que fait naître entre deux États une violation du droit international<sup>46</sup>.

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'État<sup>47</sup>. Il n'en reste pas moins que pendant la plus grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, la thèse de la non-succession n'a pas été remise en cause<sup>48</sup>. Comme l'écrivait Daniel Patrick O'Connell en 1967, il était considéré comme acquis qu'un État successeur n'était pas responsable d'un fait illicite commis par son prédécesseur<sup>49</sup>. 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 cas<sup>50</sup>. 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 prédécesseur<sup>51</sup>. Dans ce cas, l'État serait tenu de réparer les dommages causés par son prédécesseur<sup>52</sup>.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, Cavaglieri, « Règles générales » (*supra*, note 35) ; Marek, *Identity and Continuity of States* (*supra*, note 35) ; Eisemann, *State Succession* (*supra*, note 35) ; Craven, « The problem of State succession » (*supra*, note 35) ; Malenovsky, « Problèmes juridiques » (*supra*, note 35) ; Mälksoo, *Illegal Annexation* (*supra*, note 35) ; Monnier, « La succession d'États » (*supra*, note 35) ; O'Connell, *State Succession* (*supra*, note 35).

<sup>41</sup> Voir P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2007), p. 38 et suiv.

<sup>42</sup> Voir, par exemple, Cavaglieri, « Règles générales » (*supra*, note 35), p. 374.

<sup>43</sup> Voir H. Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law* (Londres, Longmans, 1927), p. 131 à 132 et 283 à 284.

<sup>44</sup> Voir, par exemple, C. De Visscher, *Theory and Reality in Public International Law* (Princeton, Princeton University Press, 1968), p. 172 ; Dallier et Pellet, *Droit international public* (*supra*, note 37), p. 555.

<sup>45</sup> Monnier, « La succession d'États » (voir *supra*, note 35), p. 89.

<sup>46</sup> Voir I. Seidl-Hohenveldern, *Mezinárodní právo veřejné* (Droit international public) (traduction tchèque de la 9<sup>e</sup> éd. ; original allemand) (Prague : ASPI, 1999), p. 246 et 247.

<sup>47</sup> Voir B. Stern, « La succession d'États », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 262 (1996), p. 174.

<sup>48</sup> Voir O'Connell, *State Succession* (*supra*, note 35), p. 482.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Voir, par exemple, W. Czaplinski, « State succession and State responsibility », *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 28 (1990), p. 346 et 356 ; M. T. Kamminga, « State succession in respect of human rights treaties », *European Journal of International Law*, vol. 7 (1996), n<sup>o</sup> 4, p. 483 ; V. Mikulka, « State succession and responsibility », dans *Law of International Responsibility*, J. Crawford, A. Pellet et S. Olleson (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 291 ; Dumberry, *State Succession* (*supra*, note 41) ; D. P. O'Connell, « Recent problems of State Succession in Relation to New States », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 130 (1970-II), p. 162 ; B. Stern, « Responsabilité internationale et succession d'États » dans *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, L. Boisson de Chazournes et V. Gowland-Debbas (dir. publ.) (La Haye, Martinus Nijhoff, 2001), p. 336.

<sup>51</sup> Voir P. D'Argent, *Les réparations de guerre en droit international public* (Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2002), p. 814 ; O. Schachter, « State succession: the once and future law »,

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'États<sup>53</sup>. 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'État<sup>54</sup>. 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 illicite<sup>55</sup>. 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 successeur<sup>56</sup>.

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 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 illicite. »<sup>57</sup>.

36. La question a été examinée par l'Institut de droit international en 2013<sup>58</sup>. La résolution finale adoptée par l'Institut lors de la session de Tallinn en 2015, dont le texte fut légèrement remanié pour se composer en définitive d'un préambule et de 16 articles, prévoit un transfert de responsabilité dans certaines circonstances<sup>59</sup>. Cette résolution met l'accent sur la nécessité de codifier et de continuer à développer progressivement les règles relatives à ce domaine<sup>60</sup>. On y trouve une idée susceptible de guider utilement le travail de codification de la Commission du droit international, à savoir la nécessité de faire preuve de souplesse pour concevoir des solutions différentes adaptées à diverses situations<sup>61</sup>.

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 le chapitre ci-après une étude préliminaire de la pratique des États.

---

*Vienna Journal of International Law*, vol. 33, n° 2 (1993), p. 256 ; I. Ziemele, « State continuity, succession and responsibility: reparations to the Baltic States and their peoples ? », *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 3 (2003), p. 176.

<sup>52</sup> Voir Dupuy, *Droit international public* (*supra*, note 37), p. 61.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Voir Dumberry, *State Succession* (*supra*, note 41), p. 58.

<sup>55</sup> Stern, « Responsabilité internationale » (voir *supra*, note 50), p. 335.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 338.

<sup>57</sup> Paragraphe 3) du commentaire de l'article 11 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Annuaire...2001*, vol. II (deuxième partie) et corrigendum, par. 77.

<sup>58</sup> Voir Institut de droit international, Quatorzième Commission, *La succession d'États en matière de responsabilité internationale*, rapport provisoire du Rapporteur.

<sup>59</sup> Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale.

<sup>60</sup> *Ibid.*, préambule, al. 2 : « 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. ».

<sup>61</sup> *Ibid.* préambule, al. 4 : « 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

### *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*<sup>62</sup>, 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*<sup>63</sup>, 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. Toutefois, si la réclamation avait pu donner lieu à l'octroi de dommages-intérêts, susceptibles d'être considérés comme une dette, ou de droits sur des actifs, 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 reprendre<sup>64</sup>.

39. Cela étant, d'aucuns ont fait observer que les affaires *Brown* et *Redward* avaient été jugées à l'époque de la colonisation, durant laquelle les puissances coloniales s'opposaient à toute règle qui les aurait rendues responsables de faits illicites d'États qu'elles considéraient comme non civilisés, qu'un siècle plus tard, on pouvait douter de l'autorité de ces décisions et que, 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 État<sup>65</sup>.

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 américains. 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 États<sup>66</sup>. La pertinence des accords de dévolution et d'autres accords sera examinée ultérieurement (voir *infra*, chap. II, sect. D).

41. Si les décisions des tribunaux arbitraux ne sont pas homogènes, dans l'*Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*<sup>67</sup>, 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

<sup>62</sup> *Robert E. Brown (United States) v. Great Britain*, 23 novembre 1923, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI (numéro de vente : 1955.V.3), p. 120.

<sup>63</sup> *F. H. Redward and Claim (Great Britain) v. United States (Hawaiian Claims)*, 10 novembre 1925, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1955.V.3), p. 157, à la page 158.

<sup>64</sup> Voir O'Connell, *State Succession (supra, note 35)*, p. 482 et 485 à 486.

<sup>65</sup> American Law Institute, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, (St. Paul, Minn., 198.), vol. 1, sect. 209 ; reporters' note n° 7.

<sup>66</sup> Voir Nations Unies, *Série législative, Documentation concernant la succession d'États*, [ST/LEG/SER.B/14](#) (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5).

<sup>67</sup> *Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 155, à la page 198 (1956).

en 1913<sup>68</sup>. Il a jugé qu'« [il] ne p[ouvait] arriver qu'à la conclusion que la Grèce, ayant fait sienne la conduite illégale de la Crète dans son passé récent d'État autonome, [était] tenue, en qualité d'État successeur, de prendre à sa charge les conséquences financières de l'infraction au contrat de concession »<sup>69</sup>. 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 concrets. »<sup>70</sup>.

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 la Compagnie (privée) en 1958. Le nouvel État a indemnisé les actionnaires pour le fait commis par l'État prédécesseur<sup>71</sup>. Le deuxième cas avait trait à un accord conclu la même année entre la République arabe unie et la France au sujet de la reprise des relations culturelles, commerciales et financières entre les deux États. 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)<sup>72</sup>. Un accord du même type a été signé en 1959 entre la République arabe unie et le Royaume-Uni<sup>73</sup>.

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 1961<sup>74</sup>.

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 Colon

<sup>68</sup> *Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman (Grèce, France)*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 155. Voir aussi *International Law Reports*, vol. 23, p. 81.

<sup>69</sup> *International Law Reports*, vol. 23, p. 81, à la page 92.

<sup>70</sup> *Ibid.*, à la page 91.

<sup>71</sup> Voir L. Focsaneanu, « 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. 196 et suiv.

<sup>72</sup> Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe unie, *Revue générale de droit international public*, vol. 29 (1958), p. 738 et suiv. ; voir Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *ibid.*, p. 681.

<sup>73</sup> 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, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 343, n° 4925, p. 159. Voir E. Cotran, « 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. 366.

<sup>74</sup> Voir B. H. Weston, R. B. Lillich et D. J. Bederman, *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements, 1975-1995* (Ardsley, N. Y., Transnational, 1999), p. 139, 185, 179, 235, respectivement. Voir Dumberry, *State Succession (supra, note 41)*, p. 107 à 110.

en 1855. En 1926, les États-Unis et le Panama ont néanmoins signé une convention relative au règlement des réclamations<sup>75</sup>, 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 l'arbitrage aboutirait à la reconnaissance d'une responsabilité originelle de la Colombie, la République de Panama avait succédé à la Colombie dans cette responsabilité compte tenu de sa séparation de la Colombie le 3 novembre 1903 et, le cas échéant, dans quelle mesure. 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'État<sup>76</sup>.

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 avaient été prises par le pouvoir péruvien à l'égard des mines de nitrate (qu'il convenait de considérer comme une forme déguisée d'expropriation forcée) relevaient de l'*action gouvernementale*, dont la responsabilité avait été transférée de l'ancien au nouveau maître de la province, à savoir du Pérou au Chili<sup>77</sup>.

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 concernant la succession d'États<sup>78</sup>. 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 cet article<sup>79</sup>, les tribunaux indiens ont conclu que l'Inde était responsable des faits internationalement illicites commis avant la date de la succession<sup>80</sup>.

#### *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<sup>e</sup> 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 pour la paix en 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 coutumier<sup>81</sup>. 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

<sup>75</sup> United States-Panama Claims Convention, *American Journal of International Law*, vol. 27, n° 1, Supplement: Official Documents (janvier 1933), p. 38 à 42.

<sup>76</sup> *General Claims Commission (United States and Panama) constituted under the Claims Convention of July 28, 1926, modified by the Convention of December 17, 1932 (22 May 1933-29 June 1933)*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1955.V.3), p. 293, à la page 302. Voir Dumberry, *State Succession* (*supra*, note 41), p. 165.

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

<sup>78</sup> Voir M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 11 (Washington, 1968), p. 873 et 874.

<sup>79</sup> Cité dans : O'Connell, *State Succession* (voir *supra*, note 35), p. 493.

<sup>80</sup> Voir Dumberry, *State Succession* (*supra*, note 41), p. 173.

<sup>81</sup> Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, *avis n° 9 du 4 juillet 1992*, reproduit dans *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), p. 1523, à la page 1524.

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 partie<sup>82</sup>. L'article 5 de la Loi constitutionnelle n° 4/1993 disposait même que la République tchèque assumerait les droits et obligations découlant du droit international de la République fédérative tchèque et slovaque au jour de la disparition de celle-ci, exception faite des obligations relatives au territoire relevant de la souveraineté de la République fédérative tchèque et slovaque qui ne serait pas placé sous la souveraineté de la République tchèque<sup>83</sup>.

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 Hongrie. »<sup>84</sup>.

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 la 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 l'ex-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 continuateur<sup>85</sup>, tout comme la Commission Badinter<sup>86</sup>. 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 État<sup>87</sup>.

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<sup>88</sup>. 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

<sup>82</sup> Voir la proclamation du Conseil national de la Slovaquie aux parlements et aux peuples du monde (3 décembre 1992) et la proclamation du Conseil national de la République tchèque à tous les parlements et toutes les nations du monde (17 décembre 1992).

<sup>83</sup> Loi constitutionnelle n° 4/1993 portant application de mesures liées à la dissolution de la République fédérale tchèque et slovaque.

<sup>84</sup> *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, *C. I. J. Recueil 1997*, p. 78, à la page 81 (par. 151).

<sup>85</sup> Résolution 777 (1992) du Conseil de sécurité du 19 septembre 1992 ; résolution 47/1 (1992) de l'Assemblée générale du 22 septembre 1992.

<sup>86</sup> Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, *avis n° 10 du 4 juillet 1992*, reproduit dans *International Legal Materials*, vol. 31 (1992), p. 1525, à la page 1526.

<sup>87</sup> Résolution 55/12 de l'Assemblée générale du 1<sup>er</sup> novembre 2000.

<sup>88</sup> Accord sur les questions de succession, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2262, n° 40296, p. 296.

entre elles ». Le contenu de cet accord et de son annexe F sera examiné ultérieurement (voir *infra*, chap. II, sect. D).

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 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-Monténégro.<sup>89</sup> ».

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)*<sup>90</sup>. 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'État<sup>91</sup>. 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 sur le génocide<sup>92</sup>, 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 sur le génocide 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

<sup>89</sup> *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).

<sup>90</sup> *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.

<sup>91</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, fond, arrêt du 3 février 2015.

<sup>92</sup> Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 78, n° 1021, p. 277.

général concernant la succession d'États<sup>93</sup>. 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 premier<sup>94</sup>. 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 conventionnelles »<sup>95</sup>.

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 sur le génocide), la Serbie soutenait qu'il n'existait aucun principe de succession à la responsabilité en droit international général. Il est intéressant de noter qu'elle avançait par ailleurs que la succession aux droits et 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 Yougoslavie<sup>96</sup>.

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 [avaient] 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 [avaient] été commis et [avaient] engagé la responsabilité de cette dernière ; et
- 3) À supposer que la responsabilité de la [République fédérative socialiste de Yougoslavie] ait été engagée, si la République fédérale de Yougoslavie a[vait] succédé à cette responsabilité »<sup>97</sup>.

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

<sup>93</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, fond, arrêt du 3 février 2015, par. 107.

<sup>94</sup> Voir la plaidoirie de M. J. 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. ».

<sup>95</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, fond, arrêt du 3 février 2015, par. 107.

<sup>96</sup> Voir la plaidoirie de M. A. 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.

<sup>97</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, fond, arrêt du 3 février 2015, par. 112.

traités et la responsabilité de l'État<sup>98</sup>. Le point de vue de la majorité n'était toutefois pas partagé par tous les juges. 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 élaborer »<sup>99</sup>. 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 international<sup>100</sup>.

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 allemande<sup>101</sup>. 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 suspens<sup>102</sup>. 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 successeur<sup>103</sup>.

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. 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*, chap. II, sect. D).

<sup>98</sup> Ibid., par. 115.

<sup>99</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, fond, arrêt du 3 février 2015, déclaration de Madame la juge Xue, par. 23.

<sup>100</sup> *Mytilineos Holdings SA v. 1. The State Union of Serbia & Montenegro, 2. Republic of Serbia, Partial Award on Jurisdiction* (arbitrage dans le cadre du règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)), Zurich, 8 septembre 2006, par. 158.

<sup>101</sup> Article 24 du Traité relatif à l'établissement de l'unité allemande, 31 août 1990, *International Legal Materials*, vol. 30, p. 463.

<sup>102</sup> *Bundesgesetzblatt* (Journal officiel fédéral de la République fédérale d'Allemagne), partie II, 1990, p. 1237.

<sup>103</sup> Décision du 1<sup>er</sup> juillet 1999 de la Cour administrative suprême (7 B 2.99). Voir Dumberry, *State Succession (supra*, note 41), p. 90.

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'État<sup>104</sup>. 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.

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 « les 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 préjugeant 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. »<sup>105</sup>.

67. De l'avis du Rapporteur spécial, ces clauses ne faisaient qu'exclure la responsabilité internationale des États du champ des 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 traités<sup>106</sup>.

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

<sup>104</sup> Voir Crawford, *State Responsibility*, p. 455.

<sup>105</sup> Article 5 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État.

<sup>106</sup> Article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, n° 18232, p. 331 ; art. 74, par. 1, de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (1986), non encore en vigueur, *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales*, vol. II, document A/CONF.129/15.

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 des 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'États<sup>107</sup>. Les expressions employées dans ces articles 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. Le terme « succession d'États » est défini de la même manière au paragraphe 1 de l'article 2 des deux Conventions de Vienne<sup>108</sup> et à l'article 2 a) des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États<sup>109</sup>. Il est employé « 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 événement »<sup>110</sup>. Il importe de le souligner en particulier dans le contexte de la responsabilité de l'État, dans lequel un possible transfert des droits et 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 »<sup>111</sup>, « État successeur »<sup>112</sup> et « date de la succession d'États »<sup>113</sup> découle de la signification du terme « succession d'États ». Par conséquent, les définitions de ces termes figurant au paragraphe 1 de l'article 2 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 succession<sup>114</sup>.

<sup>107</sup> *Annuaire ... 1999*, vol. II (deuxième partie), par. 47.

<sup>108</sup> Article 2, par. 1 b), de la *Convention* de Vienne sur la *succession* d'États en matière de traités et art. 2, par. 1 a), de la *Convention* de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes.

<sup>109</sup> Article 2 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 des projets d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États et des commentaires y afférents est reproduit dans l'*Annuaire ... 1999*, vol. II (deuxième partie), par. 47 et 48.

<sup>110</sup> Paragraphe 2) du commentaire de l'article 2, *Annuaire ... 1999*, vol. II (deuxième partie), par. 48.

<sup>111</sup> Article 2, par. 1 c), de la *Convention* de Vienne sur la *succession* d'États en matière de traités ; art. 2, par. 1 b), de la *Convention* de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État ; art. 2 b) des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.

<sup>112</sup> Article 2, par. 1 d), de la *Convention* de Vienne sur la *succession* d'États en matière de traités ; art. 2, par. 1 c), de la *Convention* de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État ; art. 2 c) des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.

<sup>113</sup> Article 2, par. 1 e), de la *Convention* de Vienne sur la *succession* d'États en matière de traités ; art. 2, par. 1 d), de la *Convention* de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État ; art. 2 g) des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.

<sup>114</sup> 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 (deuxième partie), par. 48.

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.

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 1983 et de l'article premier des articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États, le terme « responsabilité de l'État » semble également devoir être défini 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 pour fait internationalement illicite. Les termes centraux apparaissent à l'article premier : « Tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale. »<sup>115</sup>.

75. D'après le commentaire de l'article premier, l'expression « responsabilité internationale », au sens de l'article premier, « 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 »<sup>116</sup>. Le Rapporteur spécial est d'avis que cette définition pourrait aussi être employée aux fins du présent sujet. Même si le 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 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 interne<sup>117</sup>.

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. Cela semble être l'une des distinctions fondamentales qui démontrent le caractère

<sup>115</sup> Article 1<sup>er</sup> des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

<sup>116</sup> Paragraphe 5) du commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *Annuaire ... 2001*, vol. II (deuxième partie) et rectificatif, par. 77.

<sup>117</sup> O'Connell, *State Succession* (voir *supra*, note 35), p. 482. Voir aussi Crawford, *State Responsibility*, p. 436.

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, un 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 droits sur des actifs dont la valeur serait déterminée à l'avance ou serait 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<sup>118</sup>.

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 responsabilité<sup>119</sup> ou, en d'autres termes, la règle de la « succession négative »<sup>120</sup>. La distinction opérée par O'Connell ne devrait pas non plus 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*, que celles qui ont été analysées dans le présent rapport (voir *supra*, sect. B). Il conclut que le droit applicable à la demande de dommages-intérêts est celui en vertu duquel est né le droit d'action<sup>121</sup>. 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 cette hypothèse, 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 les conséquences juridiques qui en découlent n'ont pas encore été spécifiées (par exemple un montant spécifique n'a pas 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 ;

<sup>118</sup> O'Connell, *The Law of State Succession* (Cambridge, Cambridge University Press, 1956), p. 201.

<sup>119</sup> Voir Dumberry, *State Succession* (voir *supra*, note 41), p. 35 à 37.

<sup>120</sup> Voir J. Crawford, *State Responsibility*, p. 437.

<sup>121</sup> O'Connell, *The Law of State Succession* (voir *supra*, note 117), p. 206.

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 eu 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, et 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 1983 à ce jour. La plupart des États ne trouvent peut-être pas les règles sur la succession des États utiles. Toutefois, l'expérience des États qui ont connu une succession au cours des vingt-cinq

dernières années prouve l'utilité de ces règles<sup>122</sup>. 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.

#### *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*<sup>123</sup>. De ce point de vue, il y a une 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 successeur<sup>124</sup>. ».

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 ambiguïté<sup>125</sup>. ».

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

<sup>122</sup> 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 des paragraphes 2 et 3 de l'article 7 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 <https://treaties.un.org/>, chap. XXIII ; le texte des deux déclarations diffère légèrement).

<sup>123</sup> Article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232, p. 363 : « Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement. ».

<sup>124</sup> Article 8, par. 1, de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités.

<sup>125</sup> *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux, préparé par la Section des traités du Bureau des affaires juridiques, ST/LEG/7/Rev.1* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.94.V.15), p. 91, par. 310.

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, archives et 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 physiques »<sup>126</sup>. 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 en 2015 par l'Institut de droit international à Tallinn prête attention aux effets des accords de dévolution et des faits 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 successeur<sup>127</sup>.

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, dans le cadre du présent sujet, le Rapporteur spécial se propose de traiter ultérieurement certaines questions comme les mouvements de libération nationale, les insurgés et d'autres entités non étatiques.

<sup>126</sup> 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 (deuxième partie), par. 48.

<sup>127</sup> Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, art. 6.

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 entre 1947 et les années 1970, qui s'inscrivent clairement dans le contexte de la décolonisation. Entre autres exemples, on peut citer 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 que « sous réserve des dispositions des articles 2 et 3 [dudit accord], les droits et obligations issus de tous les accords internationaux auxquels l'Inde est partie 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 Dominions<sup>128</sup> ».

96. La plupart des accords de dévolution lient le Royaume-Uni et ses anciens territoires et dominions, parmi lesquels Ceylan<sup>129</sup>, la Birmanie<sup>130</sup>, le Ghana<sup>131</sup>, la Fédération de Malaisie<sup>132</sup>, le Nigéria<sup>133</sup>, la Sierra Leone<sup>134</sup>, la Jamaïque<sup>135</sup>, Trinité-et-Tobago<sup>136</sup>, Malte<sup>137</sup>, la Gambie<sup>138</sup> et

<sup>128</sup> Accord relatif à la dévolution des droits et obligations d'ordre international aux Dominions de l'Inde et du Pakistan (Appendice à l'ordonnance relative à l'indépendance de l'Inde (accords internationaux), 1947), dans *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'États*, ST/LEG/SER.B/14 (voir *supra*, note 66), p. 162.

<sup>129</sup> Accord entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Ceylan relatif aux affaires extérieures, (1947), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 86, p. 27.

<sup>130</sup> Article 2, 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 (1947), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70, p. 184.

<sup>131</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement ghanéen à des droits et obligations d'ordre international (1957), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 287, n° 4189, p. 233.

<sup>132</sup> Échange de lettres constituant un accord concernant la succession aux droits et obligations résultant d'instruments internationaux (1957), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 279, n° 4046, p. 287.

<sup>133</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement de la Fédération de Nigéria à des droits et obligations d'ordre international (1960), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 384, n° 5520, p. 207.

<sup>134</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement du Sierra Leone à des droits et obligations d'ordre international (1961), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 420, n° 6036, p. 11.

<sup>135</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement jamaïcain à des droits et obligations d'ordre international (1962), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 457, n° 6580, p. 117.

<sup>136</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement de la Trinité-et-Tobago à des droits et obligations d'ordre international (1962), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 457, n° 6581, p. 123.

<sup>137</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement maltais à des droits et obligations d'ordre international (1964), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 525, n° 7594, p. 221.

<sup>138</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement gambien à des droits et obligations d'ordre international (1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 573, n° 8333, p. 203.

les Seychelles<sup>139</sup>. Certains sont de véritables 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'Indonésie<sup>140</sup> (dans ce cas de figure toutefois, la succession n'est pas aussi clairement réglée puisque l'accord semble porter uniquement sur la continuité ou l'extinction de certains traités), la France et l'Inde<sup>141</sup>, le Laos<sup>142</sup> et le Maroc<sup>143</sup>, l'Italie et la Somalie<sup>144</sup>, et la Nouvelle-Zélande et le Samoa occidental<sup>145</sup>.

98. Le Traité relatif à la création de la République de Chypre (1960) se distingue des autres accords de dévolution en ce que, outre qu'il a une portée particulièrement large, il lie davantage de parties que les seuls État prédécesseur (le Royaume-Uni) et successeur (Chypre). Le paragraphe 1 de son article 8 dispose 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 internationaux<sup>146</sup>. Ce traité a une nature particulière en ce qu'il a été conclu entre quatre pays, 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 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 responsabilités auxquelles leur 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, et 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.

<sup>139</sup> Échange de notes constituant un accord relatif à la succession en matière de traités (1976), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1038, n° 15527, p. 135.

<sup>140</sup> Article 5 du Projet d'accord sur les mesures transitoires, dans Accord de la Conférence de la Table ronde entre le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie (1949), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, n° 894, p. 3, à la page 267.

<sup>141</sup> Article 3 de l'Accord élaboré par les Gouvernements français et indien sur les établissements français de l'Inde (1954), dans *Revue générale de droit international public* (1955) : « 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. ».

<sup>142</sup> Article premier du Traité d'amitié et d'association entre le Royaume du Laos et la République française (1953), dans *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'États*, ST/LEG/SER.B/14 (voir *supra*, note 66), p. 72 et 188.

<sup>143</sup> Article 11 du Traité entre la France et le Maroc (1956), dans *ibid.*, p. 169.

<sup>144</sup> Traité d'amitié, avec échange de notes (1960), dans *ibid.*, p. 169.

<sup>145</sup> Échange de lettres constituant un accord relatif à la succession du Gouvernement du Samoa occidental à des droits et obligations d'ordre international (1962), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 476, n° 6898, p. 3.

<sup>146</sup> Article 8 du Traité relatif à la création de la République de Chypre (1960), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, n° 5476, p. 8.

b. *Accords de règlement des réclamations*

100. Ces accords 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, ils 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 réclamations.<sup>147</sup> ».

102. Entre autres exemples, on retiendra également la Convention sur le règlement des réclamations conclue entre les États-Unis d'Amérique et le Panama, dont l'article premier prévoit qu'il faut déterminer, « au cas où la responsabilité de la Colombie serait établie au cours de l'arbitrage, si et, le cas échéant, dans quelle mesure, cette responsabilité est transmise à la République du Panama du fait que celle-ci s'est séparée de la Colombie le 3 novembre 1903, et si, et dans quelle mesure, le Gouvernement panaméen accepte de coopérer avec le Gouvernement des États-Unis au moyen de négociations amiables, entre les trois pays, de l'accord d'arbitrage<sup>148</sup> » [traduction non officielle].

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, postérieurs à la décolonisation, sont relativement récents, les premiers datant des années 1990.

105. À titre d'exemple, on citera, en premier lieu, le traité d'unification de l'Allemagne (1990), dont l'article 24, qui concerne le règlement des dettes et obligations vis-à-vis des pays étrangers et de la République fédérale d'Allemagne, dispose que « le règlement des dettes et

<sup>147</sup> Accord 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 (1924), Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 48, n° 1151, p. 69.

<sup>148</sup> Article premier de la Convention sur le règlement des réclamations entre les États-Unis d'Amérique et le Panama (1926), *Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI, p. 301, à la page 302.

des obligations subsistant le jour où l'accèsion prend effet se fera sur l'ordre et sous la supervision du Ministre fédéral des finances<sup>149</sup> » [traduction non officielle].

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 et qu'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 comparables<sup>150</sup>.

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 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, 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 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 pas<sup>151</sup>,

<sup>149</sup> Article 24 du traité d'unification de l'Allemagne (1990), *Bundesgesetzblatt*, deuxième partie, n° 35, 28 septembre 1990, p. 885.

<sup>150</sup> Article 5 de l'Accord entre la République du Soudan et la République du Soudan du Sud sur certaines questions économiques (2012) (S/2012/733) :

« 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.

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. ».

<sup>151</sup> Voir Dumberry, *State Succession* (*supra*, note 41), p. 121.

d'autant qu'à l'article premier de l'annexe F, il est question de leur transfert de l'État prédécesseur à l'État successeur<sup>152</sup>.

110. Cet accord a ceci de particulier qu'il a été conclu entre cinq États successeurs (les ex-républiques yougoslaves de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de Macédoine, de Serbie et de Slovénie). 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 dans un futur rapport, d'autant que le texte touche aux questions de la pluralité d'États responsables<sup>153</sup> et de la responsabilité partagée<sup>154</sup>. La pluralité d'États successeurs a également été abordée dans la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 2015<sup>155</sup>. 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 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 premiers 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.

<sup>152</sup> « 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]. »

<sup>153</sup> Voir l'article 47 (Pluralité d'États responsables) du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et le commentaire afférent, *Annuaire ...*, 2001, vol. II (deuxième partie) et rectificatif, par. 77.

<sup>154</sup> Voir, par exemple, A. Nollkaemper et I. Plakokefalos (dir. publ.), *Principles of Shared Responsibility in International Law. An Appraisal of the State of Art* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014) ; Nollkaemper et Plakokefalos (dir. publ.), *The Practice of Shared Responsibility in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

<sup>155</sup> Institut de droit international, résolution sur la succession d'États en matière de responsabilité internationale, art. 7.

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.

#### *Portée des actes unilatéraux*

112. La dernière question à aborder dans le présent rapport est celle de la portée des actes unilatéraux. Comme ils l'ont fait pour les accords de dévolution, les auteurs de la Convention de Vienne de 1978 ont strictement délimité la portée des actes multilatéraux, prévoyant que « [I]es 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 territoire<sup>156</sup> ».

113. Le paragraphe 3 de l'article 6 de la résolution de l'Institut de droit international reprend les termes de la Convention de Vienne<sup>157</sup>, 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 sienne 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 adoptées 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 : « 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 autrement<sup>158</sup> » [traduction non officielle].

117. Le paragraphe 3 de l'article 140 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

<sup>156</sup> Article 9, par. 1 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités.

<sup>157</sup> 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 prédécesseur et l'État successeur ait accepté que lesdites obligations lui soient dévolues. ».

<sup>158</sup> Article 76 de la loi portant création de la Malaisie (1963), dans *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'États*, ST/LEG/SER.B/14 (voir *supra*, note 66), p. 93.

est réputée avoir été prise par la Gouvernement 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 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 112<sup>159</sup>. ».

118. Enfin, on citera l'article 5 de la loi constitutionnelle de la Tchéquie sur la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque, qui est ainsi formulé :

« 2) À la date de la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque, la République tchèque assumera tous les droits et obligations mis à la charge de la République fédérative tchèque et slovaque par le droit international autres que ceux visés à la section 4, à l'exception des droits et obligations portant sur les territoires relevant de la souveraineté de la République fédérative tchèque et slovaque qui ne relèvent pas de 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 disposition.<sup>160</sup> » [traduction non officielle].

119. Dans le cas 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 dissolution<sup>161</sup>. De fait, ils ont pris plusieurs actes unilatéraux à cet effet. Les deux parlements ont formulé des déclarations, les 3 et 17 décembre 1992 respectivement, et voté des lois telles la loi constitutionnelle n° 4/1993, adoptée par le Conseil national tchèque.

120. On retiendra que lorsque, après la dissolution de la Tchécoslovaquie, la République tchèque et la République slovaque ont demandé l'adhésion au Conseil de l'Europe et à la 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<sup>er</sup> janvier au 30 juin 1993. À la 496<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> janvier 1993, la République tchèque et la Slovaquie seraient considérées comme des parties à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales 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 ladite Convention<sup>162</sup>. 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 d'États que des actes commis par la République tchèque et par la République slovaque durant la période pendant laquelle elles n'étaient pas officiellement parties à la Convention.

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

<sup>159</sup> Article 140, par. 3 de la Constitution de la Namibie (1990), document [S/20967/Add.2](#).

<sup>160</sup> Article 5, par. 2 de la loi constitutionnelle n° 4/1993 sur la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque.

<sup>161</sup> Voir la proclamation du Conseil national de la République slovaque (*supra*, note 82) et la proclamation du Conseil national tchèque (*ibid.*).

<sup>162</sup> Voir la note du secrétariat du Conseil de l'Europe disponible à l'adresse [www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p\\_auth=KeXkQm3P&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_enVigueur=false&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_searchBy=state&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_codePays=CZE&\\_coconventions\\_WAR\\_coeconventionsportlet\\_codeNature=10](http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=KeXkQm3P&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=CZE&_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10).

responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, qui prévoient sept motifs d'attribution d'un comportement à l'État (art. 4 à 10), abordent également la question du comportement reconnu et adopté par l'État comme étant sien (art. 11)<sup>163</sup>.

122. Si la règle d'attribution qui se dégage de ses articles 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 le biais 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 la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la *Concession des phares*<sup>164</sup>, 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 illicite »<sup>165</sup>.

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, codifié par la Commission lors de précédents travaux<sup>166</sup>.

125. Sans rappeler tous les Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États, 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, aux termes du principe 1, éminemment important puisqu'il vise à définir l'acte unilatéral, « [d]es 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 tableur sur elles ; ils sont fondés à exiger que de telles obligations soient respectées ». Normalement, rien n'empêche ce principe 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

<sup>163</sup> 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. ».

<sup>164</sup> *Affaire relative à la concession des phares de l'Empire ottoman*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 155, à la page 198 (1956).

<sup>165</sup> Paragraphe 3) du commentaire de l'article 11, *Annuaire ...*, 2001, vol. II (deuxième partie) et rectificatif, par. 77.

<sup>166</sup> Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques adoptés par la Commission, résolution 61/34 de l'Assemblée générale, datée du 4 décembre 2006. Le texte des Principes directeurs et du commentaire afférent est reproduit dans *Annuaire ...*, 2006, vol. II (deuxième partie), par. 176 et 177.

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 unilatérales<sup>167</sup> ». 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, « une déclaration unilatérale n'engage internationalement l'État que si elle émane d'une autorité ayant compétence à cette fin<sup>168</sup> », c'est-à-dire du chef de l'État, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères. Toutefois, « 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 entités<sup>169</sup> ». Ce principe 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 *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 doivent être interprétés restrictivement<sup>170</sup> ». 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 déclaration<sup>171</sup> ». Voilà probablement l'un des Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États les plus pertinents aux fins du présent sujet. Il semble en ressortir que les déclarations unilatérales 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.

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

<sup>167</sup> Principe directeur 2.

<sup>168</sup> Principe directeur 4.

<sup>169</sup> Principe directeur 6.

<sup>170</sup> Principe directeur 7.

<sup>171</sup> Principe directeur 9.

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 prévoit 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 celles dans lesquelles l'État initial 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'une organisation internationale ou d'un particulier lésé. 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.