



# Assemblée générale

Distr. générale  
2 mai 2019  
Français  
Original : anglais

## Commission du droit international

Soixante et onzième session

Genève, 29 avril-7 juin et 8 juillet-9 août 2019

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

Par Pavel Šturma, Rapporteur spécial\*\*

## Table des matières

	<i>Page</i>
Première partie – Introduction . . . . .	3
I. Aperçu des travaux menés sur le sujet . . . . .	3
A. Résumé des débats à la Sixième Commission . . . . .	4
B. Approche générale adoptée dans le rapport (méthodologie) . . . . .	5
C. Considérations générales supplémentaires . . . . .	8
Deuxième partie – Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur . . . . .	12
II. Questions d'ordre général . . . . .	12
III. Demandes de réparation dans les différentes catégories de succession d'États . . . . .	15
A. Cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister . . . . .	15
1. Séparation de parties du territoire . . . . .	15
2. Création d'États nouvellement indépendants . . . . .	17
B. Cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur cesse d'exister . . . . .	20
1. Unification d'États . . . . .	20
2. Dissolution d'États . . . . .	22

\* Nouveau tirage pour raisons techniques (17 juin 2019).

\*\* Le Rapporteur spécial remercie M<sup>me</sup> Ceren Zeynep Pirim, professeur associé de l'Université de Bahcesehir (Istanbul), pour l'aide qu'elle lui a apportée dans ses recherches aux fins de l'élaboration du présent rapport.



---

IV. Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre les nationaux de l'État prédécesseur .....	24
A. Approche traditionnelle .....	26
1. Base théorique et doctrinale.....	26
2. Jurisprudence .....	28
B. Approche moderne .....	30
1. Fondement théorique .....	30
2. Jurisprudence .....	34
3. Pratique des États .....	38
Troisième partie – Structure du projet d'articles .....	40
V. Propositions de nouveaux projets d'articles supplémentaires (de nature technique).....	40
Quatrième partie – Suite des travaux.....	41
VI. Programme de travail futur.....	41
Annexe I	
Texte des projets d'articles proposés dans le troisième rapport.....	43

## Première partie – Introduction

### I. Aperçu des travaux menés sur le sujet

1. À sa soixante-neuvième session, en mai 2017, la Commission a décidé d'inscrire le sujet « Succession d'États en matière de responsabilité de l'État » à son programme de travail actuel et a désigné M. Pavel Šturma Rapporteur spécial. Celui-ci a ensuite soumis son premier rapport<sup>1</sup>, qui devait servir de base au débat initial ; il était axé sur l'approche du sujet, sa portée et le résultat des travaux et proposait un programme de travail provisoire. Y figuraient en outre quatre projets d'article : les projets d'articles 1 (Portée), 2 *a*) à *d*) (Définitions), 3 (Portée des accords relatifs à la succession d'États en matière de responsabilité) et 4 (Déclaration unilatérale de l'État successeur). Ce rapport a été examiné par la Commission pendant la seconde partie de sa session, en juillet 2017, et les projets d'articles 1 à 4 proposés par le Rapporteur spécial ont été renvoyés au Comité de rédaction.

2. À la lumière des débats qui se sont tenus à la CDI et à la Sixième Commission en 2017, le Rapporteur spécial a élaboré son deuxième rapport, qui contenait sept nouveaux projets d'article<sup>2</sup>, à savoir les projets d'articles 5 (Cas de succession d'États couverts par le présent projet d'articles), 6 (Règle générale), 7 (Séparation de parties d'un État (sécession)), 8 (États nouvellement indépendants), 9 (Transfert d'une partie du territoire d'un État), 10 (Unification d'États) et 11 (Dissolution d'États). Ce rapport a été examiné par la Commission au cours de la seconde partie de sa session, en juillet 2018.

3. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial faisait valoir que la rareté des cas de succession d'États ne devait pas empêcher la Commission de formuler certaines règles générales ou spéciales sur la succession ou la non-succession en matière de responsabilité de l'État. Il reconnaissait toutefois que la pratique des États en la matière était hétérogène, dépendait du contexte et touchait à des questions sensibles. Il ne suggérait pas de remplacer une thèse très générale en faveur de la non-succession par une thèse inverse en faveur de la succession mais proposait d'adopter une approche plus souple et plus réaliste.

4. Les membres ont généralement admis qu'il importait de maintenir une certaine cohérence avec les travaux antérieurs de la Commission, en particulier avec le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>3</sup>. Quant au caractère subsidiaire des règles proposées, plusieurs membres ont suggéré d'élaborer un projet d'article indiquant que le projet d'articles ne s'appliquerait qu'en l'absence d'accord entre les parties, y compris l'État lésé. Certains membres ont aussi proposé de modifier l'intitulé du sujet comme suit : « Problèmes posés par la responsabilité d'un État en cas de succession d'États ».

5. À l'issue des débats tenus en plénière en 2017 et en 2018, la Commission a renvoyé au Comité de rédaction l'ensemble des projets d'article proposés par le Rapporteur spécial dans ses premier et deuxième rapports. À ses sessions de 2017 et de 2018, elle a pris note des rapports intérimaires du Président du Comité de rédaction. À ce jour, le Comité de rédaction a adopté à titre provisoire le projet d'article 1 (Portée), y compris un nouveau paragraphe 2 sur le caractère subsidiaire du projet d'articles, le projet d'article 2 *a*) à *d*) (Définitions), le projet d'article 5 (Cas

<sup>1</sup> Premier rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, par Pavel Šturma, Rapporteur spécial (A/CN.4/708).

<sup>2</sup> Deuxième rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, par Pavel Šturma, Rapporteur spécial (A/CN.4/719).

<sup>3</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 26 et suiv., par. 76.

de succession d'États couverts par le présent projet d'articles) et le projet d'article 6 (Absence d'effet sur l'attribution). Faute de temps, le Comité de rédaction n'a pas été en mesure d'achever ses travaux sur les autres projets d'article. En outre, comme l'a proposé le Rapporteur spécial, le Comité de rédaction restera saisi des projets d'articles 3 (Portée des accords relatifs à la succession d'États en matière de responsabilité) et 4 (Déclaration unilatérale de l'État successeur) jusqu'à ce que la Commission ait une idée claire des règles applicables aux divers types de succession d'États.

## A. Résumé des débats à la Sixième Commission

6. Au cours des débats qui se sont tenus sur le rapport de la Commission à la Sixième Commission de l'Assemblée générale en 2018, un certain nombre de délégations ont formulé des commentaires à propos des travaux sur le sujet, notamment du deuxième rapport du Rapporteur spécial et du programme de travail futur<sup>4</sup>. La Suède (au nom des pays nordiques) et la Slovénie ont accueilli favorablement le rapport et se sont félicitées que le Rapporteur spécial ait tenu compte des observations et suggestions formulées à la Sixième Commission en 2017 pour élaborer son deuxième rapport. Elles ont en revanche estimé que la Commission ne devait pas hâter indûment les travaux sur le sujet et que les projets d'article devaient être explicités. Les Bahamas (au nom de la CARICOM (Communauté des Caraïbes)) se sont félicitées des progrès accomplis dans l'étude du sujet mais ont fait observer qu'à l'heure actuelle, celui-ci ne concernait directement que quelques États. La poursuite des travaux de codification permettrait néanmoins de combler les lacunes du droit applicable. Certains États (la Roumanie et la Fédération de Russie, par exemple) ont regretté que la Commission n'ait pas été en mesure de réaliser des progrès plus substantiels.

7. Certains États ont souligné la rareté de la pratique en la matière (Biélorus, États-Unis d'Amérique, Israël, République islamique d'Iran, République de Corée et Royaume-Uni). Plusieurs ont rappelé que la pratique des États était limitée et hétérogène, dépendait du contexte, touchait à des questions sensibles et était susceptible d'interprétations divergentes (Autriche, Biélorus, Fédération de Russie, Israël, Malaisie, République de Corée, Royaume-Uni et Turquie). De son côté, le Japon a souligné l'importance des travaux du Rapporteur spécial sur le sujet. Le résultat des travaux de la Commission pourrait être très utile s'il comblait les lacunes du droit de la succession d'États. À cet égard, la Commission devait réunir et analyser des données portant sur un large éventail de pratiques d'États représentant les principaux systèmes juridiques du monde. La France a quant à elle apprécié la diversité linguistique des sources utilisées pour l'analyse. Toutefois, compte tenu de la rareté des successions d'États, la Commission devait préciser si le projet d'articles relevait de la codification ou du développement progressif du droit international.

8. S'agissant de la plausibilité de l'existence d'une règle générale applicable à la succession d'États en matière de responsabilité de l'État, plusieurs délégations ont estimé, comme le Rapporteur spécial, qu'il ne fallait pas remplacer une thèse générale en faveur de la non-succession par une thèse inverse en faveur de la succession et qu'une approche plus souple et plus réaliste s'imposait (France, Suède (au nom des pays nordiques) et Royaume-Uni). D'autres délégations se sont toutefois dites favorables à une règle générale de non-succession assortie d'exceptions (Mexique et Slovénie). L'Autriche a souligné la pertinence du principe de l'enrichissement injustifié comme fondement possible de ces exceptions<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Voir le résumé thématique des débats tenus par la Sixième Commission de l'Assemblée Générale à sa soixante-treizième session, établi par le Secrétariat (A/CN.4/724).

<sup>5</sup> Ibid., par. 51.

9. Plusieurs délégations se sont exprimées sur la question du caractère subsidiaire du projet d'articles. Quelques États (en particulier l'Autriche) ont dit que le paragraphe 2 du projet d'article 1 était superflu car il constituait une disposition générale sur la *lex specialis*, un argument repris par la Slovaquie. Au demeurant, un certain nombre d'États ont approuvé l'inclusion de cette disposition dans le projet d'article 1 (Fédération de Russie, Portugal, République de Corée et République tchèque) ou se sont déclarés en faveur d'une disposition à cet effet (France, Israël et Royaume-Uni).

10. Le Portugal a aussi appuyé les modifications que le Comité de rédaction avait apportées au projet d'article 6 qui, ainsi modifié, n'était plus tant l'affirmation d'une règle générale qu'une disposition sur l'attribution de la responsabilité. La République tchèque a elle aussi défendu le projet d'article 6 adopté à titre provisoire, estimant qu'il constituait un préluce logique et nécessaire aux dispositions du paragraphe 4 du projet d'article 6 tel que proposé par le Rapporteur spécial, dont elle a apprécié la formulation souple.

11. Si la plupart des délégations n'ont pas remis en question la forme du résultat des travaux, à savoir un projet d'articles, certains États ont exprimé une opinion différente. C'est ainsi que le Pérou et la Pologne ont dit qu'ils préféreraient que ce résultat prenne la forme de conclusions générales et que la Fédération de Russie a proposé un rapport analytique et la République islamique d'Iran un projet de directives, la Roumanie faisant quant à elle observer que le résultat des travaux de la Commission pourrait donner lieu à l'élaboration de clauses types que les États concernés pourraient utiliser dans leurs accords de succession.

12. Certains États ont proposé de remplacer l'intitulé du sujet par « Problèmes posés par la responsabilité d'un État en cas de succession d'États », mais d'autres ont estimé que les mots « aspects » ou « dimensions » étaient peut-être plus appropriés que le mot « problèmes » (Bélarus, Israël et Portugal).

13. Plusieurs délégations ont souligné qu'il importait de préserver la cohérence avec la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de traités (ci-après « la Convention de Vienne de 1978 »)<sup>6</sup>, la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (ci-après « la Convention de Vienne de 1983 »)<sup>7</sup> et les articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Toutefois, la Fédération de Russie a exprimé une opinion opposée, considérant que l'accent mis par le Rapporteur spécial sur les règles de responsabilité de l'État était inopportun, et elle a recommandé de suivre l'exemple des conventions de Vienne de 1978 et de 1983.

14. La plupart des délégations ont approuvé la teneur du projet d'article 5. Quelques États ont cependant soulevé certaines questions (Autriche, Bélarus et Suède) auxquelles, de l'avis du Rapporteur spécial, il pourra être répondu dans le commentaire du projet d'article.

## **B. Approche générale adoptée dans le rapport (méthodologie)**

15. Avant d'aborder de nouveaux aspects du sujet, comme cela est prévu dans le programme de travail futur proposé dans le premier rapport (par. 133), le Rapporteur spécial juge utile de revenir sur certaines questions générales, compte tenu d'observations faites durant le débat à la Commission en 2018 et des vues exprimées par certaines délégations lors de l'examen du sujet à la Sixième Commission. Toutes les observations sont les bienvenues, car elles sont indispensables pour l'analyse

<sup>6</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1946, n° 33356, p. 3.

<sup>7</sup> [A/CONF.117/14](#).

rigoureuse des questions juridiques complexes inhérentes au sujet et contribuent à l'avancement des travaux. Elles fournissent des informations en retour et orientations d'une valeur inestimable pour les travaux futurs. Elles peuvent aussi indiquer que certains points doivent être précisés et d'éventuels malentendus dissipés. Le Rapporteur spécial donnera suite aux observations et propositions faites lorsqu'il traitera des questions auxquelles elles se rapportent principalement. Il souhaite aborder ici celles qui ont de plus vastes répercussions sur le sujet.

16. Les considérations ci-dessus, qui sont fondées sur les débats de la Commission et les observations formulées à la Sixième Commission, donnent à penser que les points ci-après sont susceptibles d'orienter la poursuite des travaux. Ils portent en partie sur le contenu des rapports précédents (et des projets d'article adoptés jusqu'à présent à titre provisoire) et en partie sur la prise en compte des commentaires reçus.

17. Premièrement, le Rapporteur spécial a pleinement conscience du caractère subsidiaire du projet d'articles et de la priorité qu'il convient d'accorder aux accords conclus entre les États concernés, comme le souligne le paragraphe 2 du projet d'article 1 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction<sup>8</sup>. Le caractère subsidiaire des règles qui régissent la succession d'États ressort également de certaines dispositions des Conventions de Vienne de 1978 et de 1983. Ainsi, le paragraphe 3 de l'article 10 de la Convention de Vienne de 1978 montre que la Commission était consciente que les dispositions qu'elle proposait dans son projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités avaient un *caractère supplétif*. La règle relative à l'application provisoire énoncée au paragraphe 3 est en effet assortie de la réserve finale « à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu ». Cette réserve est clairement expliquée dans le commentaire de ce paragraphe<sup>9</sup>. De la même manière, tous les projets d'article élaborés dans le cadre du sujet à l'examen doivent être considérés comme des dispositions supplétives. Cette approche sous-tend d'autres projets d'article que le Rapporteur spécial a déjà proposés<sup>10</sup> et servira de base à ceux qu'il proposera à l'avenir.

18. Deuxièmement, les travaux sur le sujet doivent être cohérents à la fois avec les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et avec les conventions de Vienne de 1978 et de 1983, et ce non seulement sur le plan de la terminologie mais aussi sur celui des solutions à adopter pour les questions de fond. Il existe toutefois d'importantes différences de nature entre les relations juridiques fondées sur les traités et celles qui concernent les droits et les obligations patrimoniaux découlant d'un fait internationalement illicite. Ces différences doivent

<sup>8</sup> Ce paragraphe 2 se lit comme suit : « Le présent projet d'articles s'applique en l'absence d'une solution différente convenue par les États concernés » (Déclaration faite par le Président du Comité de rédaction en 2018, à consulter sur le site Web de la Commission à l'adresse <http://legal.un.org/ilc/guide/gfra.shtml>).

<sup>9</sup> « *Le paragraphe 3* [...] dispose qu'en règle générale, l'État successeur, s'il consent à être considéré comme partie [au traité], le sera à *partir de la date de la succession d'États*. Cette règle générale est assortie de la réserve finale « à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu », qui sauvegarde les dispositions du traité lui-même [...]. La Commission a conclu [qu'il] serait raisonnable de maintenir la règle supplétive sous la forme dans laquelle elle est formulée au paragraphe 3 », *Annuaire ... 1974*, vol. II, (première partie), p. 196, par. 13, du commentaire de l'article 10 du projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités.

<sup>10</sup> Voir, en particulier, le projet d'article 3 (Portée des accords relatifs à la succession d'États en matière de responsabilité), deuxième rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État (A/CN.4/719), annexe III.

être dûment prises en compte lorsque l'on envisage la succession dans le contexte de la responsabilité de l'État<sup>11</sup>.

19. Troisièmement, le Rapporteur spécial est pleinement conscient que « la pratique des États en la matière est hétérogène, dépend du contexte et touche à des questions sensibles »<sup>12</sup>, ce qui semble être largement admis par les membres de la Commission. Cet aspect a également été souligné par plusieurs États dans leurs observations sur les premier et deuxième rapports. Dans le même temps, ce fait semble susciter des opinions diverses quant à la possibilité de formuler des règles applicables dans ce domaine. Le fait que la pratique des États n'est pas concluante ne permet pas de dire que le principe « de la table rase » est le fondement juridique des relations entre États. En d'autres termes, le fait que la pratique des États n'est pas concluante ne signifie pas que l'idée que la responsabilité d'un fait internationalement illicite « s'arrête à la porte de la succession d'États » est fondée en droit international. Il ne signifie pas non plus qu'il est impossible de mener des travaux sur le sujet ou que de tels travaux sont inutiles. Le rôle de la Commission ne se limite pas à la codification des règles bien établies du droit international mais vise « le développement progressif du droit international et sa codification », l'une des missions des Nations Unies énoncée à l'Article 13 de la Charte. Les articles régissant la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ont été formulés par la Commission et sont largement considérés comme reflétant le droit international coutumier. Cela étant, ils ne permettent pas de répondre aux questions qui se posent lorsque l'une des parties à la relation juridique découlant d'un fait internationalement illicite est concernée par une succession d'États. À cet égard, une entreprise de clarification des règles applicables dans cette situation répond manifestement aux critères du développement progressif du droit international dans un domaine où interviennent les règles relatives à la responsabilité de l'État, déjà codifiées avec succès.

20. Quatrièmement, conformément au programme de travail qu'il a exposé dans son premier rapport et qui a été accepté par les membres de la Commission, le Rapporteur spécial a dans un premier temps examiné la question du transfert des obligations découlant de la commission d'un fait internationalement illicite. Dans le présent rapport, il examine donc celle du transfert des droits et de la possibilité de demander réparation. La question de savoir s'il convient de traiter les obligations et les droits découlant de la responsabilité ensemble ou séparément dans le contexte de la succession dépend de l'analyse de tous les éléments pertinents. Il faudra procéder à cette analyse avant de prendre une décision quant à la structure du projet d'articles, décision qui est essentiellement d'ordre technique ou rédactionnel.

21. Cinquièmement, le Rapporteur spécial part de l'idée que les articles devraient être formulés en tenant compte des différentes catégories de succession d'États et reprendre, en principe, celles identifiées dans les conventions de Vienne de 1978 et de 1983. Cela n'exclut pas la possibilité de traiter de plusieurs catégories dans un même projet d'article afin d'éviter de répéter inutilement des dispositions identiques sur le fond. Il s'agit d'une question de rédaction qui n'a aucune incidence sur le fond des dispositions relatives à telle ou telle catégorie de succession.

22. Sixièmement, l'invocation de la responsabilité (invocation des obligations ou droits secondaires de l'État prédécesseur vis-à-vis d'un État successeur ou par un État successeur) peut dépendre de circonstances particulières, telles que l'existence d'un lien territorial ou personnel (entre le fait illicite ou ses conséquences et le territoire ou la population de l'État), d'autres considérations, telle que l'existence d'un

<sup>11</sup> Voir le premier rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État (A/CN.4/708), par. 72, et le deuxième rapport (A/CN.4/719), par. 17.

<sup>12</sup> Voir le deuxième rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État (A/CN.4/719), par. 16.

enrichissement injustifié découlant du fait internationalement illicite, ou de la nécessité de déterminer comment répartir équitablement les pertes et les réparations entre plusieurs États. Il conviendra de garder ces questions à l'esprit au moment de l'examen de diverses catégories de succession d'États.

23. Septièmement, la principale conséquence d'un fait internationalement illicite est l'obligation d'accorder une réparation intégrale, qui peut prendre différentes formes (voir l'article 34 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite). Toutefois, aux fins du sujet à l'examen, il semble préférable d'étudier la question de la réparation sans envisager les différentes formes que celle-ci peut prendre. C'est pourquoi le présent rapport et ceux qui suivront traiteront des problèmes de fond du point de vue de la réparation en général, étant entendu que les solutions proposées peuvent, au cas par cas, nécessiter un accord spécifique entre les États concernés.

### C. Considérations générales supplémentaires

24. Les débats ont par ailleurs fait ressortir la diversité des interprétations de certaines notions juridiques pertinentes. En effet, les règles de la responsabilité de l'État et celles de la succession d'États figurent parmi les problèmes les plus complexes du droit international. Elles recouvrent les questions du statut d'État, de la personnalité juridique, de l'identité ou de la différence des sujets, de la continuité ou de la discontinuité des États et de leurs droits et obligations, ainsi que divers éléments à l'origine de la responsabilité internationale des États, en particulier dans les situations pour lesquelles il y a plus d'un États responsable ou plus d'un État lésé<sup>13</sup>.

25. Il peut donc être utile d'expliquer brièvement comment le Rapporteur spécial comprend et utilise des notions telles que la succession, la continuité et la discontinuité dans le contexte de la responsabilité de l'État.

26. Comme l'énonce l'alinéa a) du projet d'article 2 tel qu'adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction, aux fins du projet d'articles, 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 ». Cette définition est identique à celle qui figure à l'article 2 des conventions de Vienne de 1978 et de 1983. La Commission a décidé de ne pas modifier les définitions afin de garantir la cohérence terminologique de l'ensemble de ses travaux sur la succession d'États.

27. Toutefois, afin d'éviter tout malentendu au cours des débats, il importe de garder à l'esprit que, dans la doctrine, ce terme est parfois défini de différentes manières, voire utilisé dans un sens différent quant au fond. Certains auteurs mettent ainsi l'accent sur la souveraineté de l'État ou sur la compétence territoriale ou personnelle des États<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Certaines questions, à savoir celles qui ont trait à la responsabilité partagée, seront traitées dans le quatrième rapport. Voir aussi J. D. Fry, « Attribution of responsibility », in A. Nollkaemper, I. Plakokefalos et J. N. M. Schechinger (dir. publ.), *Principles of Shared Responsibility in International Law: an Appraisal of the State of the Art*, (Cambridge University Press, 2014), p. 98 à 133, aux pages 101 à 104.

<sup>14</sup> C'est ce que Brigitte Stern a très justement saisi en proposant la définition suivante : « il y a succession d'États lorsque la souveraineté d'un État est remplacée par celle d'un autre État sur un territoire donné, et à l'égard de la population relevant de sa juridiction » (B. Stern, « La succession d'États », dans *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 262 (1996), p. 9 et suiv., à la page 92). Voir aussi la définition proposée dans I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4<sup>e</sup> éd. Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 654 (il manque néanmoins la référence à la population).



28. Très souvent, le terme « succession » est néanmoins employé pour décrire à la fois la situation factuelle de la substitution d'un État à un autre sur un territoire donné et le régime juridique applicable (succession juridique), à savoir la transmission, résultant du changement territorial, de droits et d'obligations d'un État à un autre<sup>15</sup>. Ainsi, selon le *Dictionnaire du droit international*, le terme « succession d'États » a deux significations : a) « la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire » (par. 1 b) de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978) et b) « un régime juridique, c'est-à-dire une dévolution des droits et obligations de l'État prédécesseur à l'État successeur »<sup>16</sup>.

29. Ni la Convention de Vienne de 1978 ni celle de 1983 n'emploient le terme « succession » dans le sens de « succession juridique », à savoir la substitution d'un État à un autre dans des relations conventionnelles ou autres. Ce choix a été le résultat de débats approfondis à la Commission<sup>17</sup>. Le terme « succession » ne sera donc pas non plus employé au sens de « succession juridique » dans le cadre du sujet à l'examen. Cela devrait aussi permettre de se prémunir contre tout malentendu concernant le contenu et le fondement juridique des règles que la Commission devrait élaborer sur le sort des droits et obligations secondaires découlant d'un fait internationalement illicite après le changement territorial touchant l'État prédécesseur.

30. Dans un souci de clarté, il convient en outre de souligner que la notion de « succession juridique » évoquée ci-dessus est différente de la problématique de la « légalité » de la « succession d'États » telle que définie à l'alinéa a) du projet d'article 2. Le présent projet d'articles ne traite pas de toutes les situations « factuelles » de succession d'États. Comme l'indique clairement le projet d'article 5, qui a été adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction et suit les dispositions correspondantes des conventions de Vienne de 1978 et de 1983, le projet d'articles porte uniquement sur les effets d'une succession d'États (changement territorial) se produisant conformément au droit international.

31. Il convient peut-être aussi de rappeler que, s'agissant des débats sur les notions de continuité ou de discontinuité et de leurs conséquences pour le sujet à l'examen, le concept d'État est souvent source d'ambiguïtés. Selon la définition énoncée à l'article premier de la Convention de 1933 concernant les droits et devoirs des États, un « État » est une entité qui réunit au moins les conditions suivantes : une population permanente, un territoire déterminé, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec les autres États<sup>18</sup>. Il est utile de garder à l'esprit ces éléments objectifs du statut d'État

<sup>15</sup> Voir Stern, « La succession d'États » (note de bas de page ci-dessus), p. 88 à 95.

<sup>16</sup> J. Salmon (dir. publ.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1059 : « A. Conséquences des mutations territoriales de l'État dans l'ordre juridique interne et dans l'ordre juridique international lorsque ces mutations ont pour effet de substituer un ou plusieurs État(s) [...] à un autre [...]. B. [...] le terme succession est employé également pour qualifier un régime juridique, c'est-à-dire une dévolution des droits et obligations de l'État prédécesseur à l'État successeur, soit volontaire soit automatique. »

<sup>17</sup> Voir *Annuaire ... 1974*, vol. II (première partie), p. 167, par. 48 et 49. « On constate aussi, tant parmi les auteurs que dans la pratique des États, une tendance assez naturelle à employer le mot "succession" comme un terme commode désignant tous les cas où un État assume les droits et obligations antérieurement applicables à l'égard d'un territoire qui est passé sous sa souveraineté, sans se demander s'il s'agit vraiment de succession résultant de l'application du droit ou simplement d'un arrangement volontairement conclu par les États intéressés. [...] La manière dont la CDI a envisagé la notion de succession après avoir étudié la question de la succession en matière de traités repose sur l'établissement d'une distinction nette entre, d'une part, le fait de la substitution d'un État à un autre\* dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire et, d'autre part, la transmission de droits et obligations\* [...] de l'État prédécesseur à l'État successeur. » (\*non souligné dans l'original).

<sup>18</sup> Article premier de la Convention concernant les droits et devoirs des États, signée à Montevideo le 26 décembre 1933 (Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CLXV, n° 3802, p. 19).

dans le contexte de la succession d'États. Même lors d'une succession, ces éléments, en particulier le territoire et la population (et même certains organes gouvernementaux), ne disparaissent pas mais passent simplement des pouvoirs souverains (compétence) de l'État prédécesseur à ceux de l'État ou des États successeurs.

32. Il est évident que « l'État successeur ne tient pas sa souveraineté de l'État prédécesseur, mais du droit international et de sa qualité d'État »<sup>19</sup>. En d'autres termes, l'État successeur ne « continue » en aucun cas la souveraineté de son prédécesseur<sup>20</sup>. Le nouvel État établit donc sa propre souveraineté originaire, conformément au droit international. Il ne peut toutefois pas « s'abstraire des règles et des situations antérieures – ou du moins il ne peut s'en abstraire d'une façon immédiate et intemporelle »<sup>21</sup>. Il est donc possible, bien qu'il n'y ait pas transfert de souveraineté, que l'on puisse tout de même dans certaines situations en arriver à la conclusion que l'État successeur est habilité à exercer les droits et est tenu de s'acquitter des obligations de son prédécesseur parce que le droit international l'exige<sup>22</sup>.

33. Tous ces aspects devraient être pris en compte dans tout débat sur les résultats juridiques possibles d'une succession d'États, qui sont au nombre de deux : continuité ou discontinuité des droits et des obligations. Ces notions ne sont toutefois pas interchangeables avec la problématique de l'existence d'une règle de succession ou de non-succession. En fait, il peut y avoir continuité juridique des droits et des obligations dans trois situations différentes, à savoir lorsqu'elle résulte : *a*) de la continuité de l'identité de l'État, l'État continuateur étant considéré comme identique à l'État prédécesseur ; *b*) de la succession, à savoir de la dévolution des droits et obligations en application d'une règle du droit international (succession automatique) ; ou *c*) d'une adaptation (novation) ou du transfert convenu de certains droits et de certaines obligations (malgré l'absence de succession automatique)<sup>23</sup>.

34. En d'autres termes et dans le contexte de la responsabilité de l'État, le Rapporteur spécial n'affirme pas dans le présent rapport qu'il y aurait succession automatique aux droits et aux obligations découlant d'un fait internationalement illicite (responsabilité de l'État), qui serait le résultat d'une application automatique des règles du droit international<sup>24</sup>. Ce qu'il propose, mis à part les cas de responsabilité du continuateur et les autres cas dans lesquels les règles générales de la responsabilité de l'État s'appliquent, c'est que l'État successeur puisse porter devant l'État auteur du fait illicite la question de la réparation du préjudice causé à son prédécesseur, qui désormais le touche. Tel est le sens de l'expression « peut demander réparation » utilisée par le Rapporteur spécial dans les projets d'article qu'il propose dans le présent rapport.

35. L'approche du sujet adoptée par le Rapporteur spécial exclut à la fois l'extinction automatique et le transfert automatique de la responsabilité en cas de succession d'États.

36. Comme dans le deuxième rapport, la recherche de solutions se fonde sur les diverses catégories de succession d'États. Elle a fait ressortir certaines similitudes

<sup>19</sup> Deuxième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, Rapporteur spécial, *Annuaire ... 1969*, vol. II, A/CN.4/216/Rev.1, p. 77, par. 29.

<sup>20</sup> D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. I: *International Relations*, Cambridge University Press, 1967, p. 26.

<sup>21</sup> Deuxième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, Rapporteur spécial, *Annuaire ... 1969*, vol. II, A/CN.4/216/Rev.1, p. 76, par. 23.

<sup>22</sup> D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (voir *infra* note de bas de page 20), p. 32.

<sup>23</sup> Voir Stern, « La succession d'États » (voir *infra* note de bas de page 14), p. 100.

<sup>24</sup> Voir *ibid.*, p. 103. Voir aussi *supra* paragraphes 0 et 0 et notes de bas de page 16 (*in fine*) et 17.

entre les situations dans lesquelles l'État prédécesseur continue d'exister (cession d'une partie du territoire, séparation de parties d'un État et création d'un État nouvellement indépendant). La règle par défaut est que l'État prédécesseur continue d'avoir des obligations et, dans les conditions définies dans la deuxième partie du présent rapport, des droits découlant de la responsabilité de l'État. Cependant, lorsque des circonstances particulières l'exigent, l'État ou le sujet lésé peut demander réparation du préjudice causé par un fait internationalement illicite de l'État prédécesseur également ou uniquement à l'État ou aux États successeurs. Le but du projet d'articles est de préciser les cas dans lesquels une réparation peut être demandée.

37. Il existe en effet d'autres situations dans lesquelles la responsabilité peut être invoquée par l'État prédécesseur et un État successeur ou par les États successeurs uniquement. Si l'un des États successeurs obtient réparation intégrale de l'État auteur du fait illicite, les autres États pourraient par la suite demander à cet État une indemnisation ou une autre forme de règlement. Cette question, et d'autres aspects des relations entre États successeurs, ne seront pas traités en détail dans le présent rapport mais le seront ultérieurement, dans une autre série de dispositions qui seront élaborées dans le cadre du quatrième rapport.

38. Enfin, s'agissant de l'élément « temporel » d'un fait internationalement illicite commis par l'État prédécesseur ou au préjudice de celui-ci, le projet d'articles ne vise, dans un cas comme dans l'autre, que les situations dans lesquelles le dommage (préjudice) n'a pas été réparé *avant la date de la succession d'États*. Bien que cela semble évident, il est quand même utile de le dire expressément. Ce point a été souligné par la Slovaquie pendant le débat à la Sixième Commission<sup>25</sup>. Il importe, du point de vue tant juridique que politique, de bien préciser que le sujet ne vise ni à examiner les affaires réglées avant la date de la succession d'États ni à justifier leur réouverture.

39. En d'autres termes, le projet d'articles élaboré au titre du sujet à l'examen ne s'applique qu'aux cas dans lesquels l'État lésé n'a pas bénéficié d'une réparation intégrale avant la date de la succession d'États. Il ne concerne que les affaires pendantes dans lesquelles le préjudice causé par un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession n'a pas été réparé ou ne l'a été que partiellement. La notion de « réparation intégrale » devrait être interprétée conformément au célèbre *dictum* figurant dans l'arrêt rendu en l'*Affaire relative à l'usine de Chorzów*<sup>26</sup> et aux articles de 2001 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>27</sup>. Toutefois, la succession d'États ne permet pas en elle-même de rouvrir des affaires dans lesquelles l'État lésé n'a pas reçu réparation intégrale de l'État prédécesseur mais a accepté une indemnisation en tant que « règlement global et définitif » de leurs réclamations mutuelles. C'est le cas des indemnisations forfaitaires<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Voir A/C.6/73/SR.28, par. 111.

<sup>26</sup> *Affaire relative à l'usine de Chorzów, arrêt du 13 septembre 1928 (fond), Publications de la Cour permanente de Justice internationale, Série A, n° 17, p. 3 et suiv., à la page 47.*

<sup>27</sup> Article 31 (Réparation) : « 1. L'État responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite. 2. Le préjudice comprend tout dommage, tant matériel que moral, résultant du fait internationalement illicite de l'État. » *Annuaire ... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 91 à 94.

<sup>28</sup> Voir, par exemple, l'accord conclu en 1982 entre la Tchécoslovaquie et les États-Unis concernant le règlement de certaines réclamations pendantes et questions financières, *International Legal Materials*, vol. 21 (1982), p. 371 et suiv. Voir aussi V. Pěchota, « The 1981 U.S.-Czechoslovak Claims Settlement Agreement: an epilogue to postwar nationalization and expropriation disputes », *American Journal of International Law*, vol. 76, n° 3 (juillet 1982), p. 639 à 653 ; et R. B. Lillich et B. H. Weston, « Lump sum agreements: their continuing contribution to the law of international claims », *ibid.*, vol. 82, n° 1 (janvier 1988), p. 69 à 80.

## Deuxième partie – Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur

### II. Questions d'ordre général

40. Conformément au programme de travail provisoire proposé dans le premier rapport (par. 133), la présente partie sera consacrée aux questions touchant la réparation d'un préjudice causé par un fait internationalement illicite *commis contre* l'État prédécesseur duquel cet État n'a pas obtenu réparation intégrale avant la date de la succession d'États. Autrement dit, l'analyse portera sur les cas dans lesquels la succession d'États touche l'État lésé ou les États lésés. Comme dans le deuxième rapport, dans lequel l'examen portait de l'hypothèse que le fait internationalement illicite était *commis par* l'État prédécesseur, les problèmes seront analysés en fonction des différentes catégories de succession d'États.

41. Alors que, dans ses travaux, l'Institut de Droit international a traité simultanément des droits et obligations secondaires dans le contexte des différentes catégories de succession d'États<sup>29</sup>, le Rapporteur spécial a proposé, et la Commission a accepté, une approche différente pour des raisons exposées précédemment<sup>30</sup>.

42. De fait, une différence importante existe entre la question de la succession au droit à réparation et la question de la succession aux obligations découlant de la responsabilité de l'État, à savoir que le droit à réparation est seulement une conséquence du fait internationalement illicite de l'État responsable. Cet État (tout comme son fait illicite) reste le même et *n'est pas touché* par les changements territoriaux donnant lieu à la succession d'États<sup>31</sup>. De plus, certaines réclamations peuvent être influencées par l'application de la règle de la *nationalité* des réclamations (art. 44 a) du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite) ou par les règles régissant la *pluralité* d'États lésés (art. 46 du même texte). C'est pourquoi le transfert éventuel des droits sera examiné séparément de celui des obligations.

43. La présente partie du rapport traitera d'abord des questions d'ordre général touchant les droits d'un État lésé lors d'une succession d'États, puis des aspects du problème propres aux différentes catégories de succession d'États. Seront enfin examinés les droits secondaires découlant d'un fait internationalement illicite touchant les nationaux de l'État prédécesseur.

44. En ce qui concerne les catégories de succession d'États, les cas où l'État prédécesseur *continue d'exister* après la date de la succession d'États et les cas où l'État prédécesseur *a cessé d'exister* seront considérés séparément<sup>32</sup>. Étant donné que, dans

<sup>29</sup> Voir Institut de Droit international, *Annuaire*, vol. 76, Session de Tallinn (2015), Quatorzième Commission, La succession d'États en matière de responsabilité internationale, Résolution (texte final), p. 703 et suiv.

<sup>30</sup> Voir le présent rapport, par. 20, et le deuxième rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État (A/CN.4/719), par. 21, 191 et 192.

<sup>31</sup> Voir P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, Leyde, Martinus Nijhoff, 2007, p. 312.

<sup>32</sup> Cette distinction a été établie par la Commission dans le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, adopté en première lecture ; elle a été abandonnée dans le texte final du projet d'articles sur lequel la Convention de Vienne de 1978 est fondée. Cette distinction a par contre été retenue, avec les justifications nécessaires, dans la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État et dans les Articles de 1999 sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États. En plusieurs occasions, au cours des travaux sur les sujets susmentionnés, les difficultés que cette distinction pose dans la

les premiers, l'État prédécesseur ne subit pas d'altération de sa personnalité juridique internationale du fait de la perte partielle de son territoire et qu'il jouxte l'État successeur (ou les États successeurs)<sup>33</sup>, les problèmes diffèrent par leur nature de ceux qui surviennent dans les seconds, dans lesquels l'État prédécesseur n'existe plus et où seul l'État successeur doit (ou seuls les États successeurs doivent) faire face aux problèmes restés sans solution résultant du fait illicite commis contre l'État prédécesseur.

45. Il est largement admis que la succession d'États ne porte pas atteinte au droit de l'État prédécesseur qui continue d'exister de demander réparation à l'État auteur du fait illicite à raison des actes que celui-ci a commis avant la date de la succession d'États<sup>34</sup>. Cette demande se fonde sur les règles généralement applicables de la responsabilité de l'État. Si, en principe, cette thèse est exacte, elle ne répond pas à toutes les questions qui se posent lorsque le préjudice causé par un fait illicite concerne principalement ou exclusivement une partie du territoire qui, par la succession d'États, est devenue le territoire de l'État successeur. Tel peut être le cas lorsque le préjudice causé à l'État prédécesseur par le fait internationalement illicite touche des personnes qui sont ensuite devenues des nationaux de l'État successeur, par exemple dans le contexte de la décolonisation ou en cas de séparation d'une partie du territoire ou de transfert d'une partie du territoire (cession territoriale). Il est difficile d'imaginer qu'après la date de la succession d'États, l'État prédécesseur puisse encore demander réparation du préjudice causé par le fait internationalement illicite à la population d'un territoire qui est devenu une partie de l'État successeur, étant donné que ce fait illicite est survenu avant la date de la succession d'États. Ces situations existent incontestablement, mais les auteurs les passent généralement sous silence.

46. En revanche, en ce qui concerne les seconds cas, dans lesquels l'État prédécesseur victime du fait internationalement illicite d'un autre État n'existe plus, l'opinion doctrinale dominante est que le droit à réparation ne passe pas de l'État prédécesseur à l'État successeur. Selon cette opinion, l'État successeur ne peut pas demander réparation du préjudice résultant du fait internationalement illicite commis contre l'État prédécesseur avant la date de la succession<sup>35</sup>. D'une manière plus générale, selon cette opinion doctrinale, il n'y a pas de succession (c'est-à-dire de succession *automatique*) aux droits de l'État lésé ni aux obligations de l'État auteur du fait illicite<sup>36</sup>.

47. Les résultats sont sensiblement différents selon que ces opinions doctrinales sont appliquées aux cas où l'État lésé *continue d'exister* et aux cas où l'État lésé *n'existe*

---

pratique ont été évoquées. Voir, par exemple, le débat de la Commission sur le cas de la séparation du Bangladesh d'avec le Pakistan (*Annuaire...1972*, vol. I, 1181<sup>e</sup> séance, p. 192 à 195). Ce point de vue a été relayé par de nombreux États ; voir, par exemple, les observations formulées par les États-Unis (*Annuaire ... 1974*, vol. II (première partie), document [A/9610/Rev.1](#), p. 325 à 327).

<sup>33</sup> On peut citer la séparation du Pakistan d'avec l'Inde, en 1947 ; la séparation de Singapour d'avec la Malaisie, en 1965, deux ans après avoir adhéré à la Fédération de Malaisie ; la séparation du Bangladesh d'avec le Pakistan, en 1971 ; la séparation de l'Érythrée d'avec l'Éthiopie, en 1991 ; la vague de sécessions qui a suivi l'éclatement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, en 1991 ; la séparation du Monténégro d'avec la Serbie, en 2006 ; ou la création du Soudan du Sud par sécession du Soudan, en 2011.

<sup>34</sup> Voir, par exemple, B. Stern, « Responsabilité internationale et succession d'États », dans L. Boisson de Chazournes et V. Gowlland-Debbas (dir. publ.), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality : Liber amicorum Georges Abi-Saab*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, p. 327 et suiv., à la page 354 ; et J.-P. Monnier, « La succession d'États en matière de responsabilité internationale », *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 65 à 90, à la page 67.

<sup>35</sup> Voir Monnier (*supra*, note précédente), p. 86 (« [...] L'État nouveau ne reprend pas les droits appartenant à l'État antérieur du fait d'un acte illicite dont il a été la victime »).

<sup>36</sup> P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7<sup>e</sup> édition revue et corrigée, Londres, Routledge, 1997, p. 169.

*plus* (unification ou dissolution). Cela est particulièrement frappant lorsque l'on distingue les cas de dissolution d'un État et les cas de sécession (séparation) d'un État. S'agissant de la distinction entre ces deux types de succession d'États, la Commission a fait observer – dans le cadre de ses travaux antérieurs sur la succession d'États – que la question de la continuité de la personnalité juridique internationale d'un État nécessite souvent une réflexion politique plus large, plutôt que l'application de critères objectivement appréciables<sup>37</sup>. Décider s'il y a continuité ou discontinuité implique une grande part de volontarisme. À cet égard, de nombreux auteurs estiment que le concept de continuité de l'État (fondée sur l'idée de l'identité de la personnalité juridique) est une pure fiction<sup>38</sup>. En conséquence, l'application aveugle des critères de la continuité de la personnalité juridique risque d'aboutir à un traitement discriminatoire des États dont la continuité est contestée<sup>39</sup>.

48. De plus, les opinions doctrinales précitées reposent principalement sur l'idée que le droit de demander réparation du préjudice n'appartient qu'à l'État prédécesseur, comme une sorte de droit « personnel »<sup>40</sup>. Cela semble refléter la doctrine positiviste qui conçoit la responsabilité de l'État comme un aspect ou une capacité étroitement liés à la personnalité juridique de l'État prédécesseur, non comme un ensemble de droits et d'obligations de caractère secondaire<sup>41</sup>. De fait, c'est cette approche qui, associée à l'obsolète théorie constitutive de la reconnaissance des États, a conduit à la formation de la doctrine rejetant toute possibilité d'invocation de la responsabilité de l'État successeur ou par l'État successeur.

49. C'est pourquoi, avant d'envisager les différentes catégories de succession d'États, quelques observations s'imposent sur les règles applicables de la responsabilité de l'État codifiées dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait

<sup>37</sup> Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 265, par. 23) à 25) du commentaire relatif aux articles 33 et 34 du projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités. Voir aussi A. Jakubowski, *State Succession in Cultural Property*, Oxford University Press, 2015 ; et V. Mikulka, « Article 35 : cas de l'État qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire », dans G. Distefano et al. (dir. publ.), *La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités : Commentaire article par article et études thématiques*, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 1218 et 1219. En particulier, voir M. C. Wood, "Participation of former Yugoslav States in the United Nations and in multilateral treaties", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1 (1997), p. 231 à 257, à la page 242 : "history demonstrates that there is often no agreement among [S]tates on whether a given situation is one of continuity or succession. Pragmatic solutions [...] may involve elements of both continuity and succession". (L'histoire montre que souvent les États ne sont pas d'accord lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a continuité ou succession dans une situation donnée. Des solutions pragmatiques feraient sans doute intervenir à la fois des éléments de continuité et des éléments de succession.)

<sup>38</sup> W. Czaplinski, "State succession and State responsibility", *Annuaire canadien de droit international*, vol. 28 (1990), p. 339 à 359.

<sup>39</sup> Voir aussi J. L. Kunz, "Identity of States under international law", *The American Journal of International Law*, vol. 49 (1955), p. 68 à 76, à la page 73 ; K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Librairie E. Droz, 1954 ; P. M. Eisemann et M. Koskenniemi (dir. publ.), *La succession d'États : la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff, 1997, p. 56 à 60 ; Stern, « La succession d'États » (*supra*, note 14), p. 40 ; et H. Tichy, "Two recent cases of State succession – an Austrian perspective", *Austrian Journal of Public International Law*, vol. 44 (1992), p. 117 à 136, à la page 120.

<sup>40</sup> C. Rousseau, *Droit international public*, vol. III : *Les compétences*, Paris, Sirey, 1977, p. 142.

<sup>41</sup> Voir, par exemple, A. Cavaglieri, « Effets juridiques des changements de souveraineté territoriale », dans Institut de Droit international, *Annuaire*, vol. 36, Session de Cambridge (1931), Première partie, p. 190 : « Qu'il s'agisse de l'observance des principes de droit international commun, qui lie les États dès le moment de leur reconnaissance mutuelle comme sujet de droit [...] le rapport est toujours si personnel, si étroitement lié avec son sujet que leur sort ne peut être que le même. Il est absurde de penser qu'un État [...] puisse hériter les droits fondamentaux que l'État disparu tenait de sa qualité de membre de la communauté internationale ».

internationalement illicite. Premièrement, bien que le texte final du projet d'articles (2001) ne contienne pas de définition générale de l'expression « État lésé », cette expression était définie à l'article 40 du projet d'articles adopté en première lecture (1996)<sup>42</sup>. La disposition en question faisait office d'introduction aux paragraphes suivants, qui précisaient le sens de l'expression « État lésé » en renvoyant aux sources du droit auquel il était porté atteinte (art. 40, par. 2) ou au concept de crime international, un type de fait illicite par lequel tous les États sont considérés comme lésés (art. 40, par. 3). Il n'est nul besoin de rouvrir le vieux débat sur la distinction entre « droits » et « intérêts » qui a occupé la Commission dans le cadre de ses travaux antérieurs, et il suffit de rappeler que le concept d'« État lésé », unique et largement défini, a été remplacé par diverses règles régissant la qualité pour agir de l'État<sup>43</sup>.

50. Cependant, aussi bien dans sa version adoptée en première lecture que dans sa version adoptée en seconde lecture, l'article pertinent fonde le concept d'« État lésé » sur le droit (ou l'obligation violée) et non sur le préjudice (matériel), ce qui a nécessairement un impact sur la question du transfert (succession) du droit à réparation.

### III. Demandes de réparation dans les différentes catégories de succession d'États

51. Le présent chapitre porte sur les problèmes posés par la réparation du préjudice résultant d'un fait internationalement illicite commis contre l'État prédécesseur dans le contexte des différentes catégories de succession d'États. La première section (A) concerne les cas dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister. Il s'agit des cas de transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre État (cession territoriale), de séparation de parties du territoire d'un État à la suite de la création d'un nouvel État (sécession)<sup>44</sup> et d'accession de territoires à l'indépendance, qui donne lieu à la création d'États nouvellement indépendants (décolonisation). La seconde section (B) est consacrée aux cas dans lesquels l'État prédécesseur n'existe plus, à savoir les cas d'unification d'États et de dissolution d'États.

#### A. Cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister

##### 1. Séparation de parties du territoire

52. Dans les cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un État, l'analyse de la pratique des États doit porter à la fois sur la pratique relative à l'État qui continue d'exister et sur la pratique relative à l'État qui a été créé (ou aux États

<sup>42</sup> « Aux fins des présents articles, l'expression « État lésé » s'entend de tout État qui est atteint dans un droit par le fait d'un autre État, si ce fait constitue, conformément aux dispositions de la première partie, un fait internationalement illicite de cet État. » (*Annuaire...1996*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 66 et 67, art. 40, par. 1.

<sup>43</sup> Voir, par exemple, C. J. Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 32 à 40.

<sup>44</sup> « Par territoire en question, on comprend le territoire *étatique* et non un territoire dépendant qui ne faisait pas partie intégrante de l'État prédécesseur. La séparation doit aussi aboutir à l'apparition d'au moins un nouvel État sur le territoire qui auparavant faisait partie de l'État originaire. Ces deux critères permettent de distinguer [ces situations] de celles des États nouvellement indépendants [...], ou encore de celles du détachement d'une partie du territoire d'un État (ou d'un territoire dépendant) qui, sans former un nouvel État, s'attacherait à un autre État déjà existant [...]. » (V. Mikulka, « Article 34 : succession d'États en cas de séparation de parties d'un État », dans G. Distefano *et al.* (*supra*, note 37), p. 1176, par. 52).

qui ont été créés) par séparation d'avec l'État qui continue d'exister<sup>45</sup>. Il est généralement admis que l'État prédécesseur a le droit de demander réparation à l'État responsable d'un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession.

53. Un exemple de la pratique des États en pareille situation est fourni par l'accord de 1997 entre le Gouvernement français et le Gouvernement russe, portant réparation de l'expropriation d'obligations après la Révolution russe de 1917<sup>46</sup>. Si cet accord semble concerner principalement les obligations et les emprunts émis ou garantis avant le 7 novembre 1917 par le Gouvernement de l'Empire de Russie et appartenant au Gouvernement français ou à des personnes physiques et morales françaises, il couvre aussi les revendications portant sur des intérêts et des actifs situés sur le territoire administré par le Gouvernement de l'Empire de Russie et par les Gouvernements qui lui ont succédé et dont le Gouvernement français et des personnes physiques et morales françaises ont été privés de la propriété ou de la possession<sup>47</sup>. L'accord ne fait pas expressément mention d'une quelconque responsabilité juridique de l'une ou l'autre partie, mais son article 2 A vise les revendications liées à l'intervention et à d'autres opérations d'hostilités d'États occidentaux, dont la France, contre le Gouvernement soviétique pendant la période 1918-1922. Il s'agit là d'un exemple de situation dans laquelle de vieilles réclamations sont réglées longtemps après la séparation de nombreuses parties du territoire d'un État, en l'occurrence la Russie<sup>48</sup>. Incontestablement, le règlement mutuel définitif en question repose sur le postulat juridique que la Russie est l'État « continueur » de l'Union des Républiques socialistes soviétiques<sup>49</sup>. À la connaissance du Rapporteur spécial, rien n'indique qu'un quelconque accord financier ait ensuite été conclu entre la Fédération de Russie et l'un des États successeurs de l'Union soviétique.

54. Si l'exemple de la Russie présente la pratique du point de vue de l'État qui a conservé sa personnalité juridique internationale, d'autres exemples montrent que dans certains cas des États ont admis qu'une réparation, au moins partielle, était due à l'État successeur. Ici encore, la pratique prend la forme d'accords.

55. Le premier exemple de ce type concerne la répartition des réparations dues par l'Allemagne dans le contexte de la séparation du Pakistan d'avec l'Inde, en 1947. Le dominion britannique de l'Inde était partie à l'Accord de 1946 concernant les

<sup>45</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 323.

<sup>46</sup> Accord du 27 mai 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement définitif des créances réciproques financières et réelles apparues antérieurement au 9 mai 1945, décret n° 98-366 du 6 mai 1998, *Journal Officiel de la République française* n° 112 du 15 mai 1998, p. 7378.

<sup>47</sup> Voir, par exemple, P. M. Eisemann, « Emprunts russes et problèmes de succession d'États », dans P. Juillard et B. Stern (dir. publ.), *Les emprunts russes et le règlement du contentieux financier franco-russe*, CEDIN, Paris, 2002, p. 53 à 78 ; et S. Szurek, « Épilogue d'un contentieux historique : l'accord du 27 mai 1997 entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif au règlement des créances réciproques entre la France et la Russie antérieures au 9 mai 1945 », *Annuaire français de droit international*, vol. 44 (1998), p. 144 à 166.

<sup>48</sup> « L'éclatement de l'U.R.S.S. en décembre 1991 [...] a donné lieu à la naissance de 11 nouveaux États, notamment l'Azerbaïdjan, l'Arménie, le Belarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine. La Fédération de Russie, qui a perpétué la personnalité juridique de l'union en réclamant la continuité avec celle-ci, apparaît ainsi comme l'État prédécesseur qui subsiste après la date de la succession d'États. [...] Le cas du Belarus et de l'Ukraine présente une particularité : en effet, pendant l'existence de l'U.R.S.S., ces deux Républiques avaient la compétence de conclure certains traités internationaux en leur propre nom, en particulier les multiples conventions internationales adoptées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. » (Mikulka, « Article 34 ... » (*voir supra*, note 44), p. 1201 et 1202, par. 113 et 114).

<sup>49</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*voir supra*, note 31), p. 324.



réparations à recevoir de l'Allemagne, l'institution d'une Agence interalliée des réparations et la restitution de l'or monétaire. Cet accord visait à répartir équitablement entre plusieurs États lésés le total des biens disponibles au titre des réparations à recevoir de l'Allemagne<sup>50</sup>. Après l'indépendance de l'Inde et la division du territoire de l'ancien dominion, en 1947, le Pakistan a été considéré comme un nouvel État (État successeur), créé par sécession d'avec l'Inde. En janvier 1948, les Gouvernements indien et pakistanais sont convenus de la division de la part des réparations attribuée à l'Inde en vertu de l'Accord de 1946. Cet accord bilatéral a conduit à la conclusion d'un Protocole additionnel à l'Accord de 1946<sup>51</sup>. Il a ensuite été admis que le Pakistan (nouvel État) pouvait demander réparation à l'Allemagne. Dans cet exemple, l'État continuateur et l'État successeur pouvaient tous deux prétendre à une réparation du préjudice causé par des faits internationalement illicites antérieurs à la date de la succession d'États<sup>52</sup>.

56. Le deuxième exemple concerne les réparations (sous la forme d'une restitution) intervenues à la fin de la Seconde Guerre mondiale. En 1945, après la défaite de l'Allemagne, un grand nombre d'œuvres d'art et de biens culturels ont été transférés en Union soviétique par l'Armée rouge. Peu après, dans les années 1950 et 1960, une partie de ces biens a été restituée à la République démocratique allemande, un nouvel État qui n'avait été créé, par sécession d'avec l'Allemagne, qu'après le transfert susvisé. Cette restitution a été actée en 1958, lorsque l'Union soviétique et la République démocratique allemande ont signé un protocole pour la restitution de certains des trésors artistiques, livres et archives en question<sup>53</sup>.

## 2. Création d'États nouvellement indépendants

57. L'apparition d'États nouvellement indépendants constitue la principale forme de succession d'États lorsque l'État prédécesseur (ancienne puissance coloniale/administrante) continue d'exister. Contrairement à ce qui se passe dans les cas de cession territoriale ou de sécession qui viennent d'être décrits, le territoire dépendant a un statut différent de celui de l'État administrant – il n'est pas considéré comme faisant partie du territoire métropolitain et il n'est pas placé sous la souveraineté de la puissance coloniale. Les territoires dépendants ont un statut international qui varie beaucoup, notamment pour ce qui est de leur degré d'autonomie. En conséquence, les faits internationalement illicites commis contre l'État doté de l'autorité administrative qui sont sans incidence sur le territoire du territoire dépendant n'entrent pas dans le cadre du présent examen. Seuls les faits internationalement illicites commis avant l'indépendance et ayant causé un préjudice à des territoires dépendants ou à leur population seront pris en considération.

58. En cas de séparation (sécession), l'État prédécesseur demeure responsable des faits internationalement illicites qu'il a commis contre d'autres États. Lorsque le fait internationalement illicite d'un État cause un préjudice à un territoire administré par l'État prédécesseur, cet État n'est pas dans la même position qu'en cas de sécession. L'étude de la pratique des États montre que dans certains cas, le nouvel État successeur a pu demander réparation pour des actes illicites commis avant la date de la succession ayant causé un préjudice sur son territoire, dépendant au moment des faits.

<sup>50</sup> Accord concernant les réparations à recevoir de l'Allemagne, l'institution d'une Agence interalliée des réparations et la restitution de l'or monétaire, signé à Paris, le 14 janvier 1946, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 555, N° 8105, p. 69.

<sup>51</sup> Protocole additionnel à l'Accord de Paris du 14 janvier 1946 concernant les réparations à recevoir de l'Allemagne, l'institution d'une Agence interalliée des réparations et la restitution de l'or monétaire, signé à Bruxelles, le 15 mars 1948, *ibid.*, p. 104.

<sup>52</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (voir *supra*, note 31), p. 325.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 153 et 154 et 325 et 326.

59. À titre d'exemple, on peut notamment citer l'affaire de *Certaines terres à phosphates à Nauru* (1992)<sup>54</sup>. En l'espèce, Nauru a saisi la Cour internationale de Justice d'un différend relatif à la remise en état de certaines terres à phosphates exploitées avant son indépendance, en 1968. De 1947 à 1968, Nauru était un territoire placé sous la tutelle de l'Organisation des Nations Unies et administré conjointement par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Il convient de relever que, dans sa requête, Nauru n'invoquait pas seulement la violation d'un accord. En fait, Nauru alléguait que l'Australie avait violé un grand nombre des obligations mises à sa charge par le droit international général, y compris l'obligation de respecter le droit du peuple nauruan à la souveraineté permanente sur ses richesses et ses ressources naturelles<sup>55</sup>. En décidant qu'elle avait compétence pour connaître du différend, la Cour a reconnu implicitement le droit d'un nouvel État (Nauru) d'introduire une instance. Elle n'a cependant pas eu à statuer sur le fond du différend, les parties étant parvenues à un accord prévoyant que l'Australie procéderait à un paiement à titre gracieux. Les parties se sont donc désistées de l'instance, ce dont la Cour a pris acte<sup>56</sup>.

60. Un autre exemple de la pratique des États est fourni par les traités de paix que le Japon a conclus avec ses voisins asiatiques, à savoir l'Indonésie, la Malaisie et Singapour, après la Seconde Guerre mondiale. Ce qui est particulièrement intéressant, eu égard au sujet à l'examen, c'est que les préjudices causés par les faits illicites du Japon avaient été subis par des territoires et des populations qui dépendaient alors de la puissance coloniale britannique ou hollandaise. Autrement dit, les États qui avaient droit à réparation étaient des États nouvellement créés (États successeurs), qui n'existaient pas encore lorsque les faits internationalement illicites avaient été commis sur leur territoire. Pour déterminer si un État pouvait obtenir réparation du préjudice causé par l'acte d'agression, le critère retenu n'a donc pas été celui de la continuité de la personnalité juridique de l'État prédécesseur (la puissance coloniale), mais celui du lieu où le fait illicite avait causé un préjudice matériel et des souffrances aux populations de territoires alors dépendants.

61. Le premier traité de paix contenant des dispositions en ce sens a été conclu entre le Japon et l'Indonésie (ancienne colonie des Pays-Bas) en 1958<sup>57</sup>. À l'article 4 de ce traité, le Japon affirme être « prêt à payer à la République d'Indonésie des réparations en compensation des dommages et des souffrances qu'il a causés pendant la guerre ». En contrepartie, l'Indonésie renonçait à toutes ses demandes de réparations contre le Japon. Ces dispositions tendent à étayer l'idée que ce traité de paix s'apparentait, sous certains aspects, à un accord d'indemnisation forfaitaire<sup>58</sup>.

62. Le Japon a signé un autre traité de paix, cette fois avec la Malaisie, en 1967<sup>59</sup>. Ancienne colonie britannique devenue indépendante en 1957, la Malaisie a elle aussi souffert pendant la Seconde Guerre mondiale. En vertu de ce traité de paix, le Japon

<sup>54</sup> *Certaines terres à phosphates à Nauru (Nauru c. Australie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1992*, p. 240. Voir aussi M. G. Kohen et P. Dumberry, *The Institute of International Law's Resolution on State Responsibility and State Succession : Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2019, p. 140.

<sup>55</sup> *Certaines terres à phosphate à Nauru, Mémoire de la République de Nauru*, vol. 1, avril 1990, p. 250. Voir aussi *ibid.*, p. 97 et 155 et 156.

<sup>56</sup> "Australia–Republic of Nauru : settlement of the case in the International Court of Justice concerning *Certain Phosphate Lands in Nauru*" [du 10 août 1993], *International Legal Materials*, vol. 32 (1993), p. 1471 à 1479. Voir aussi *Certaines terres à phosphates à Nauru (Nauru c. Australie), ordonnance du 13 septembre 1993, C.I.J. Recueil 1993*, p. 322.

<sup>57</sup> Traité de paix [entre le Japon et l'Indonésie], signé à Djakarta, le 20 janvier 1958 (Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 324, n° 4688, p. 242).

<sup>58</sup> Voir R. B. Lillich et B. H. Weston, *International Claims : their Settlement by Lump Sum Agreements*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1975, p. 158.

<sup>59</sup> Accord entre le Japon et la Malaisie, signé à Kuala Lumpur le 21 septembre 1967 (Lillich et Weston, *International Claims ... (supra, note précédente)*, p. 349).

devait lui verser 2,94 milliards de yens (en partie sous forme de biens et de services) à titre de réparations. Le Japon a conclu un autre traité du même type en 1967 avec Singapour après la sécession de celle-ci de la Malaisie (en 1965)<sup>60</sup>. Ces deux traités confirmaient en outre le règlement complet et définitif de toutes les questions découlant des événements de la Seconde Guerre mondiale.

63. Le cas de la Namibie, et son droit à réparations lorsqu'elle a acquis son indépendance, peuvent aussi être mentionnés. Avant que la Namibie ne devienne indépendante, en 1990, l'Assemblée générale a admis explicitement que le futur gouvernement d'une Namibie indépendante pourrait demander des réparations à l'Afrique du Sud pour les préjudices qu'elle avait causés par son occupation illégale du territoire et ses violations des droits de l'homme<sup>61</sup>. Le Conseil des Nations Unies pour la Namibie a également reconnu le droit de la Namibie à réparation à l'égard d'autres États et d'autres personnes physiques et morales<sup>62</sup>.

64. En conclusion, la pratique des États analysée, quelque limitée qu'elle puisse paraître, confirme que la réparation du préjudice causé par un fait internationalement illicite qui a été commis avant la date de la succession peut être demandée même après cette date.

65. Dans le cadre de ses travaux sur les dispositions relatives aux cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister, le Rapporteur spécial a tenu compte des observations et des propositions que certains membres de la Commission avaient faites, en 2018, en lien avec les projets d'articles 7, 8 et 9 figurant dans son deuxième rapport (transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre État (cession territoriale), séparation de parties du territoire d'un État aboutissant à la création d'un nouvel État (sécession), et accession de territoires à l'indépendance, avec pour conséquence l'établissement d'États nouvellement indépendants (décolonisation)). Les propositions qui avaient été faites visaient à regrouper dans un seul article les dispositions concernant ces trois situations, compte tenu de leur dénominateur commun, à savoir le fait que l'État prédécesseur continue d'exister. Il s'agit d'un point très important, qui influe sur la teneur de la règle de base régissant ces situations. Le Rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé de la démarche proposée et c'est pourquoi, aux fins de son troisième rapport, il a établi un projet d'article unique couvrant l'ensemble des trois situations. Lorsque les projets d'articles 7, 8 et 9 seront examinés par le Comité de rédaction (auquel ils ont été renvoyés en 2018), le Rapporteur spécial proposera, par souci de cohérence, de les réunir en une disposition structurée comme le projet d'article 12 proposé ci-après.

66. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose ci-après le titre de la troisième partie, un projet d'article sur le champ d'application de la troisième partie et un projet d'article destiné à figurer dans ladite partie et concernant trois cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister.

<sup>60</sup> Accord entre le Japon et la République de Singapour, signé à Singapour le 21 septembre 1967 (Lillich et Weston, *International Claims ...* (*supra*, note 58), p. 350.

<sup>61</sup> Voir la résolution 36/121 de l'Assemblée générale, adoptée le 10 décembre 1981, par. 25.

<sup>62</sup> Additif au rapport du Conseil des Nations Unies pour la Namibie, *Documents officiels de l'Assemblée générale, Vingti-neuvième session, Supplément n° 24A (A/9624/Add.1)*, p. 29 à 31. Voir aussi la résolution 40/52 de l'Assemblée générale, adoptée le 2 décembre 1985, par. 14 ; et Kohen et Dumberry (*supra*, note 54), p. 140.

### Troisième partie – Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur

#### Projet d'article Y

##### Champ d'application de la présente partie

*Les projets d'article de la présente partie s'appliquent à la réparation du préjudice résultant des faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur pour lequel cet État n'a pas reçu réparation intégrale avant la date de la succession d'États.*

#### Projet d'article 12

##### Cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister

1. *Dans les cas de succession d'États :*

a) *dans lesquels une partie du territoire d'un État, ou tout territoire des relations internationales duquel un État est responsable et qui ne fait pas partie du territoire de cet État, devient partie du territoire d'un autre État ; ou*

b) *dans lesquels une partie ou des parties du territoire d'un État se séparent de celui-ci pour former un État ou plusieurs États, l'État prédécesseur continuant d'exister ; ou*

c) *dans lesquels un État successeur est un État nouvellement indépendant dont le territoire était, immédiatement avant la date de la succession d'États, un territoire dépendant des relations internationales duquel l'État prédécesseur était responsable ; l'État prédécesseur lésé par le fait internationalement illicite d'un autre État peut demander réparation à cet État même après la date de la succession d'États.*

2. *Nonobstant le paragraphe 1, l'État successeur peut demander réparation à l'État responsable dans les circonstances particulières où le préjudice concerne la partie du territoire qui est devenu le territoire de l'État successeur ou les nationaux de l'État prédécesseur qui sont devenus les nationaux de l'État successeur.*

3. *Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question d'indemnisation entre l'État prédécesseur et l'État successeur.*

## B. Cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur cesse d'exister

67. La présente section traite des cas d'unification et de dissolution d'États dans lesquels l'État prédécesseur a été victime d'un fait internationalement illicite commis par un autre État, donc de la situation inverse de celle qui a été examinée dans le deuxième rapport. S'il existe dans la pratique étatique des exemples de situations dans lesquelles des faits internationalement illicites ont eu des effets sur l'État prédécesseur uniquement, plus nombreux sont les cas dans lesquels de tels faits ont eu des effets sur les nationaux. Ces exemples montrent que l'État successeur peut demander réparation (voir chapitre IV). Pour des raisons pratiques, le Rapporteur spécial se propose d'examiner d'abord les cas d'unification d'États, puis les cas de dissolution d'États.

### 1. Unification d'États

68. Si, dans le cas de l'unification d'États, une distinction est faite entre a) la fusion de deux États en un seul qui acquiert une nouvelle personnalité juridique qui lui est propre et diffère de celle des États qui ont fusionné, et b) l'incorporation d'un État dans un autre État qui conserve sa personnalité juridique internationale, dans les deux

cas au moins un des États prédécesseurs perd sa personnalité juridique internationale. En d'autres termes, il cesse d'exister. Dans un cas comme dans l'autre, l'État unifié est un État successeur (au sens de la définition de ce terme figurant dans le projet d'article 2), et les États qui ont fusionné ou l'État qui a été incorporé dans un autre État sont des États prédécesseurs. Il importe de préciser également que seuls les faits internationalement illicites commis contre ces États avant l'unification relèvent du sujet à l'examen.

69. La doctrine semble appuyer l'idée que, dans les cas d'unification, l'État successeur peut demander réparation du préjudice causé par un fait internationalement illicite commis avant la date de l'unification contre un les États qui se sont unis ou contre l'État qui a été incorporé<sup>63</sup>. Cette idée est également étayée par la pratique étatique.

70. La République arabe unie, créée par la fusion de l'Égypte et de la Syrie en 1958, est un exemple bien connu d'unification d'États. Il existe au moins deux exemples d'accords conclus par le nouvel État (la République arabe unie), l'un avec la France et l'autre avec le Royaume-Uni, comme suite à des réclamations découlant de la crise du Canal de Suez en 1956. En ce qui concerne le droit d'un nouvel État à réparation, il convient de mentionner que la République arabe unie a soumis à la France et au Royaume-Uni des demandes d'indemnisation pour les préjudices causés par ces États à l'Égypte, un des deux États prédécesseurs, pendant la crise de Suez<sup>64</sup>.

71. La question des réclamations présentées par la République arabe unie au Royaume-Uni a été réglée dans le cadre d'un échange de notes constituant un accord entre les deux Gouvernements en février 1959<sup>65</sup>. La République arabe unie a renoncé à toutes ses réclamations pour dommages de guerre visant le Royaume-Uni. En contrepartie, le Royaume-Uni a renoncé à ses réclamations « relatives aux biens du Gouvernement du Royaume-Uni situés dans la base militaire du canal de Suez » (nationalisé par l'Égypte) ainsi qu'aux « frais encourus par le Gouvernement du Royaume-Uni pour le dégagement du canal de Suez »<sup>66</sup>.

72. L'accord du 22 août 1958 conclu entre la République arabe unie et la France est de même nature<sup>67</sup>. En dépit des réclamations de la République arabe unie, l'Accord ne fait nullement référence au versement par la France d'indemnités pour dommages de guerre. Des auteurs laissent entendre que des indemnités ont été versées à la République arabe unie par la France<sup>68</sup>, mais celle-ci l'a toujours nié<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Voir, par exemple, Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 315, 316, 318 et 319 ; Stern, "Responsabilité internationale et succession d'États" (*supra*, note 34), p. 354.

<sup>64</sup> 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. 349 à 390, aux pages 368 et 369. La République arabe unie a demandé au Royaume-Uni et à la France des dommages d'un montant de 78 million de livres sterling (voir C. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *Revue générale de droit international public*, vol. 62, n° 4 (Octobre-Décembre 1958), p. 665 à 715, à la page 681).

<sup>65</sup> Accord concernant les relations financières et commerciales et les biens britanniques en Égypte, signé au Caire le 28 février 1959 (Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 343, n° 4925, p. 159). Voir Weston and Lillich, *International Claims ...* (*supra*, note 58), p. 186 et suiv.

<sup>66</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 343, p. 195. Voir aussi Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 317.

<sup>67</sup> Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe unie, *Revue générale de droit international public* (*supra*, note 64), p. 738 et suiv. Voir aussi Rousseau, « Chronique des faits internationaux » (*ibid.*), p. 681.

<sup>68</sup> Voir Cotran (*supra*, note 64), p. 369.

<sup>69</sup> Rousseau, « Chronique des faits internationaux » (voir *supra*, note 64), p. 681.

73. Ces deux accords sont intéressants aux fins de l'analyse car rien n'indique que la France ou le Royaume-Uni aient contesté le droit de l'État successeur (la République arabe unie) de demander réparation pour des faits internationalement illicites qu'ils avaient commis contre l'État prédécesseur (l'Égypte) avant la date de la succession<sup>70</sup>.

## 2. Dissolution d'États

74. Parmi les cas de dissolution d'États, il est souvent fait mention de la dissolution, en 1961, de la République arabe unie (créée en 1958 par l'Égypte et la Syrie) et de celle de deux États fédéraux, à savoir la Yougoslavie<sup>71</sup> en 1991-1992 et la Tchécoslovaquie en 1993. Il existe plusieurs cas de dissolution d'États dans lesquels des États ou des juridictions internationales ont accepté la demande de réparation présentée par un État successeur pour un préjudice résultant d'un fait internationalement illicite commis contre l'État prédécesseur. Tous concernent les deux dissolutions les plus importantes qui ont eu lieu en Europe dans les années 1990, à savoir la dissolution de la Tchécoslovaquie et celle de la Yougoslavie.

75. Dans l'affaire bien connue relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (1997), la Cour internationale de Justice a établi qu'avant la date de la succession la Hongrie avait commis un fait internationalement illicite et qu'elle avait l'obligation d'indemniser la Tchécoslovaquie (l'État prédécesseur)<sup>72</sup>. Elle n'a pas estimé nécessaire de traiter expressément la question de la succession au droit à réparation. Elle a simplement renvoyé au deuxième paragraphe du préambule du compromis signé par la Slovaquie et la Hongrie le 2 juillet 1993<sup>73</sup>. Elle a conclu que « [l]a Slovaquie [pouvait] donc être tenue de verser des indemnités, non seulement pour ses propres faits illicites, mais aussi pour ceux de la Tchécoslovaquie, et elle [avait] 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>74</sup> ».

76. L'existence du compromis n'enlève rien à la pertinence de l'affaire. De fait, ni la Slovaquie ni la Hongrie n'ont paru invoquer un principe de succession *ipso jure* à l'obligation de réparer et au droit à réparation. La position adoptée par la Slovaquie dans ses écritures l'atteste<sup>75</sup>. Néanmoins, la Cour est parvenue à la conclusion évoquée plus haut, estimant également que le traité conclu en 1977 entre la Hongrie et ce qui était alors la Tchécoslovaquie concernant la construction conjointe du projet

<sup>70</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 317.

<sup>71</sup> *Les proclamations d'indépendance par la Slovénie en juin 1991 et par la Croatie en octobre 1991 ont déclenché le processus de désintégration de la République fédérative socialiste de Yougoslavie (...). Ont ensuite également déclaré leur indépendance l'ex-République yougoslave de Macédoine, en novembre 1991, et la Bosnie-Herzégovine, en mars 1992. En 2000, la République fédérale de Yougoslavie, qui consistait en l'État de Serbie-et-Monténégro, vu l'opposition manifestée à sa revendication d'assumer la continuité de la personnalité juridique internationale de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, a admis qu'elle aussi était un des États successeurs de la République fédérative socialiste de Yougoslavie ; son acceptation en tant que nouveau membre de l'ONU a suivi peu après (...). En juin 2006, le Monténégro a déclaré son indépendance à la suite d'un référendum, se séparant ainsi de l'État de Serbie et Monténégro* (Mikulka, « Article 34 ... ») (voir *supra*, note 44), p. 1202 et 1203, par. 116, et p. 1206, par. 124 ; voir aussi <http://treaties.un.org/Pages/HistoricalInfo.aspx>, Monténégro, note 1).

<sup>72</sup> *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7, aux pages 66 et 67, par. 108 à 110 et page 81, par. 152.

<sup>73</sup> «*Tenant compte de ce que la République slovaque est l'un des deux États successeurs de la République fédérative tchèque et slovaque et l'unique État successeur en ce qui concerne les droits et obligations relatifs au projet Gabčíkovo-Nagymaros* » (ibid., p. 11).

<sup>74</sup> Ibid., p. 81, par. 151.

<sup>75</sup> Voir le contre-mémoire soumis par la République slovaque, vol. I, 5 décembre 1994, p. 69, par. 3.60 (à consulter sur le site Web de la Cour internationale de justice : [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)).

Gabčíkovo-Nagymaros restait en vigueur, après la dissolution de la Tchécoslovaquie, entre la Hongrie et la Slovaquie (il importe de noter que le traité en question contenait entre autres des dispositions relatives au versement d'indemnités entre les parties).

77. La Commission d'indemnisation des Nations Unies est parvenue à la même conclusion au sujet de la réclamation présentée par la République tchèque pour les dommages causés par l'Iraq à l'ambassade de Tchécoslovaquie à Bagdad. Après la dissolution de la Tchécoslovaquie, le Ministère des affaires étrangères de la République tchèque a présenté une demande d'indemnisation pour les dommages causés par l'Iraq à l'ambassade de Tchécoslovaquie à Bagdad pendant la guerre du Golfe (1990-1991), donc avant la date de la succession. Il convient toutefois de noter que l'ambassade de Tchécoslovaquie et la résidence de l'ambassade à Bagdad étaient devenues propriété de la République tchèque.

78. Le Comité de commissaires a recommandé le versement d'indemnités d'un montant de 4 733 dollars des États-Unis (sur les 11 208 dollars É.-U. demandés)<sup>76</sup>. Il a conclu que la République tchèque n'était pas l'État lésé au moment de la commission du fait internationalement illicite mais qu'elle (l'État successeur) devait être considérée comme « la seule partie dûment habilitée à déposer une réclamation à ce titre », sur la base de l'accord conclu entre les deux successeurs à la Tchécoslovaquie. Le Comité de commissaires n'a pas rejeté l'idée qu'un transfert du droit à réparation était possible<sup>77</sup>.

79. Le raisonnement juridique semble refléter correctement le droit de la responsabilité de l'État, puisque la République tchèque n'est pas désignée comme l'État lésé (lequel était, de fait, l'État prédécesseur, la Tchécoslovaquie). Toutefois, la succession d'États et l'accord entre les États successeurs, pris conjointement, peuvent être considérés comme l'élément propre autorisant le transfert ou le partage des réclamations mettant en cause la responsabilité des États. En d'autres termes, les autres États et les juridictions internationales devraient respecter les accords conclus par les États successeurs.

80. Même l'Accord sur les questions de succession (2001) conclu entre les États successeurs de l'ex-Yougoslavie vient étayer cette conclusion<sup>78</sup>. Selon son préambule, l'Accord a été conclu à l'issue 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 elles ». L'article premier de l'Annexe F de l'Accord traite également des questions que pourraient poser des faits internationalement illicites commis contre des États tiers avant la date de la succession<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Rapport et recommandations du Comité de Commissaires concernant la deuxième tranche de réclamations de la catégorie « F1 », Conseil d'administration de la Commission d'indemnisation des Nations Unies (S/AC.26/1998/12), p. 32, note 3 : « Aux termes d'accords conclus lors de cette séparation, l'Ambassade de Tchécoslovaquie et la résidence de l'Ambassade à Bagdad sont devenues propriété de la République tchèque. Par conséquent, même si les pertes pour lesquelles une indemnisation est demandée ont été subies par la République fédérative, la République tchèque est la seule partie dûment habilitée à déposer une réclamation à ce titre. »

<sup>77</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (supra, note 31), p. 322.

<sup>78</sup> Signé à Vienne le 29 juin 2001 (Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 2262, n° 40296, p. 251).

<sup>79</sup> « Tous les droits et intérêts qui appartenait 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]. La division de ces droits et intérêts se fera sous la direction du Comité mixte permanent établi en vertu de l'article 4 de l'Accord » (ibid.).

81. Tous les exemples qui précèdent semblent aller dans le sens de la possibilité pour les États successeurs de demander réparation même pour un préjudice causé par un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession, tout en mettant en lumière le rôle premier des accords.

82. Compte tenu des considérations qui précèdent, les projets d'article ci-après sont proposés :

**Projet d'article 13**  
**Unification d'États**

1. *Lorsque deux ou plusieurs États s'unissent pour former un nouvel État successeur, l'État successeur peut demander réparation à l'État responsable.*

2. *Le paragraphe 1 s'applique à moins que les États concernés n'en conviennent autrement.*

**Projet d'article 14**  
**Dissolution d'États**

1. *Lorsque des parties du territoire d'un État se séparent de celui-ci pour former deux ou plusieurs États et que l'État prédécesseur cesse d'exister, un ou plusieurs États successeurs peuvent demander réparation à l'État responsable.*

2. *Ces réclamations et ces accords devraient prendre en considération l'existence d'un lien entre les conséquences d'un fait internationalement illicite et le territoire ou les nationaux de l'État successeur, l'équité de la répartition et d'autres facteurs pertinents.*

3. *Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question relative à l'indemnisation entre les États successeurs.*

#### **IV. Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre les nationaux de l'État prédécesseur**

83. Le présent chapitre traite de la possible succession au droit à réparation dans les cas où un fait internationalement illicite a été commis contre les nationaux de l'État prédécesseur. Les préjudices résultant de faits internationalement illicites commis par des États contre les nationaux d'autres États relèvent autant du droit international que ceux qui résultent de faits internationalement illicites commis contre d'autres États. Si ces derniers sont considérés comme des « préjudices directs », ceux qui sont causés aux nationaux d'un État sont considérés comme des « préjudices indirects », en raison du lien de nationalité qui existe entre les États et les personnes lésées par le fait internationalement illicite<sup>80</sup>.

84. Toutefois, comme la responsabilité de l'État ne peut être engagée que si le dommage est juridiquement causé à un sujet du droit international<sup>81</sup>, il faut recourir à une fiction juridique aux fins de la réparation du préjudice causé par un fait internationalement illicite commis contre les nationaux d'un autre État. Cette fiction juridique, appelée « protection diplomatique », permet à un État de faire siennes les réclamations de ses nationaux et autorise la réparation du préjudice causé à des

<sup>80</sup> A. Vermeer-Künzli, "As if: the legal fiction in diplomatic protection", *The European Journal of International Law*, vol. 18, n° 1 (2007), p. 37 à 68, à la page 39.

<sup>81</sup> P. Daillier *et al.*, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 884.



personnes physiques ou à des personnes morales privées par un fait internationalement illicite commis par un autre État.

85. Il est notoire que cette fiction juridique doit son existence à la doctrine développée par Emmerich de Vattel vers le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>82</sup>. La célèbre formule (aussi appelée « fiction vattélienne »)<sup>83</sup> a été adoptée par la communauté internationale, en particulier dans le cadre de l'arbitrage, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>84</sup>. Le principe selon lequel les États ont le droit de protéger leurs nationaux qui ont été lésés par un autre État a été adopté par la Cour permanente de Justice internationale en 1924 dans l'arrêt *Mavrommatis*, dans lequel la Cour a déclaré : « [e]n prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement en sa faveur l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet État fait, à vrai dire, valoir son propre droit, le droit qu'il a de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le droit international »<sup>85</sup>.

86. La fiction *Mavrommatis* a été reprise maintes fois dans la jurisprudence<sup>86</sup> et dans la doctrine juridique internationale et est devenue un élément du système juridique international après la Seconde Guerre mondiale<sup>87</sup>. Depuis lors, la protection diplomatique est définie comme le moyen par lequel un État engage la responsabilité d'un autre État à raison d'un fait contraire au droit international affectant la personne ou les biens d'un national du premier État<sup>88</sup>. Dans ce contexte, le lien de nationalité entre l'individu et l'État est considéré comme la seule base juridique du droit d'exercer la protection diplomatique, qui ne peut être exercée en l'absence de ce facteur de rattachement<sup>89</sup>. Ce principe est affirmé dans le projet d'articles de la Commission sur la protection diplomatique, qui dispose au paragraphe 1 de son article 3 que « [l']État en droit d'exercer la protection diplomatique est l'État de nationalité »<sup>90</sup>.

87. Ce cadre juridique traditionnel de la protection diplomatique, lu conjointement avec l'article 44 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>91</sup>, qui dispose que « [l]a responsabilité de l'État ne peut pas

<sup>82</sup> C. F. Amerasinghe, *Diplomatic Protection*, Oxford University Press, 2008, p. 8 ; E. M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*, New York, The Banks Law Publishing Co., 1916, p. 351 ; B. Stern, *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 1973, p. 96.

<sup>83</sup> E. De Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle* (1758), Washington D.C., The Columbia Planograph Company, Book II, chap. VI, p. 309, par. 71 : « *Quiconque maltraite un Citoyen offense indirectement l'État, qui doit protéger ce Citoyen. Le Souverain de celui-ci doit venger son injure, obliger, s'il le peut, l'agresseur à une entière réparation, ou le punir ; puisqu'autrement le Citoyen n'obtiendrait point la grande fin de l'association Civile, qui est la sûreté.* »

<sup>84</sup> J. Dugard, « Articles sur la protection diplomatique », *Médiathèque de droit international*, 2014, à consulter à l'adresse [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/adp/adp\\_f.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/adp/adp_f.pdf).

<sup>85</sup> *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt du 30 août 1924, Cour permanente de Justice internationale, *Recueil des arrêts, Série A*, n° 2, p. 5, à la page 12.

<sup>86</sup> Voir l'arrêt rendu dans l'*Affaire relative à l'usine de Chorzów* (*supra*, note 26), p. 27 et 28 ; et l'affaire du *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*, arrêt du 28 février 1939, Cour permanente de Justice internationale, *arrêts, ordonnances et avis consultatifs, Série A/B*, n° 76, p. 4, p. 16.

<sup>87</sup> Voir Amerasinghe (*supra*, note 82), p. 16 et 17.

<sup>88</sup> G. I. F. Leigh, "Nationality and diplomatic protection", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 20, n° 3 (1971), p. 453 à 475, à la page 453.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Projet d'articles sur la protection diplomatique et commentaires correspondants, texte adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-huitième session, en 2006, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/61/10).

<sup>91</sup> Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, texte adopté par la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session, en 2001, *Annuaire ... 2001*, vol. II (2<sup>e</sup> partie) et rectificatif, p. 26 et suiv., par. 76.

être invoquée si (...) [l]a demande n'est pas présentée conformément aux règles applicables en matière de nationalité des réclamations », soulève de sérieuses questions en ce qui concerne la succession d'États au droit à la réparation d'un préjudice résultant d'un fait internationalement illicite commis contre les nationaux des États prédécesseurs. Plus précisément, il soulève la question de savoir si l'État successeur peut demander réparation d'un préjudice résultant d'un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession contre des nationaux de l'État prédécesseur qui sont devenus des nationaux de l'État successeur après la date de la commission du fait en question, à savoir après la date à laquelle le préjudice a été causé. Ce problème se pose parce que, dans le cadre de la protection diplomatique, le préjudice en question n'est pas celui subi par l'individu mais celui subi indirectement par l'État<sup>92</sup>, et la réparation demandée par l'État de nationalité n'est pas la réparation du préjudice subi par ses nationaux mais celle du préjudice que lui-même a subi<sup>93</sup>.

## A. Approche traditionnelle

### 1. Base théorique et doctrinale

88. Selon l'approche classique, qui s'appuie sur le « principe de la continuité de la nationalité », le droit à la réparation du préjudice résultant d'un fait internationalement illicite commis contre des nationaux de l'État prédécesseur ne peut être transféré à l'État successeur. Selon cette approche, l'État qui exerce sa protection diplomatique à l'égard de ses nationaux n'agit pas en tant que représentant de ceux-ci mais en tant que protecteur de leurs intérêts<sup>94</sup>. Puisque, de fait, un État « fait valoir son propre droit » lorsqu'il protège un de ses nationaux en exerçant sa protection diplomatique, il doit s'assurer que la personne concernée est effectivement un de ses nationaux<sup>95</sup>. Par conséquent, la règle traditionnelle de la protection diplomatique concernant la nationalité des réclamations est la règle de la continuité de la nationalité<sup>96</sup>.

89. Selon le principe de la continuité de la nationalité, l'État peut exercer sa protection diplomatique à l'égard de ses citoyens qui ont sa nationalité de la date de la commission du fait internationalement illicite par l'État tiers à la date à laquelle il

<sup>92</sup> H. Meunier, « Le fondement de la protection diplomatique : pour une nouvelle approche au moyen de la distinction entre préjudice et dommage », *Annuaire français de droit international*, vol. 59 (2013), p. 223 à 255, à la page 242.

<sup>93</sup> D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, vol. I, Padova, Cedam, 1955, p. 422.

<sup>94</sup> Leigh (*supra*, note 88), p. 455.

<sup>95</sup> P. Dumberry, "Obsolete and unjust: the rule of continuous nationality in the context of State succession", *Nordic Journal of International Law*, vol. 76, n° 2 (2007), p. 153 à 183, aux pages 154 et 155.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 155. Voir aussi O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (*supra*, note 20), p. 537 : *The doctrine of continuous nationality appears to have its origins in the Santangelo Case in 1839 when the United States failed in a claim against Mexico respecting an injury done to a person while he was an aspirant to United States citizenship, and succeeded in a second claim respecting one done to him after he acquired this citizenship. The explanation of the rule is that, if it did not exist, persons would seek naturalization in States which were parties to arbitration agreements merely to get a hearing for their claims* (La doctrine de la continuité de la nationalité semble prendre son origine dans l'affaire *Santangelo* de 1839, dans laquelle une réclamation présentée par les États-Unis contre le Mexique pour un préjudice subi par une personne alors qu'elle demandait la nationalité américaine a été rejetée, tandis qu'une deuxième réclamation, portant sur un préjudice subi après que l'intéressé eut acquis cette nationalité, a été acceptée. La règle trouve son explication dans le fait que, si elle n'existait pas, des personnes demanderaient la nationalité d'États qui sont parties à des accords d'arbitrage simplement pour que leurs réclamations soient examinées).

présente la réclamation<sup>97</sup>. Cela étant, certains auteurs interprètent ce principe de manière rigide et estiment que, pour qu'un État puisse exercer sa protection diplomatique à l'égard de la personne lésée par un fait internationalement illicite commis par un État tiers, cette personne doit aussi avoir sa nationalité à la date de la sentence<sup>98</sup>. Ce point de vue semble exagéré et n'est pas étayé par la pratique.

90. Dans ce contexte, selon la doctrine traditionnelle, si la nationalité de la personne lésée par un fait internationalement illicite commis par un État tiers changeait entre la date du préjudice et la date de présentation de la demande de réparation, l'application du principe de la continuité de la nationalité ferait obstacle à la réparation. En d'autres termes, dans les cas où l'État de nationalité de la personne lésée par un fait internationalement illicite fait l'objet d'un processus de succession, l'État successeur n'hérite pas du droit à réparation de l'État prédécesseur. Comme la personne lésée par le fait illicite n'était pas un national de l'État successeur au moment où l'acte a été commis, l'État successeur ne peut être considéré comme directement lésé.

91. Comme on peut le voir, l'approche traditionnelle part du principe que le titulaire du droit à la protection diplomatique n'est pas le national mais l'État et, selon cette approche, parce que le lien de nationalité est rompu, le droit à réparation découlant d'un fait internationalement illicite commis contre un national de l'État prédécesseur n'est pas transféré à l'État successeur<sup>99</sup>. Plusieurs autres auteurs soutiennent cet argument<sup>100</sup>. Par exemple, d'après Stern, qui renvoie à l'opinion de Monnier, le principe de la continuité de la nationalité ferait obstacle au transfert du droit à réparation de l'État prédécesseur à l'État successeur<sup>101</sup>.

92. Il semble que le projet d'articles sur la protection diplomatique adopte également, dans son principe, la règle de la continuité de la nationalité, malgré les nombreuses objections soulevées à cet égard par des membres de la Commission. De fait, l'article 5, consacré à l'exercice de la protection diplomatique à l'égard des personnes physiques, et l'article 10, qui porte sur l'exercice de la protection diplomatique à l'égard des sociétés, disposent, en leur paragraphe 1, qu'« [u]n État est en droit d'exercer la protection diplomatique à l'égard d'une personne qui avait sa nationalité de manière continue depuis la date du préjudice jusqu'à la date de la présentation officielle de la réclamation. La continuité est présumée si cette nationalité existait à ces deux dates ». Toutefois, ces articles, parce que l'application rigide du principe de la continuité de la nationalité pourrait conduire à des résultats inéquitables, adoucissent ce principe et prévoient que, dans certains cas, la protection diplomatique peut être exercée par l'État successeur. Ces exceptions qui, d'après les auteurs qui refusent l'approche traditionnelle de la succession d'États, montrent que le droit à la réparation du préjudice indirect subi par les États peut faire l'objet d'une succession, seront examinées dans la deuxième partie du présent chapitre.

<sup>97</sup> Monnier (voir *supra*, note 35), p. 68 ; Leigh (voir *supra*, note 88), p. 456 ; Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (voir *supra*, note 31), p. 338 ; et Dumberry, "Obsolete and unjust ..." (voir *supra*, note 95), p. 155.

<sup>98</sup> Voir M. J. Jones, "The Nottebohm case", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 5, n° 2 (avril 1956), p. 230 à 244, à la page 231 ; R. Jennings et A. Watts (dir. publ.), *Oppenheim's International Law*, vol. I: *Peace, Introduction and Part 1*, 9<sup>e</sup> éd., Londres, Longman, 1992, p. 512 ; et Brownlie (*supra*, note 14), p. 659.

<sup>99</sup> Monnier (voir *supra*, note 35), p. 68 à 71.

<sup>100</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 340 et 341.

<sup>101</sup> Stern, "Responsabilité internationale et succession d'États" (voir *supra*, note 34), p. 327 à 355.

## 2. Jurisprudence

93. Dans plusieurs décisions, des juridictions internationales ont admis que le principe de la continuité de la nationalité constituait la base juridique du droit d'exercer la protection diplomatique. Une des premières affaires dans lesquelles ce principe a été appliqué est l'affaire *Henriette Lévy* (1881), examinée par une Commission franco-américaine. Jacob Lévy, de nationalité française, s'était installé à Strasbourg (France) après que les autorités des États-Unis eurent saisi sa filature de coton en 1863, et il y est mort en 1871. La même année, Strasbourg, qui faisait partie du territoire de l'Alsace-Lorraine, a été cédé par la France à l'Allemagne. L'épouse de Jacob Lévy, Henriette Lévy, ne s'est pas prévalu du droit de conserver sa nationalité française qui lui était reconnu par l'article II du Traité de Francfort du 10 mai 1871, et elle est devenue allemande en 1871. Neuf ans plus tard, elle a saisi la Commission franco-américaine pour demander réparation du préjudice subi en 1863 par son époux en raison du fait internationalement illicite commis par les États-Unis. La Commission l'a toutefois déboutée au motif qu'elle n'avait pas compétence pour examiner les réclamations présentées par des personnes qui « n'étaient plus » des nationaux français<sup>102</sup>.

94. Dans le même esprit, en 1925 le surarbitre Huber a indiqué dans l'*Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol* que, pour bénéficier de la protection diplomatique d'un État, la personne lésée par un fait internationalement illicite commis par un État tiers devait être un national de cet État jusqu'à la date du jugement concernant la réparation<sup>103</sup>.

95. Le principe traditionnel de la continuité de la nationalité a été appliqué dans la décision rendue par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*<sup>104</sup>, qui est considérée comme la plus importante décision judiciaire confirmant que l'État successeur ne peut demander réparation au nom de ses nouveaux nationaux qui ont été lésés par un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession<sup>105</sup>. Néanmoins, cette décision était controversée et déjà critiquée au moment de son adoption<sup>106</sup>.

96. Dans cette affaire, l'entreprise Première Société des Chemins de fer secondaires en Russie, fondée en 1892 à Saint-Petersbourg conformément au droit de l'Empire russe, a été nationalisée après la Première guerre mondiale. En 1918, après l'indépendance de l'Estonie et de la Lituanie, une ligne de chemin de fer, la ligne Panevezys-Saldutiskis, traversait les provinces baltes. En 1919, le nouvel État lituanien a confisqué, sans indemnités, les avoirs de la société qui se trouvaient sur son territoire, y compris la ligne Panevezys-Saldutiskis. En 1920, l'Estonie et l'URSS ont conclu le Traité de Tartu et décidé de transférer de la Russie à l'Estonie tous les droits et les parts de la société, qui se situait désormais en Estonie. En 1923, l'Estonie a nationalisé la ligne de chemin de fer de la Première Société, qui se trouvait sur son territoire. La même année, la société a changé de nom et s'est enregistrée en Estonie sous le nom d'Esimene. Esimene a demandé réparation à la Lituanie pour le préjudice subi du fait de la nationalisation de 1919 mais a été déboutée. En 1937, l'Estonie a

<sup>102</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 404 et 405 ; J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. III, Washington D.C., Government Printing Office, 1898, p. 2514 à 2518 ; et E. Wyler, *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 104 et 105.

<sup>103</sup> *Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol (Espagne c. Royaume-Uni)*, Sentence du 1<sup>er</sup> mai 1925, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 615 à 742, à la page 706.

<sup>104</sup> *Affaire du Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis* (voir *supra*, note 86), p. 16.

<sup>105</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (voir *supra*, note 31), p. 390.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 399 et 401.

exercé sa protection diplomatique à l'égard de la société et a demandé réparation à la Lituanie pour le préjudice subi du fait de la nationalisation de la ligne Panevezys-Saldutiskis. Toutefois, d'après la Lituanie, la société avait déjà changé de nationalité en 1919 et n'était pas une société nationale estonienne au moment où ses avoirs avaient été confisqués par la Lituanie.

97. Selon la Cour, qui a rappelé la fiction *Mavrommatis*, « en mettant en mouvement en sa faveur l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet État fait valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international »<sup>107</sup>. Par conséquent, la Cour a estimé que, pour que l'Estonie puisse exercer sa protection diplomatique à l'égard de la société, il aurait fallu que celle-ci ait la nationalité estonienne au moment où a eu lieu le dommage résultant du fait internationalement illicite allégué<sup>108</sup>. La société ayant acquis la nationalité estonienne en 1920 en application du Traité de Tartu, l'Estonie ne pouvait pas demander réparation à raison des dommages résultant des nationalisations qui avaient eu lieu en 1919. En d'autres termes, la Cour a conclu que le droit à réparation de l'État prédécesseur ne pouvait pas être transféré à l'État successeur.

98. L'approche traditionnelle suivie dans la décision rendue en 1939 dans l'affaire du *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis* en ce qui concerne l'exercice de la protection diplomatique semble avoir été suivie dans les années 2000 dans la décision rendue dans l'affaire *The Loewen Group, Inc. et Raymond L. Loewen c. États-Unis d'Amérique*. Dans cette affaire, dans un contexte différent (celui de l'arbitrage en matière d'investissements), le Tribunal arbitral du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements a indiqué que, selon le droit international, la nationalité doit rester la même depuis la date des faits qui sont à l'origine de la réclamation, le *dies a quo*, jusqu'à la date de la décision concernant la réclamation, le *dies ad quem*<sup>109</sup>. En déclarant que la personne à l'égard de laquelle un État veut exercer sa protection diplomatique devait avoir la nationalité de cet État à la date de la sentence, le Tribunal semble avoir adopté une interprétation très stricte du principe de la continuité de la nationalité. Cette décision est inhabituelle dans le contexte de l'arbitrage en matière d'investissements et a été critiquée à juste titre<sup>110</sup>. En outre, l'affaire *Loewen* n'a aucun rapport avec la succession d'États. Par conséquent, elle ne fait absolument pas autorité en ce qui concerne la question de savoir si la règle de la continuité de la nationalité devrait s'appliquer ou non aux cas de changements *involontaires* de nationalité résultant d'une succession d'États.

<sup>107</sup> *Affaire du Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis* (voir *supra*, note 86), p. 16. La Cour a également déclaré : « Ce droit ne peut nécessairement être exercé qu'en faveur de son national, parce que, en l'absence d'accords particuliers, c'est le lien de nationalité entre l'État et l'individu diplomatique qui seul donne à l'État le droit de protection. Or, c'est comme partie de la fonction de protection diplomatique que doit être considéré l'exercice du droit de prendre en mains une réclamation et d'assurer le respect du droit international. Lorsqu'un dommage a été causé au national d'un pays tiers, une réclamation à raison de ce dommage ne tombe pas dans le domaine de la protection diplomatique que puisse accorder l'État et ne saurait donner ouverture à une réclamation que l'État soit en droit d'endosser » (ibid.).

<sup>108</sup> Ibid., p. 16 et 17.

<sup>109</sup> *The Loewen Group, Inc. et Raymond L. Loewen c. États-Unis d'Amérique*, Affaire n° ARB(AF)/98/3, Sentence du 26 juin 2003, Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, *International Legal Materials*, vol. 42, p. 811 à 851, à la page 847, par. 225.

<sup>110</sup> M. Mendelson, "The runaway train: the continuous nationality rule from the *Panevezys-Saldutiskis Railway Case to Loewen*", dans T. Weiler (dir. publ.), *International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from the ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*, Cameron May, 2005, p. 97 à 149 ; et P. Dumberry, *A Guide to State Succession in International Investment Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018, p. 435 à 441 et 449 à 453.

## B. Approche moderne

99. L'approche moderne de la succession d'États s'oppose à l'approche juridique traditionnelle selon laquelle le principe de non-succession s'applique au droit à réparation des préjudices résultant de faits internationalement illicites commis contre des nationaux des États prédécesseurs, conformément au principe de la continuité de la nationalité, qui ferait partie du droit international coutumier. Les opposants à l'approche traditionnelle font valoir que le principe de la continuité de la nationalité, traditionnellement considéré comme faisant obstacle au transfert du droit d'exercer la protection diplomatique de l'État prédécesseur à son successeur, ne devrait pas être appliqué dans le cadre de la succession d'États pour des raisons théoriques, jurisprudentielles et pratiques.

### 1. Fondement théorique

100. Les auteurs qui rejettent le principe de non-succession semblent contester l'opportunité de la fiction *Mavrommatis*. En effet, si celle-ci a été défendue par plusieurs auteurs, l'idée que le préjudice invoqué par l'État de nationalité qui exerce sa protection diplomatique au bénéfice de son national contre lequel un État tiers a commis un fait internationalement illicite est bien un préjudice subi par l'État a été sérieusement remise en question. Par exemple, dans un cours donné dans les années 1930, Charles de Visscher a fait valoir que si le droit d'exercer la protection diplomatique appartenait à l'État de nationalité, le dommage donnant lieu à la protection diplomatique n'était pas subi par l'État mais par un national de cet État et que, en exerçant sa protection diplomatique au nom de son national, l'État agissait comme garant du droit international<sup>111</sup>.

101. Suite à l'extension des droits des personnes physiques en droit international, la question de savoir à qui appartiennent les droits effectivement protégés par la protection diplomatique a continué de susciter des débats. L'argument le plus fréquemment avancé est que c'est la personne contre laquelle le fait internationalement illicite est commis elle-même, et non son État de nationalité, qui est en réalité lésée<sup>112</sup>.

102. Dans ce contexte, même le titulaire du droit de protection diplomatique a fait l'objet de débats. Par exemple, O'Connell considère que la fiction de Vattel selon laquelle quiconque maltraite un citoyen porte indirectement préjudice à l'État n'est pas appropriée. Il affirme que si c'était réellement l'État qui subissait un préjudice, le seul moment pertinent serait celui où le préjudice est causé ; après quoi l'État pourrait, logiquement, demander réparation même si la personne lésée décédait ou changeait de nationalité<sup>113</sup>.

103. L'approche moderne, qui rejette la fiction *Mavrommatis*, conteste également que les États ne puissent exercer leur protection diplomatique au nom de personnes physiques ou de sociétés que sous réserve de la continuité de la nationalité de celles-ci. Certains affirment en effet que le principe de la continuité de la nationalité ne devrait pas s'appliquer à l'exercice de la protection diplomatique dans le contexte d'une succession d'États, car dans le cas contraire les préjudices subis par des

<sup>111</sup> C. de Visscher, « Le déni de justice en droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 52 (1935), p. 365 à 442, à la page 435 : « L'État n'intervient que comme gardien de l'observation du droit international. À ce titre, c'est bien un droit propre, mais ce n'est pas, à bien parler, un dommage propre que l'État fait valoir. Ainsi, c'est la violation d'un devoir international, dans l'espèce du devoir de protection judiciaire, qui est la base de l'action diplomatique ou de l'action judiciaire provoquée par un déni de justice... »

<sup>112</sup> Voir Vermeer-Künzli (*supra*, note 80), p. 37 à 68.

<sup>113</sup> D. P. O'Connell, *International Law*, vol. II, Londres, Stevens and Sons, 1970, p. 1034.

personnes avant la date de la succession ne pourraient être réparés. En d'autres termes, si la règle de la continuité de la nationalité était appliquée dans le contexte d'une succession d'États, ni l'État qui continue d'exister ni l'État successeur ne pourraient exercer la protection diplomatique au nom d'une personne lésée par un fait internationalement illicite commis avant la date de la succession. Aucun État n'étant en droit de demander réparation à l'État responsable, le fait internationalement illicite resterait impuni<sup>114</sup>.

104. De même, selon Verzijl, le principe de la continuité de la nationalité est une règle coutumière artificielle dont l'application rigide conduirait à des résultats déraisonnables<sup>115</sup>. Selon Donner, exiger aux fins de l'exercice de la protection diplomatique qu'un lien de nationalité existe entre l'État et la personne concernée de la date à laquelle le préjudice a été causé à la date de la présentation de la réclamation aurait des conséquences inévitables<sup>116</sup>.

105. Quant à O'Connell, il estime que le principe de la continuité de la nationalité n'est pas une règle de fond du droit international mais une règle procédurale issue de la pratique arbitrale, qui ne devrait pas être appliquée dans les affaires de succession d'États<sup>117</sup>. De surcroît, selon cet auteur, si l'on admet que le droit de demander réparation du préjudice découlant d'un fait internationalement illicite est au premier chef un droit de la personne lésée et à titre secondaire seulement un droit de l'État, la raison d'être de la règle exclut son application lorsque le changement de nationalité intervient par suite d'un changement de souveraineté, et l'État successeur est compétent pour agir au nom de l'intéressé<sup>118</sup>. Si par contre l'on admet que le droit de demander réparation est toujours un droit de l'État, l'État successeur hérite de la réclamation non pas au motif qu'il lui incombe de protéger la personne concernée mais parce qu'il fait ainsi valoir des droits reçus de son prédécesseur par transmission<sup>119</sup>.

106. Il ressort du débat doctrinal que le refus de la fiction de Vattel (*Mavrommatis*) n'est pas le seul motif théorique de remise en cause de la règle de la continuité de la nationalité dans sa forme *absolue*. De fait, les cas de changements involontaires de nationalité résultant d'un changement de souveraineté (succession d'États) étayaient l'existence d'une exception à cette règle. Toutefois, la reconnaissance et la confirmation de cette exception ont été le fruit d'une longue évolution non seulement de la doctrine mais aussi de la pratique étatique et de la jurisprudence (voir ci-après).

107. La question de l'applicabilité du principe de la continuité de la nationalité aux cas de succession d'États a également été examinée par l'Institut de Droit international. Bien que Borchard ait dans ses rapports appuyé l'application du principe dans le contexte de la succession d'États<sup>120</sup>, plusieurs membres de l'Institut ont fait valoir, lors de réunions tenues en 1931 et 1932, que l'adoption de la règle proposée aboutirait à priver l'intéressé de toute protection, puisque ni l'État de sa

<sup>114</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 342.

<sup>115</sup> J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Partie V, Leiden, A. W. Sijthoff, 1972, p. 449 et 450.

<sup>116</sup> R. Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, 2<sup>e</sup> édition, Irvington-on-Hudson, NY, Transnational Publishers, Inc., 1994, p. 252.

<sup>117</sup> O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (voir *supra*, note 20), p. 537 et 538.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 540.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> E. M. Borchard : « La protection diplomatique des nationaux à l'étranger », *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. II, session de Cambridge (1931), p. 201 à 212 ; et « La protection diplomatique des nationaux à l'étranger : rapport supplémentaire », *ibid.*, vol. 37, session d'Oslo (1932), dix-neuvième Commission, p. 235 à 282.

nationalité antérieure ni celui de sa nouvelle nationalité ne pourrait intervenir en sa faveur<sup>121</sup>.

108. Borchard avait accepté de modifier son texte initial et proposé un libellé selon lequel, en cas de changement de nationalité fait par un acte politique indépendamment de la volonté de l'intéressé, les deux États devraient se mettre d'accord sur la question de la protection<sup>122</sup>, mais il n'a pas réussi à convaincre les membres de l'Institut, lequel n'a finalement pas adopté de résolution sur cette question<sup>123</sup>.

109. Lorsque l'Institut de Droit international a de nouveau examiné le sujet en 1965 à Varsovie, le Rapporteur, M. Herbert Whitaker Briggs, a lui aussi défendu dans son premier projet la règle traditionnelle de la continuité de la nationalité, mais, là encore, plusieurs membres de l'Institut ont fait valoir que cette règle ne devait pas s'appliquer dans le contexte de la succession d'États et ont proposé l'adoption d'une règle plus souple, ne serait-ce que pour les États nouvellement indépendants<sup>124</sup>.

110. Par exemple, Wright a proposé que l'État successeur puisse exercer sa protection diplomatique au nom de l'intéressé, quel qu'ait été l'État de nationalité de celui-ci au moment où il a été lésé par le fait internationalement illicite. De même, Spiropoulos a affirmé que les normes juridiques telles que le principe de la continuité de la nationalité devaient être interprétées conformément aux impératifs modernes<sup>125</sup>.

111. Malgré les objections soulevées à cet égard pendant plus de trente ans, la version définitive du texte adopté par l'Institut de Droit international a entériné le principe de la continuité de la nationalité, une seule exception étant prévue, à l'alinéa b) de l'article premier, pour les États nouvellement indépendants<sup>126</sup>. Il avait également été décidé que la question de l'applicabilité de la continuité de la nationalité à d'autres types de succession d'États serait examinée ultérieurement mais, depuis, l'Institut ne s'est jamais penché sur la question de la protection diplomatique<sup>127</sup>.

112. Quoi qu'il en soit, les travaux récents de l'Institut sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État sont plus intéressants et directement liés au présent sujet. Comme chacun le sait, ces travaux, dont M. Kohen a été le Rapporteur, ont donné lieu à l'adoption de la résolution finale à la session de Tallinn (2015). L'article 10 (Protection diplomatique) de celle-ci énonce clairement et sans ambiguïté que les cas de succession d'États constituent des exceptions à la règle de la continuité de la nationalité. Cet article<sup>128</sup> et son commentaire offrent une analyse détaillée et

<sup>121</sup> Observations de M. Politis dans *ibid.*, vol II (1931), p. 201 à 212, à la page 207.

<sup>122</sup> *Ibid.*, vol. 37 (1932), p. 515 : « si le changement de nationalité se fait par acte politique, indépendamment de la volonté de l'individu, il est à désirer, que les deux États s'entendent au sujet de la protection à lui accorder ».

<sup>123</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 352.

<sup>124</sup> H. W. Briggs, "La protection diplomatique des individus en droit international : la nationalité des réclamations", *Annuaire de l'Institut de Droit international*, vol. 51, tome II, session de Varsovie (1965), p. 157 à 262, à la page 196.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 261 : « b) Une réclamation internationale présentée par un État nouveau en raison d'un dommage subi par un de ses nationaux avant l'accession à l'indépendance de cet État, ne peut être rejetée ou déclarée irrecevable en application de l'alinéa précédent pour la seule raison que ce national était auparavant ressortissant de l'ancien État ».

<sup>127</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (voir *supra*, note 31), p. 354.

<sup>128</sup> « 1. Un État successeur est en droit d'exercer la protection diplomatique à l'égard d'une personne ou d'une société qui a sa nationalité à la date de la présentation officielle de la réclamation mais qui n'avait pas cette nationalité à la date du préjudice, à condition que la personne ou société ait eu la nationalité de l'État prédécesseur ou qu'elle ait perdu sa première nationalité et acquis, pour une raison sans rapport avec la présentation de la réclamation, la nationalité de l'État successeur d'une manière non contraire au droit international. » (Institut de Droit international, *Annuaire*, vol. 76 ... (voir *supra*, note 29), p. 716).



convaincante des éléments de la doctrine et de la pratique étatique qui justifient le passage de la règle traditionnelle de la continuité de la nationalité (stricte et absolue) à sa version moderne (souple)<sup>129</sup>.

113. L'article 10 de la résolution de l'Institut de Droit international répond à trois questions distinctes :

- i) Celle de savoir si un État successeur peut ou non exercer la protection diplomatique à l'égard de l'un de ses nationaux si cette personne n'avait *pas* sa nationalité à la date du préjudice, lequel est survenu avant la date de la succession (par. 1) ;
- ii) Celle de savoir si l'État successeur peut ou non poursuivre une réclamation présentée par l'État prédécesseur dans l'exercice de la protection diplomatique (par. 2) ;
- iii) Celle de savoir si une réclamation présentée dans l'exercice de la protection diplomatique *contre* l'État prédécesseur peut être poursuivie contre l'État successeur (par. 3)<sup>130</sup>.

114. Le principe de la continuité de la nationalité a également été critiqué au sein de la Commission du droit international lors de l'élaboration du projet d'articles sur la protection diplomatique<sup>131</sup>. En effet, dans le premier rapport qu'il a soumis à la Commission en 2000 en tant que Rapporteur spécial, M. Dugard avait proposé de ne pas consacrer ce principe, qu'il considérait comme imprécis et injuste<sup>132</sup>.

115. Malgré la proposition du Rapporteur, la Commission a retenu le principe de la continuité de la nationalité et indiqué ce qui suit, à l'article 5 de son projet d'articles de 2006 sur la protection diplomatique : « Un État est en droit d'exercer la protection diplomatique à l'égard d'une personne qui avait sa nationalité de manière continue depuis la date du préjudice jusqu'à la date de la présentation officielle de la réclamation. La continuité est présumée si cette nationalité existait à ces deux dates ». Néanmoins, eu égard aux situations dans lesquelles le résultat de l'application du principe de la continuité de la nationalité serait contraire à l'équité, le projet d'articles prévoit également que, dans certains cas exceptionnels, les États peuvent recourir à la protection diplomatique en l'absence de continuité de la nationalité.

116. C'est ce qui ressort du deuxième paragraphe de l'article 5 du projet d'articles sur la protection diplomatique, qui dispose ce qui suit : « Nonobstant le paragraphe 1, un État peut exercer la protection diplomatique à l'égard d'une personne qui a sa nationalité à la date de la présentation officielle de la réclamation mais qui n'avait pas cette nationalité à la date du préjudice, à condition que la personne lésée ait eu la nationalité d'un État prédécesseur ou qu'elle ait perdu sa première nationalité et acquis, pour une raison sans rapport avec la présentation de la réclamation, la nationalité de l'État réclamant d'une manière non contraire au droit international ».

<sup>129</sup> Voir Kohen et Dumberry (*supra*, note 54), p. 64 à 77.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>131</sup> Voir A. Pellet, « Le projet d'articles de la C.D.I. sur la protection diplomatique: une codification pour (presque) rien », dans M. G. Kohen (dir. publ.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law: Liber Amicorum Lucius Caflisch*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007), p. 1133 à 1155, à la page 1138 ; Vermeer-Künzli (*supra*, note 80), p. 56 à 65 ; le premier rapport sur la protection diplomatique soumis par M. John R. Dugard, Rapporteur spécial, *Annuaire ... 2000*, vol. II (première partie), document A/CN.4/506 et Add.1, chap. III, p. 239 à 246 ; et l'article 5 du projet d'articles sur la protection diplomatique et commentaires y relatifs, adopté par la Commission à sa cinquante-huitième session, en 2006 (*Annuaire ... 2006*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 31 à 33.

<sup>132</sup> Premier rapport sur la protection diplomatique soumis par M. John R. Dugard, Rapporteur spécial, *Annuaire ... 2000*, vol. II (première partie), document A/CN.4/506 et Add.1, p. 244, par. 206.

Comme il est indiqué dans les commentaires, le paragraphe 2 du projet d'article 5 concerne les situations où la personne lésée par un fait internationalement illicite perd sa nationalité, volontairement ou involontairement<sup>133</sup>. Dans ce contexte, il a été affirmé que le principe de la continuité de la nationalité ne devrait pas être appliqué dans les cas de succession d'États, où les personnes perdent généralement leur nationalité involontairement, et que l'État successeur devrait hériter du droit de demander réparation au nom de ses nouveaux nationaux à raison des préjudices subis avant la succession<sup>134</sup>.

117. Pourtant certains auteurs, bien qu'opposés à la règle de la continuité de la nationalité, ont fait valoir qu'un État successeur ne devrait pas être autorisé à présenter une réclamation au nom de ses nouveaux nationaux si ces derniers ont subi un préjudice du fait de la violation d'une obligation découlant d'un traité auquel cet État n'est pas partie. Par exemple, O'Connell a déclaré ce qui suit :

« Si le tribunal est compétent pour connaître d'une réclamation découlant de la violation d'un traité, il est clair que seul l'État signataire concerné par cette violation est habilité à intervenir, et la question qui se pose est de savoir s'il reste habilité à le faire si la partie lésée a perdu sa nationalité du fait d'une succession d'États. À moins que la règle de la continuité de la nationalité ne soit une règle de droit matériel, une distinction pourrait s'imposer entre les cas où l'État intervient en son nom propre, en tant que signataire, et ceux où il intervient pour obtenir réparation au nom de personnes qui ont perdu sa nationalité, et puisque l'État successeur n'est pas compétent pour dénoncer une violation d'un traité auquel il n'est pas partie, le principe de la continuité de la nationalité agit ici pour faire obstacle à toute réclamation faite au nom de l'intéressé, mais non à celles faites au nom du signataire<sup>135</sup> ».

118. Ces derniers arguments ne sont pas sans mérite, mais ils ne nient pas que le changement involontaire de nationalité en raison d'une succession d'États peut être (et a d'ailleurs été) reconnu comme une exception à la règle de la continuité de la nationalité. Ils portent davantage sur le contenu, les moyens et les modalités de l'invocation de la responsabilité. Ils ne seront donc pas examinés dans le présent rapport, mais le seront dans le prochain.

## 2. Jurisprudence

119. Comme indiqué plus haut, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1939 dans l'affaire du *Chemin de fer Panevezys-Saldutiskis*, la Cour permanente de Justice internationale, appliquant le principe traditionnel de la continuité de la nationalité, a décidé que l'État successeur ne pouvait demander réparation du préjudice que ses nouveaux nationaux avaient subi par suite de faits internationalement illicites commis par des États tiers avant la date de la succession<sup>136</sup>. Cette décision en faveur de la non-succession marque en même temps le début des débats sur l'opportunité du principe de la continuité de la nationalité.

120. En témoigne l'opinion dissidente du jonkheer van Eysinga dans cette affaire : « [I]l y a lieu de se demander s'il est raisonnable de qualifier comme règle du droit des gens non écrit une règle qui comporterait que, lors d'un changement de souveraineté, le nouvel État ou l'État qui a été agrandi n'aurait pas qualité pour

<sup>133</sup> *Annuaire ... 2006*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 32, par. 7) et 8) du commentaire de l'article 5 du projet d'articles sur la protection diplomatique.

<sup>134</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 358 et 361.

<sup>135</sup> O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (voir *supra*, note 20), p. 538 [traduction non officielle]. Voir aussi Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 359.

<sup>136</sup> *Affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis* (voir *supra*, note 86), p. 16 et 17.

épouser n'importe quelle demande de n'importe lequel de ses nouveaux ressortissants, concernant des préjudices subis avant le changement de nationalité. On peut se demander également si c'est bien la tâche de la Cour de contribuer à la cristallisation de règles de droit non écrit qui conduisent à des résultats si peu équitables<sup>137</sup> ».

121. Au fil du temps, d'autres juges ont adopté une approche similaire dans d'autres affaires portées devant la Cour internationale de Justice. Par exemple, dans son opinion individuelle relative à l'affaire *Barcelona Traction*, Sir Gerald Fitzmaurice a déclaré ce qui suit : « Une application trop rigide et trop généralisée de la règle de la continuité peut conduire à des situations où d'importants intérêts ne sont pas protégés, où des personnes lésées ne peuvent faire valoir, leurs droits, où des dommages ne sont pas réparés, et cela non pas pour un motif quelconque relatif au fond de la réclamation, mais parce que des considérations purement formelles ont pour résultat qu'aucun État n'a qualité pour agir<sup>138</sup> ». De même, le juge Jessup a indiqué dans son opinion individuelle relative à la même affaire que le principe de la continuité de la nationalité, qu'il considérait comme une règle internationale généralement contraignante, ne devrait exceptionnellement pas être appliqué (*specialia generalibus derogant*) dans les différends relatifs à la succession d'États<sup>139</sup>.

122. Les critiques exprimées par les juges van Eysinga, Fitzmaurice et Jessup à l'encontre du principe de la continuité de la nationalité et de son application dans les affaires de succession d'États constituent un fondement important pour les auteurs partisans d'une théorie moderne de la succession à la responsabilité internationale. Ces auteurs, qui font valoir que le droit à réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis par des États tiers contre des nationaux des États prédécesseurs avant la date de la succession passe aux États successeurs, attirent l'attention sur les objections formulées contre la règle de la continuité de la nationalité au sein même de la Cour et rappellent que dans certaines décisions judiciaires internationales cette règle n'a pas été appliquée<sup>140</sup>.

123. L'une de ces décisions est la sentence arbitrale rendue en 1928 dans l'affaire *Pablo Nájera (France) c. États-Unis du Mexique* par la Commission des réclamations France/Mexique, concernant le préjudice subi par Pablo Nájera, national de l'Empire ottoman né au Liban, du fait d'actes commis pendant la Révolution mexicaine<sup>141</sup>. Après la défaite militaire de l'Empire ottoman pendant la Première Guerre mondiale, la Société des Nations avait décidé, le 28 avril 1920, de placer le Liban et la Syrie sous mandat français<sup>142</sup>. Entre-temps, la France et le Mexique avaient créé en 1923 une Commission des réclamations en vue de réparer les préjudices subis par les nationaux français pendant la Révolution mexicaine et avaient décidé, en vertu de l'article 3 du compromis portant création de la Commission, que la France pouvait recourir à la protection diplomatique au nom de tous les « protégés » français. Dans ce contexte, la France s'est adressée à la Commission, le 15 juin 1926, pour réclamer réparation du préjudice causé à Pablo Nájera par les faits internationalement illicites commis par le Mexique pendant la révolution, mais le Mexique a affirmé que Nájera n'étant pas un protégé français à la date où les faits internationalement illicites avaient

<sup>137</sup> Ibid., opinion dissidente du jonkheer van Eysinga, p. 35.

<sup>138</sup> *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt, C.I.J. Recueil 1970*, p. 3, opinion individuelle de Sir Gerald Fitzmaurice, p. 101 et 102, par. 63.

<sup>139</sup> Ibid., Opinion individuelle du juge Jessup, p. 202, par. 73.

<sup>140</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (voir *supra*, note 31), p. 367 à 382 ; et Dumberry, "Obsolete and unjust..." (voir *supra*, note 95), p. 173 à 179.

<sup>141</sup> *Pablo Nájera (France) c. États-Unis du Mexique, décision n° 30-A du 19 octobre 1928*, Commission des réclamations France/Mexique, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. V, p. 466 à 508.

<sup>142</sup> Société des Nations, *Mandat pour la Syrie et le Liban*, document C.528.M.313.1922.VI.

été commis, la France n'avait pas le droit d'exercer sa protection diplomatique en son nom.

124. Toutefois, le Président du Tribunal arbitral, J. H. W. Verzijl, a déclaré que Pablo Nájera était sous la protection de la France tant à la date à laquelle le préjudice avait été causé qu'à celle où la demande en réparation avait été présentée. Selon M. Verzijl, les personnes vivant au Liban et en Syrie devaient être considérées comme des protégés français non pas à partir de la date à laquelle elles avaient été placées sous mandat français mais à partir de la date à laquelle la France avait commencé à exercer sa souveraineté sur ces territoires<sup>143</sup>. Faisant sienne cette interprétation, le Tribunal arbitral a décidé que la France pouvait recourir à la protection diplomatique au nom de Pablo Nájera, lésé dans les années 1910 par les faits internationalement illicites commis par le Mexique.

125. La deuxième affaire dont on considère qu'elle confirme que le droit à réparation à raison d'un préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre des nationaux de l'État prédécesseur peut être transmis par succession, a opposé la Finlande au Royaume-Uni dans les années 1930<sup>144</sup>. En 1934, la Finlande a demandé au Royaume-Uni réparation du préjudice que ce dernier avait causé à des personnes qui étaient des nationaux russes à la date de la commission des faits internationalement illicites mais qui étaient devenues des nationaux finlandais après la révolution bolchevique de 1917. Au cours de la procédure, le Royaume-Uni n'a jamais fait valoir que les personnes lésées par les faits internationalement illicites allégués n'étaient pas des nationaux finlandais à la date à laquelle le préjudice s'était produit. Certains auteurs interprètent ce fait comme confirmant que le droit à réparation découlant de faits internationalement illicites commis au préjudice de nationaux de l'État prédécesseur peut se transmettre à l'État successeur et que le principe de la continuité de la nationalité ne s'applique pas en cas de succession d'États<sup>145</sup>.

126. Troisièmement, les tribunaux arbitraux mixtes institués après la Première Guerre mondiale en vertu des traités conclus entre les États vainqueurs et les États vaincus ont décidé dans plusieurs affaires que le droit d'exercer la protection diplomatique pouvait être transmis par succession d'États<sup>146</sup>. Il semble que les tribunaux arbitraux aient interprété l'article 304 du Traité de Versailles<sup>147</sup> conclu entre les Alliés et l'Allemagne d'une manière incompatible avec le principe de la nationalité continue. En effet, l'article 304 du Traité de Versailles dispose qu'« [u]n Tribunal arbitral mixte sera constitué entre chacune des puissances alliées ou associées d'une part et l'Allemagne d'autre part, dans un délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du présent traité. ... [T]ous les différends, quels qu'ils soient, relatifs aux contrats conclus, avant la mise en vigueur du présent traité, entre les ressortissants des puissances alliées et associées et les ressortissants allemands, seront régis par le Tribunal arbitral mixte ». Dans plusieurs affaires, les tribunaux créés en vertu de cette disposition ont accepté d'examiner les demandes en réparation présentées par des personnes qui n'étaient pas des nationaux des Puissances alliées à

<sup>143</sup> *Pablo Nájera (France) c. États-Unis du Mexique* (voir *supra*, note 141), p. 488.

<sup>144</sup> *Claim of Finnish shipowners against Great Britain in respect of the use of certain Finnish vessels during the war (Finland, Great Britain), Award of Dr. Algot Bagge of 9 May 1934*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1479 à 1550.

<sup>145</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 370.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 370 à 379.

<sup>147</sup> Traité de Versailles, signé à Versailles le 28 juin 1919, *Major Peace Treaties of Modern History 1648-1967*, vol. II, New York, Chelsea House Publishers, 1967, p. 1265 à 1533, à la page 1470, art. 304 b) 2).

la date du préjudice résultant des faits internationalement illicites allégués, au motif qu'elles l'étaient à la date d'entrée en vigueur du Traité de Versailles<sup>148</sup>.

127. Enfin, il a été convenu au sein de la Commission d'indemnisation des Nations Unies créée pour réparer le préjudice résultant de l'invasion et de l'occupation du Koweït par l'Iraq en 1991 que les demandes de réparation émanant de personnes lésées par les faits internationalement illicites commis par l'Iraq devaient être présentées par leur État de nationalité. Ainsi, dans sa décision n° 10, en date du 26 juin 1992, le Conseil d'administration de la Commission d'indemnisation a rejeté le principe de la continuité de la nationalité et déclaré ce qui suit : « Un gouvernement peut présenter des réclamations au nom de ses ressortissants et, s'il le juge bon, d'autres personnes résidant sur son territoire. Dans le cas où il existe plusieurs gouvernements sur le territoire d'un ancien État fédéral, l'un de ces gouvernements peut présenter des réclamations au nom de ses ressortissants, sociétés ou autres entités relevant d'un autre desdits gouvernements si les deux gouvernements en conviennent<sup>149</sup> ». Les États successeurs avaient donc la possibilité d'introduire les demandes en réparation de personnes qui n'étaient pas leurs nationaux à la date à laquelle les faits internationalement illicites avaient été commis<sup>150</sup>.

128. La dissolution de la Tchécoslovaquie est peut-être le meilleur exemple qu'on puisse tirer de la jurisprudence de la Commission. Avant sa dissolution le 31 décembre 1992, la Tchécoslovaquie avait présenté plusieurs réclamations au nom de ses nationaux. Or, lorsque le moment est venu pour le Conseil d'administration de la Commission d'indemnisation d'approuver les recommandations formulées dans le rapport du Comité de commissaires compétent, la Tchécoslovaquie avait cessé d'exister. Dans une décision, le Conseil d'administration a estimé que « [l]es réclamations [avaient] été présentées initialement par la République fédérale tchèque et slovaque », mais que (pour des raisons que la décision n'indique pas) « [l]es indemnités accordées [seraient] versées au Gouvernement de la République de Slovaquie<sup>151</sup> ». Dans une autre décision, le Conseil d'administration a indiqué ce qui

<sup>148</sup> Voit *Mercier et Cie c. État allemand, affaire S. II-308, décision du 26 octobre 1923*, Tribunal arbitral mixte franco-allemand, *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix*, tome III, p. 686 à 689, à la page 686 ; *D'Esquevilley c. Aktiengesellschaft Weser, affaire S. II-89, décision du 27 octobre 1923*, *ibid.*, à la page 692 ; *Poznanski c. Lentz et Hirschfeld, affaire n° 8, décision du 22 mars 1924*, Tribunal arbitral mixte germano-polonais, *ibid.*, tome IV, p. 353 à 362, à la page 353 ; *National Bank of Egypt c. État allemand et Bank für Handel und Industrie, réclamation n° 631, décisions du 14 décembre 1923 et du 31 mai 1924*, Tribunal arbitral mixte anglo-allemand, *ibid.*, p. 233 à 238, à la page 234 ; *Meyer-Wildermann c. Hoirie Hugo Stinnes et autres, affaire n° 32, décision du 6 novembre 1924*, Tribunal arbitral mixte roumano-allemand, *ibid.*, p. 842 à 852, à la page 845 ; *M. Kirschen senior c. F. Sobotka, ZEG et Empire allemand. M. Kirschen junior intervenant, affaire n° 23, décision du 3 janvier 1925*, Tribunal arbitral mixte roumano-allemand, *ibid.*, p. 858 à 865, aux pages 862 et 863 ; *O.V.C. (Pevée) c. R.A.A. (Dony), affaire n° 1258, décision du 18 juillet 1927*, Tribunal arbitral mixte germano-belge, *ibid.*, tome VII, p. 548 à 550, à la page 548 ; et *Dame de Laire c. État hongrois, affaire n° 51, décision du 27 juillet 1927*, Tribunal arbitral mixte franco-hongrois, *ibid.*, p. 825 à 829, aux pages 827 et 828. Voir aussi Dumberry, *State Succession to International Responsibility (supra, note 31)*, p. 373 et 374.

<sup>149</sup> Décision [sur les Règles provisoires pour la procédure relative aux réclamations] prise par le Conseil d'administration de la Commission d'indemnisation des Nations Unies à sa sixième session, le 26 juin 1992 (27<sup>e</sup> séance) (S/AC.26/1992/10), p. 5, art. 5, par. 1) a).

<sup>150</sup> Voir D. J. Bederman, "The United Nations Compensation Commission and the tradition of international claims settlement", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 27, n° 1 (automne 1994), p. 1 à 42, aux pages 31 et suiv. ; J. R. Crook, "The United Nations Compensation Commission: a new structure to enforce State responsibility", *American Journal of International Law*, vol. 87, n° 1 (janvier 1993), p. 144 à 157, aux pages 151 et 152 ; et Dumberry, *State Succession to International Responsibility (supra, note 31)*, p. 380.

<sup>151</sup> Décision concernant la première tranche de réclamations pour atteintes aux personnes (préjudice corporel grave) ou décès (réclamations de la catégorie « B ») prise par le Conseil d'administration

suit : « Ces réclamations ont été soumises avant la disparition de la République fédérative tchèque et slovaque. Les indemnités sont à verser aux Gouvernements de la République tchèque et de la République slovaque, respectivement<sup>152</sup> ».

129. Des décisions similaires ont été prises par la Commission d'indemnisation des Nations Unies lors des processus de succession dans l'ex-Yougoslavie et en Union soviétique<sup>153</sup>. Dans l'ensemble, il semblerait que la pratique moderne en matière de règlement des réclamations tende à confirmer les décisions arbitrales antérieures dérogeant à la règle de la continuité de la nationalité dans les affaires de succession d'États.

### 3. Pratique des États

130. La pratique étatique connue montre que dans certains cas le droit de demander réparation du préjudice subi par les nationaux des États prédécesseurs s'est transmis aux États successeurs.

131. Premièrement, on sait que les préjudices subis par les nationaux juifs de plusieurs États européens pendant la Seconde Guerre mondiale ont été réparés au moyen d'indemnités versées à Israël après la guerre. Par exemple, la République fédérale d'Allemagne et Israël ont conclu en 1952 un accord qui prévoyait que l'Allemagne verse des réparations non seulement à l'État d'Israël mais aussi aux personnes victimes des crimes nazis<sup>154</sup>. Ces personnes n'étaient pas des nationaux d'Israël lorsque le préjudice avait été causé – puisque cet État n'existait pas à la date de la commission des faits internationalement illicites – mais avaient la nationalité de différents États européens comme la France, l'Allemagne ou la Pologne. Certains auteurs considèrent que cet exemple confirme que le droit de demander réparation du préjudice indirect subi par un État peut être transmis par succession<sup>155</sup>.

132. Il convient également de mentionner que la République fédérale d'Allemagne a adopté en 2000 la loi portant création d'une fondation « Mémoire, responsabilité et avenir » et signé à ce sujet une déclaration commune avec le Bélarus, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, Israël, la Pologne, la République tchèque, l'Ukraine, la Fondation des entreprises allemandes et la Claims Conference, un organisme juif<sup>156</sup>. Dans cette déclaration, l'Allemagne acceptait que les États concernés négocient un accord de réparation au nom de personnes qui n'avaient pas leur nationalité au moment où le préjudice avait été causé<sup>157</sup>.

133. On peut également citer comme troisième exemple le Fonds pour la réconciliation, la paix et la coopération, créé par l'Autriche en 2000 pour réparer les

---

de la Commission d'indemnisation des Nations Unies à sa 43<sup>e</sup> séance, tenue à Genève le 26 mai 1994 (S/AC.26/Dec.20 (1994)), p. 2, note 2.

<sup>152</sup> Décision concernant la première tranche de réclamations pour cause de départ de l'Iraq ou du Koweït (réclamations de la catégorie « A ») adoptée par le Conseil d'administration de la Commission d'indemnisation des Nations Unies à sa 46<sup>e</sup> séance, tenue le 20 octobre 1994 à Genève (S/AC.26/Dec.22 (1994)), p. 4, note 2.

<sup>153</sup> N. Wühler, "The United Nations Compensation Commission: a new contribution to the process of international claims resolution", *Journal of International Economic Law*, vol. 2, n° 2 (juin 1999), p. 249 à 272, aux pages 253 et 254.

<sup>154</sup> Accord entre l'État d'Israël et la République fédérale d'Allemagne, signé à Luxembourg le 10 septembre 1952, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 162, n° 2137, p. 206 (art. 1 b)).

<sup>155</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (supra, note 31), p. 383 à 385.

<sup>156</sup> Loi du 2 août 2000 portant création d'une fondation « Mémoire, responsabilité et avenir », *BGBI*, vol. I, n° 38 (2000), p. 1263, et Déclaration commune du 26 octobre 2000 concernant l'Accord germano-américain du 17 juillet 2000 sur la fondation « Mémoire, responsabilité et avenir », *BGBI*, vol. II, n° 34 (2000), toutes deux citées dans Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (voir supra, note 31), p. 388 et 389.

<sup>157</sup> Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (voir supra, note 31), p. 389.

préjudices découlant des faits internationalement illicites commis par les nazis pendant la Seconde Guerre mondiale. Ce fonds a versé des sommes importantes à des victimes de nationalité biélorussienne, hongroise, polonaise, tchèque, russe ou encore ukrainienne, mais qui n'étaient pas des nationaux de ces États à la date où les faits illicites avaient été commis<sup>158</sup>.

134. L'exemple ci-après est sans lien avec la Seconde Guerre mondiale et les préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par les nazis en Europe. Il s'agit d'un cas de décolonisation inachevée dans les îles de l'océan Indien<sup>159</sup>. En 1966, avant que Maurice ne devienne un État indépendant (en 1968), le Royaume-Uni (ancienne puissance coloniale) en a détaché l'archipel des Chagos. Le Royaume-Uni a également cédé une des îles, l'île de Diego Garcia, aux États-Unis (pour une première période prorogable de cinquante ans), lesquels y ont construit une base militaire<sup>160</sup>. En raison de quoi, la population locale qui vivait sur l'île de Diego Garcia (environ 2 000 Îlois) a été déplacée à Maurice. Cette situation a engendré des conflits, dont certains persistent encore aujourd'hui. L'un de ces différends a été réglé par un accord entre le Royaume-Uni et Maurice qui est entré en vigueur en 1982.

135. L'Accord de 1982 concernant les Îlois de l'archipel des Chagos a été adopté dans le but de régler certains problèmes rencontrés par les Îlois qui, ayant quitté l'archipel ou en ayant été expulsés après novembre 1965, s'étaient établis à Maurice<sup>161</sup>. Ce cas de pratique étatique est pertinent et ne saurait être écarté du seul fait que, selon l'article premier de l'Accord, l'État britannique verserait à titre gracieux la somme de 4 millions de livres sterling en règlement intégral et définitif de toutes les réclamations. En effet, des dispositions similaires figurent dans tous les accords d'indemnisation de ce type (également appelés « accords d'indemnisation forfaitaire »). Ce qui importe aux fins du présent rapport, c'est que le Royaume-Uni n'a pas contesté le fait que Maurice pouvait présenter des demandes d'indemnisation au nom d'un groupe de personnes qui n'avaient pas sa nationalité au moment où le préjudice avait été causé<sup>162</sup>.

136. En conclusion, l'analyse ci-dessus de la pratique des États, de la jurisprudence et de la doctrine étaye les conclusions du chapitre précédent concernant la possibilité pour l'État successeur de demander réparation à l'État responsable. Il ne s'agit pas d'une succession automatique mais d'une simple possibilité, dans des circonstances particulières, de demander réparation. Cette idée est reflétée dans les projets d'articles 12, 13 et 14, qui sont rédigés dans un langage peu contraignant (« l'État successeur *peut* demander réparation »). Toutefois, même si le présent rapport confirme l'idée initiale de la primauté des accords, il est essentiel que l'État successeur puisse demander réparation. En effet, s'il ne le pouvait, l'éventualité d'un accord ou d'une décision judiciaire ou arbitrale serait purement théorique et irréaliste.

<sup>158</sup> On trouvera le site officiel du Fonds pour la réconciliation, la paix et la coopération à l'adresse <http://reconciliationfund.at/>. Voir aussi Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 386 et 387.

<sup>159</sup> Dans le présent rapport, il est uniquement question de l'Accord concernant les Îlois de l'archipel des Chagos, signé à Port-Louis le 7 juillet 1982 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1316, n° 21924, p. 127), et non de l'avis consultatif sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965* adopté le 25 février 2019 par la Cour internationale de Justice (disponible sur le site Web de la Cour, à l'adresse [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)).

<sup>160</sup> Voir Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (*supra*, note 31), p. 385 et 386.

<sup>161</sup> Accord concernant les Îlois de l'archipel des Chagos, signé à Port-Louis le 7 juillet 1982 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1316, n° 21924, p. 127). Voir aussi B. H. Weston, R.B. Lillich et D. J. Bederman, *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements, 1975-1995* (Ardsey, Transnational Publ., 1999), p. 283.

<sup>162</sup> Kohen et Dumberry (*supra*, note 54), p. 73 et 74.

137. Les chapitres précédents montrent que les deux méthodes (l'une fondée sur les accords, l'autre sur la jurisprudence) ont la même importance. En outre, elles semblent confirmer l'importance particulière du lien entre le fait internationalement illicite et les nationaux de l'État successeur (lien personnel). En effet, les exemples de pratique des États concernent plus souvent des cas où le préjudice a été subi par les nationaux de l'État prédécesseur que des cas où il a été subi directement par l'État lui-même. Cela étant posé, le Rapporteur spécial a adopté une position nuancée quant à la pertinence de la règle de la continuité de la nationalité. Tout en convenant que cette règle constitue une condition traditionnelle du droit de la protection diplomatique, il estime qu'elle ne devrait pas être interprétée de façon stricte et absolue. Conformément à la pratique moderne des États, à la jurisprudence et à la doctrine, il propose donc de maintenir l'exception à la règle de la continuité de la nationalité dans les cas de succession d'États.

138. Cette conclusion ne remet pas en cause le contenu des projets d'articles 12, 13 et 14 proposés plus haut. Elle justifie toutefois l'élaboration d'un projet d'article supplémentaire sur la protection diplomatique et l'exception à la règle de la continuité de la nationalité. Le Rapporteur spécial propose donc un projet d'article 15 libellé comme suit.

**Projet d'article 15**  
**Protection diplomatique**

1. *L'État successeur peut exercer sa protection diplomatique à l'égard d'une personne qui est son national à la date de la présentation officielle de la réclamation mais qui n'était pas son national à la date du préjudice, à condition que la personne ou la société ait eu la nationalité d'un État prédécesseur ou ait perdu sa nationalité et acquis, pour une raison sans rapport avec la présentation de la réclamation, la nationalité de l'État successeur d'une manière qui n'est pas incompatible avec le droit international.*

2. *Dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 1, une réclamation présentée par l'État prédécesseur dans l'exercice de la protection diplomatique peut être poursuivie par l'État successeur après la date de la succession.*

3. *Les paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de l'application des règles de la responsabilité de l'État concernant la nationalité des réclamations et des règles de la protection diplomatique.*

**Troisième partie – Structure du projet d'articles**

**V. Propositions de nouveaux projets d'articles supplémentaires (de nature technique)**

139. Au cours du débat tenu à la Sixième Commission, une délégation (celle de la République tchèque) a estimé que les projets d'articles gagneraient à être organisés comme il convient en différentes parties. Le Rapporteur spécial reconnaît le bien-fondé de cette proposition. Parmi les nouveaux articles proposés dans le présent rapport figurent déjà un projet de titre de la troisième partie et un projet d'article Y qui en constituerait la disposition liminaire.

140. Dans un souci d'uniformité, le Rapporteur spécial propose ci-après un projet de titre pour la première partie (qui comprendrait les projets d'articles 1 à 6), un projet de titre pour la deuxième partie (qui comprendrait les projets d'articles 7 à 11) et un projet d'article X, qui serait la disposition liminaire de cette dernière.



141. Les projets d'articles X et Y permettraient également d'apporter une précision supplémentaire, à savoir que seuls les faits internationalement illicites commis par ou contre l'État prédécesseur pour lesquels l'État lésé n'a pas été intégralement indemnisé avant la date de la succession relèvent du sujet. Cette question a été soulevée à la Sixième Commission par la Slovaquie. Le Rapporteur spécial reconnaît également le bien-fondé de cette proposition.

142. Enfin, compte tenu de l'emploi du terme « États concernés » dans certains projets d'articles, le Rapporteur spécial propose d'inclure une définition de ce terme dans le projet d'article 2, en tant qu'alinéa *f*). Cette définition doit être suffisamment large pour englober tous les cas de figure possibles, puisque ce terme peut désigner à la fois un État prédécesseur qui a commis un fait internationalement illicite, l'État ou les États qui lui ont succédé et l'État lésé, mais aussi un État qui a commis un fait illicite contre un État prédécesseur, l'État prédécesseur en tant qu'État lésé et l'État ou les États qui lui ont succédé.

143. Au vu de ce qui précède, les projets d'articles ci-après sont proposés :

Titre de la première partie – Dispositions générales

### **Projet d'article 2**

#### **Définitions**

Aux fins du présent projet d'articles :

*f*) On entend par « États concernés », s'agissant d'une succession d'États, un État qui a commis un fait internationalement illicite avant la date de la succession d'États, un État lésé par ce fait et un ou plusieurs États successeurs de l'un ou l'autre de ces États ; ...

Titre de la deuxième partie – Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur

### **Projet d'article X**

#### **Champ d'application de la deuxième partie**

Les dispositions de la présente partie s'appliquent à la réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur pour lequel l'État lésé n'a pas reçu réparation intégrale avant la date de la succession d'États.

## **Quatrième partie – Suite des travaux**

## **VI. Programme de travail futur**

144. S'agissant de la suite des travaux, le Rapporteur spécial entend suivre le programme de travail exposé dans son premier rapport<sup>163</sup> et complété dans son deuxième rapport<sup>164</sup>. Le quatrième rapport portera en particulier sur les formes de la réparation (restitution, indemnisation et garanties de non-répétition) et l'invocation de la responsabilité dans le contexte de la succession d'États. Il pourrait également traiter des questions de procédure et de questions diverses, y compris les problèmes

<sup>163</sup> Premier rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État présenté par Pavel Šturma, Rapporteur spécial (A/CN.4/708), par. 133.

<sup>164</sup> Deuxième rapport sur la succession d'États en matière de responsabilité de l'État (A/CN.4/719), par. 191.

que posent l'existence de plusieurs États successeurs (pluralité d'États successeurs) et la question de la responsabilité partagée.

145. En fonction de la progression du débat sur les rapports du Rapporteur spécial et de la charge de travail globale de la Commission, l'ensemble du projet d'articles pourrait être adopté en première lecture en 2020 ou en 2021.

## Annexe I

### Texte des projets d'articles proposés dans le troisième rapport

#### Projet d'article 2

##### Définitions

Aux fins du présent projet d'articles : ...

*f)* On entend par « États concernés », s'agissant d'une succession d'États, un État qui a commis un fait internationalement illicite avant la date de la succession d'États, un État lésé par ce fait et un ou plusieurs États successeurs de l'un ou l'autre de ces États ; ...

Titre de la deuxième partie – Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur

#### Projet d'article X

##### Champ d'application de la deuxième partie

Les dispositions de la présente partie s'appliquent à la réparation du préjudice résultant des faits internationalement illicites commis par l'État prédécesseur pour lequel l'État lésé n'a pas reçu réparation intégrale avant la date de la succession d'États.

Titre de la troisième partie – Réparation du préjudice résultant de faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur

#### Projet d'article Y

##### Champ d'application de la présente partie

Les projets d'article de la présente partie s'appliquent à la réparation du préjudice résultant des faits internationalement illicites commis contre l'État prédécesseur pour lequel cet État n'a pas reçu réparation intégrale avant la date de la succession d'États.

#### Projet d'article 12

##### Cas de succession d'États dans lesquels l'État prédécesseur continue d'exister

1. Dans les cas de succession d'États :

*a)* dans lesquels une partie du territoire d'un État, ou tout territoire des relations duquel un État est responsable et qui ne fait pas partie du territoire de cet État, devient une partie du territoire d'un autre État ; ou

*b)* dans lesquels une partie ou des parties du territoire d'un État se séparent de celui-ci pour former un État ou plusieurs États, l'État prédécesseur continuant d'exister ; ou

*c)* dans lesquels un État successeur est un État nouvellement indépendant, dont le territoire était, immédiatement avant la date de la succession d'États, un territoire dépendant des relations internationales duquel l'État prédécesseur était responsable ;

l'État prédécesseur lésé par le fait internationalement illicite d'un autre État peut demander réparation à cet État même après la date de la succession d'États.

2. Nonobstant le paragraphe 1, l'État successeur peut demander réparation à l'État responsable dans les circonstances particulières où le préjudice concerne la partie du territoire qui est devenu le territoire de l'État successeur ou les nationaux de l'État prédécesseur qui sont devenus les nationaux de l'État successeur.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question d'indemnisation entre l'État prédécesseur et l'État successeur.

Projet d'article 13  
Unification d'États

1. Lorsque deux ou plusieurs États s'unissent pour former un nouvel État successeur, l'État successeur peut demander réparation à l'État responsable.
2. Le paragraphe 1 s'applique à moins que les États concernés n'en conviennent autrement.

Projet d'article 14  
Dissolution d'États

1. Lorsque des parties du territoire d'un État se séparent de celui-ci pour former deux ou plusieurs États et que l'État prédécesseur cesse d'exister, un ou plusieurs États successeurs peuvent demander réparation à l'État responsable.
2. Ces réclamations et ces accords devraient prendre en considération l'existence d'un lien entre les conséquences d'un fait internationalement illicite et le territoire ou les nationaux de l'État successeur, l'équité de la répartition et d'autres facteurs pertinents.
3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question relative à l'indemnisation entre les États successeurs.

Projet d'article 15  
Protection diplomatique

1. L'État successeur peut exercer sa protection diplomatique à l'égard d'une personne qui est son national à la date de la présentation officielle de la réclamation mais qui n'était pas son national à la date du préjudice, à condition que la personne ou la société ait eu la nationalité d'un État prédécesseur ou ait perdu sa nationalité et acquis, pour une raison sans rapport avec la présentation de la réclamation, la nationalité de l'État successeur d'une manière qui n'est pas incompatible avec le droit international.
2. Dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 1, une réclamation présentée par l'État prédécesseur dans l'exercice de sa protection diplomatique peut être poursuivie par l'État successeur après la date de la succession.
3. Les paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de l'application des règles de la responsabilité de l'État concernant la nationalité des réclamations et des règles de la protection diplomatique.