

**Conférence des Nations Unies sur la succession d'États
en matière de biens, archives et dettes d'État**

Vienne, Autriche
1^{er} mars – 8 avril 1983

Document:-
A/CONF.117/C.1/SR.7

7^e séance de la Commission plénière

Extrait du volume I des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

7^e séance

Lundi 7 mars 1983, à 10 h 15

Président : M. ŠAHOVIĆ (Yougoslavie)

Examen de la question de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, conformément aux résolutions 36/113 et 37/11 adoptées par l'Assemblée générale le 10 décembre 1981 et le 15 novembre 1982 (suite) [A/CONF.117/4, A/CONF.117/5 et Add.1]

[Point 11 de l'ordre du jour]

Article 9 (Effets du passage des biens d'Etat) [suite]

1. M. ECONOMIDES (Grèce), répondant aux observations critiques formulées à la séance précédente au sujet de l'amendement de sa délégation à l'article 9 (A/CONF.117/C.1/L.7), dit que, par la remarque selon laquelle cet amendement est identique à l'amendement de l'Autriche (A/CONF.117/C.1/L.2) qui a été retiré, on entendait sans doute donner à penser que l'amendement de la Grèce devrait lui aussi être retiré. M. Economides fait observer que, comme l'ont reconnu de nombreux orateurs, l'amendement de sa délégation apporte en fait une nette amélioration au texte proposé par l'Autriche et, en outre, que la décision de la délégation autrichienne de retirer son amendement n'implique nullement que la délégation grecque soit tenue d'en faire autant.

2. A l'objection selon laquelle son amendement ramène la succession d'Etats à une simple opération de passage de biens, M. Economides répond que l'article 9, dans son libellé initial, a trait exclusivement au passage de droits de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. C'est ce qui ressort clairement à la fois du titre de cet article et de son texte. L'amendement de la Grèce se caractérise par le fait qu'il va droit au cœur de la question, sans préambule ni exposé préliminaire des motifs. Sa délégation estime, après mûre réflexion, que ce qui est primordial dans cet article c'est le passage des biens et que la notion d'extinction et de naissance de droits n'est ni nécessaire ni souhaitable dans ce contexte et même qu'elle n'est pas correcte du point de vue juridique.

3. En conclusion, M. Economides se déclare prêt à accepter l'idée de compromis proposée à la séance précédente par la délégation argentine.

4. M. RASSOLKO (République socialiste soviétique de Biélorussie) dit que le projet de la Commission du droit international (CDI) comporte deux dispositions importantes ayant trait l'une à l'Etat prédécesseur et l'autre à l'Etat successeur. La disposition selon laquelle une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur est l'idée maîtresse formulée par cet article. Il n'y a aucune raison de penser qu'il risque d'y avoir une sorte de vide entre l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur, étant donné que les droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat naissent dès l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur ces biens.

5. A propos de l'amendement de la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.117/C.1/L.3), M. Rassolko

partage l'avis d'orateurs précédents qui ont fait valoir que la notion qu'il cherche à introduire est injustifiée et inutile. Seuls peuvent s'éteindre les droits ayant appartenu à l'Etat prédécesseur et seuls peuvent naître les mêmes droits pour l'Etat successeur. Il ne peut y avoir de « demi-droits » et parler, comme dans l'amendement proposé, de la mesure où l'Etat prédécesseur dispose des droits considérés est faux du point de vue juridique. Sa délégation ne peut donc pas appuyer l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne.

6. Quant à l'amendement de la délégation grecque, M. Rassolko déclare que cet amendement modifie le contenu du projet de la CDI en introduisant une référence à l'article 8 et en ne mentionnant pas l'extinction et la naissance de droits, qui, comme il l'a souligné, constituent le point essentiel de cet article. C'est pourquoi il ne peut accepter aucun de ces deux amendements et appuie sans réserve le texte de la CDI.

7. M. MONCEF BENOUNICHE (Algérie) propose un amendement oral qui, espère-t-il, permettra d'accorder le projet de la CDI et l'amendement de la Grèce. Cet amendement oral, qui porterait tant sur le titre que sur le texte de l'article 9, serait le suivant :

« Article 9 (Effets de la succession d'Etats sur les biens d'Etat)

« 1. Une succession d'Etats a pour effet de faire passer les biens de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur conformément aux dispositions de la présente partie.

« 2. Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur. »

8. La succession d'Etats a un double effet : premièrement, le passage matériel des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur et, deuxièmement, le passage des droits sous son aspect juridique. La convention internationale proposée devrait tenir compte de ces deux aspects, et tel est l'objet de l'amendement proposé qui a pour autre avantage de préciser que les droits de l'Etat successeur ne dépendent pas de ceux de l'Etat prédécesseur. Au contraire de ce qu'on dit certains orateurs, cette question n'est pas seulement métaphysique, elle est également pratique.

9. De l'avis de M. KOLOMA (Mozambique), si, selon les principes de rédaction généralement acceptés, le titre d'un article ne fait pas partie de la loi elle-même, il indique néanmoins l'intention du législateur à propos de l'article en question. Il ressort à l'évidence du titre de l'article 9 que l'intention de la CDI était de traiter dans cet article des effets du passage des biens d'Etat. L'amendement de la Grèce porte sur la question essentiellement différente de l'effet de la succession d'Etats sur les biens d'Etat. Selon l'amendement, la succession aurait pour effet le passage des biens d'Etat de l'Etat

prédécesseur à l'Etat successeur. Cela est bien sûr indéniable, mais, pour M. Koloma, il ne s'agit pas de la question visée à l'article 9, qui traite plus exactement des « effets du passage des biens d'Etat » en cas de succession. Ainsi, l'amendement de la Grèce n'est pas conforme au titre de l'article ni, par là-même, aux intentions de la CDI. En outre, il faudrait prendre en considération les effets juridiques du passage des biens d'Etat sur les deux parties intéressées, c'est-à-dire l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Le projet de la CDI définit ces effets avec précision. Quant au principe de la continuité, que de nombreux orateurs ont mentionné et que M. Koloma souhaite vivement préserver, il est garanti par le fait que les droits qui s'éteignent et ceux qui naissent portent sur la même chose, à savoir des biens d'Etat, qui ne sont pas modifiés du fait du passage.

10. Se référant à l'amendement de la délégation de la République fédérale d'Allemagne, M. Koloma est d'accord avec le représentant de l'Algérie qui, lors de la réunion précédente, a déclaré que cet amendement impliquait la naissance de droits de propriété de l'Etat successeur et, dans le même temps, la prorogation d'au moins certains droits de propriété de l'Etat prédécesseur. L'inclusion, à l'article 9, des mots « dans la mesure où l'Etat prédécesseur disposait de tels droits » risquerait d'empêcher l'Etat successeur d'exercer ses droits de propriété. Etant donné la complexité des problèmes juridiques et moraux en jeu, il est peu souhaitable d'inclure une telle disposition dans la convention internationale proposée. Pour toutes ces raisons, la délégation mozambicaine ne saurait accepter ni l'amendement de la Grèce ni celui proposé par la République fédérale d'Allemagne et appuie sans réserve le texte établi par la CDI.

11. M. TEPAVITCHAROV (Bulgarie) dit que, selon lui, l'article 9 ne traite que du transfert du droit sur des biens d'Etat consécutif à une succession d'Etats et non du passage des biens d'Etat en tant que tels. De toute évidence, une succession d'Etats ne constitue pas un passage ordinaire de droits ou de biens d'Etat. Le texte proposé par la CDI implique qu'il ne s'agit pas là d'un simple transfert de propriété mais que l'Etat prédécesseur a l'obligation de transférer un titre franc sur les biens d'Etat passant à l'Etat successeur. Les explications avancées par l'Expert consultant à la séance précédente semblent confirmer que telle était bien l'intention de la CDI, et les deux amendements dont est saisie la Commission s'écartent de cette intention. Il serait contraire aux buts et objectifs de la convention proposée de donner à l'Etat prédécesseur un prétexte pour transférer, en même temps que le titre sur des biens d'Etat, des servitudes ou obligations qui y étaient attachées.

12. Pour ce qui est du problème de la continuité, M. Tepavitcharov estime que cette question n'a pas à être tranchée à l'article 9, car, en cas de succession, le régime et la nature des biens d'Etats doivent être déterminés par le droit interne de l'Etat successeur. La question de savoir quels biens d'Etat passent à l'Etat successeur et quelle est la nature du passage de ces biens est traitée ailleurs dans le projet.

13. Pour toutes ces raisons, M. Tepavitcharov ne saurait accepter aucun des amendements dont est saisie

officiellement la Commission et propose que le texte de la CDI, qu'il appuie, soit renvoyé au Comité de rédaction.

14. Pour ce qui est de l'amendement oral proposé par l'Algérie, il différera ses observations jusqu'à ce que celui-ci soit communiqué par écrit.

15. M. ECONOMIDES (Grèce) remercie le représentant de l'Algérie pour sa proposition de compromis et suggère qu'elle soit transmise au Comité de rédaction.

16. M. OESTERHELT (République fédérale d'Allemagne) constate avec satisfaction que presque tous les orateurs précédents ont convenu que les droits attachés à une chose donnée — droits *in rem* — demeureraient valables même si change la propriété du territoire concerné. C'est là une règle généralement admise du droit international, énoncée notamment dans la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, de 1978. Cette règle est étayée par d'innombrables affaires tirées de la pratique des Etats et concernant, par exemple, la construction de chemins de fer, la gestion conjointe de gares ferroviaires, le droit de poser des câbles télégraphiques, les droits de transit et autres. Attendu que ces droits sont considérés comme attachés au territoire en question, l'Etat successeur honore les obligations de l'Etat prédécesseur. Il faut également penser aux dettes d'Etat gagées, notamment à celles spécialement gagées par des biens particuliers : une sorte d'hypothèque a été consentie par l'Etat emprunteur sur telle ou telle dépendance du domaine national. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne renvoie, à cet égard, au paragraphe 37 du commentaire de la CDI relatif à l'article 31.

17. Le projet de texte dont est saisie la Commission appelle trois conclusions. En premier lieu, il est légitime de considérer que l'article 9 ne touche pas aux droits des Etats tiers attachés aux biens qui passent d'un Etat à un autre lors d'une succession d'Etats. Tel semble être l'avis qui prévaut dans de nombreuses déclarations faites au sujet de l'article 9 et de l'amendement à cet article présenté par sa délégation. En second lieu, aux termes de l'article 12, les droits d'un Etat tiers situés sur le territoire d'un Etat prédécesseur ne seraient pas en principe affectés par la succession en tant que telle. Enfin, l'article 34, bien qu'il prévoit une exception importante dont il faudra discuter ultérieurement, va dans le même sens en stipulant qu'une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits des créanciers.

18. Afin d'abrégier les débats de la Commission et eu égard aux considérations qui précèdent, la délégation de la République fédérale d'Allemagne ne s'opposera pas à ce qu'il soit recommandé au Comité de rédaction de tenir compte de son amendement, le soin étant laissé à cet organe de tenter de donner une forme explicite au principe qu'exprime ledit amendement, de même que l'amendement de la France à l'article 8 (A/CONF.117/C.1/L.5) qui semble traduire un sentiment général.

19. M. OBEID (République arabe syrienne) déclare qu'il appuiera l'amendement oral présenté par la délégation algérienne.

20. M. PIRIS (France) se félicite de l'esprit de compromis qui règne au sein de la Commission et remercie particulièrement le représentant de l'Algérie pour son

fort utile amendement. Il propose de sous-amender le paragraphe 1 de l'amendement oral de l'Algérie (voir par. 7 ci-dessus) en ajoutant les termes « d'Etat » après le mot « biens ». Il propose également un sous-amendement oral au paragraphe 2 de l'amendement de l'Algérie, qui se lirait désormais ainsi :

« De ce fait, une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur et la naissance concomitante de droits identiques de l'Etat successeur sur lesdits biens. »

21. Le but de ces suggestions se passe de commentaire. L'introduction du mot « concomitante » rallierait sa délégation, et d'autres sans doute, au maintien de la notion d'extinction et de naissance de droits cependant que la mention de « droits identiques » confirme la remarque de l'Expert consultant selon laquelle ne peuvent être passés que les droits qu'on possède.

22. Le PRÉSIDENT, tout en se félicitant des efforts actuellement déployés pour parvenir à un compromis, prie les délégations de bien vouloir présenter leurs propositions par écrit.

23. Mme OLIVEROS (Argentine) fait siennes les propositions des représentants de l'Algérie et de la France.

24. M. HAWAS (Egypte) sait gré au représentant de l'Algérie de s'efforcer d'élaborer une formule de compromis mais appuie l'article 9 sous sa forme actuelle, car cette disposition contient déjà tous les éléments nécessaires. En outre, sa portée est précisée à l'article 7, aux termes duquel « Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat ». L'article à l'examen devrait être adopté tel quel, et les différentes variantes proposées devraient être renvoyées au Comité de rédaction pour qu'il les examine.

25. M. AL-NASER ALMUBARAK (Arabie saoudite) appuie la proposition de l'Algérie.

26. M. DJORDJEVIĆ (Yougoslavie) appuie la proposition de l'Egypte.

27. M. BEDJAoui (Expert consultant) précise qu'en rédigeant l'article 9 la CDI a recherché un libellé qui rende bien l'automatisme de l'opération. C'est ce qui ressort du choix du mot « emporte ». Elle a voulu indiquer qu'une succession d'Etats est un phénomène juridique qui ne comporte pas d'interruption dans la titularité d'un droit sur un bien.

28. La CDI a aussi examiné la question de la continuité à propos des titres de propriété de l'Etat successeur, et elle s'est demandé si ces titres passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. La succession d'Etats en droit international ne présente pas le même caractère juridique que la succession à des droits en droit interne. En cas de vente, l'acheteur se substitue au vendeur et exerce les droits qui se rattachent à la chose. La notion d'exercice d'un droit par l'Etat successeur à la place de l'Etat prédécesseur peut se comprendre de deux manières. Il s'agit de savoir si les droits de l'Etat successeur, quand bien même ils auraient exactement le même contenu que ceux de l'Etat prédécesseur, sont des droits propres à l'Etat successeur. La question est peut-être métaphysique, mais les Etats

successeurs considèrent, en bonne doctrine d'ailleurs, que les droits qu'ils exercent sur un bien dérivent de leur souveraineté et non pas d'un transfert de ceux de l'Etat prédécesseur. Ceux-ci s'éteignent. Ils ne passent donc pas à l'Etat successeur. Au même moment naissent ceux du successeur.

29. Si un Etat successeur pouvait exercer des droits plus étendus sur les biens, cette faculté lui serait conférée non pas par la succession d'Etats en tant que telle mais par une autre branche du droit international. Il ressort nettement de l'article 9 que l'Etat successeur ne peut pas exercer des droits plus étendus que ceux dont l'Etat prédécesseur était auparavant titulaire.

30. On a fait observer qu'il risquait d'y avoir contradiction entre les mots « naissance » et « extinction », appliqués à des biens, car le premier évoque une idée de continuité et le second une idée de discontinuité. Pour éviter d'éventuelles difficultés, l'Expert consultant pourrait accepter d'ajouter au terme « naissance » un adjectif qualificatif tel que « concomitante », « instantanée » ou « simultanée ».

31. Bien des orateurs ont dit qu'ils craignaient que l'Etat successeur s'approprie des biens autres que ceux qui ont appartenu à l'Etat prédécesseur, par exemple des biens d'un Etat tiers ou de particuliers. A ce sujet, M. Bedjaoui fait observer qu'il ressort clairement de la définition des biens d'Etat figurant à l'article 8 que les biens d'Etat tiers ou de particuliers ne sont pas visés par l'article 9, lequel ne concerne que les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur. En outre, les articles 6, 12 et 34 constituent des clauses de sauvegarde telles que l'article 9 ne risque pas d'être mal interprété.

32. Enfin, l'Expert consultant rappelle que, si l'article 9 était modifié, il faudrait modifier en conséquence les articles 20 et 32.

33. Le PRÉSIDENT souligne que, conformément au paragraphe 2 de l'article 47, du règlement intérieur, le Comité de rédaction doit coordonner et revoir la rédaction de tous les textes adoptés. Il faut donc que la Commission plénière adopte d'abord les textes qu'elle entend renvoyer au Comité de rédaction.

34. M. FREELAND (Royaume-Uni) dit que, eu égard à la proposition algérienne et aux explications de l'Expert consultant, la délégation britannique était favorable à une conception beaucoup plus simple de l'article 9, s'inspirant de l'amendement de la Grèce ou, à défaut, de l'amendement proposé par le représentant de la République fédérale d'Allemagne. Cependant, la proposition algérienne, qui vise manifestement à concilier les vues exprimées, peut fort bien servir de point de départ à la recherche d'un terrain d'entente.

35. La délégation britannique admet que la modification qu'il est proposé d'apporter au titre de l'article l'harmoniserait plus étroitement avec le contenu de l'article.

36. Le paragraphe 1 proposé par l'Algérie, tel qu'il a été modifié par le représentant de la France, est jugé acceptable par la délégation britannique.

37. Pour ce qui est du paragraphe 2, la délégation britannique comprend les raisons pour lesquelles la CDI a préféré ne pas parler de « transfert » et s'est efforcée de formuler la disposition en termes neutres.

Cependant, elle doute que la CDI y soit parvenue et estime que l'emploi du terme « emporte » ne suffit pas à répondre à cet objectif. Si ce que la succession d'Etats doit « emporter » est l'extinction et la naissance de droits, la question se pose de savoir si le contenu des droits qui s'éteignent et de ceux qui naissent est exactement le même. Les doutes de la délégation britannique n'ont pas été entièrement dissipés par l'amendement de l'Algérie, car il maintient l'idée d'une extinction et d'une naissance de droits. Des termes tels qu'« abandon » de droits et « dévolution » ou « attribution » de droits seraient peut-être plus authentiquement neutres. La délégation britannique a noté que l'Expert consultant ne serait pas opposé à l'inclusion d'un terme tel que « concomitante » et elle trouve que le mot « identiques » proposé par la délégation française présente des avantages.

38. L'article 9 concerne essentiellement les droits de propriété de part et d'autre dans l'éventualité d'une succession, mais il n'a rien à voir avec les droits souverains et l'exercice de ces droits par l'Etat successeur après la succession. A l'égard des biens qui passent à l'Etat successeur, comme à l'égard des autres biens de l'Etat successeur, cet Etat a des droits souverains qu'il peut exercer conformément aux règles pertinentes du droit international. Cependant, l'article 9 ne traite pas de tels droits.

39. M. MONNIER (Suisse) dit que l'amendement oral proposé par l'Algérie et le sous-amendement proposé par la France semblent répondre aux préoccupations exprimées par diverses délégations. Le paragraphe 1 de l'amendement reprend en grande partie l'amendement proposé par la Grèce, tandis que le paragraphe 2, tel qu'il a été modifié par la France, s'inspire des dispositions du projet d'article 9 proposé par la CDI mais avec l'adjonction des termes « De ce fait », « concomitante » et « identiques ». La délégation suisse serait disposée, à titre de compromis, à accepter la proposition contenue dans l'amendement de l'Algérie, telle qu'elle a été améliorée par le sous-amendement de la France.

40. Mme BOKOR-SZEGÖ (Hongrie) dit que sa délégation estime que le libellé de l'article 9 n'a pas à être modifié et qu'elle appuie le projet original. Elle considère que les propositions et amendements devraient être examinés conformément aux articles 28 et 47 du règlement intérieur, en particulier.

41. M. CHO (République de Corée) est favorable au maintien de l'article 9 dans son libellé actuel, qui lui semble constituer la plus appropriée des propositions soumises à la Commission.

42. Pour M. SUCHARIPA (Autriche), la longue discussion à laquelle a donné lieu l'article 9 montre bien son importance du point de vue tant théorique que pratique. La délégation autrichienne peut appuyer l'amendement oral de l'Algérie, tel qu'il a été modifié par la France.

43. M. MONCEF BENOUCHE (Algérie), répondant à une demande d'éclaircissement de M. TEPAVITCHAROV (Bulgarie), dit que la délégation algérienne, vu le soutien accordé à son amendement oral, le présentera par écrit. Comme l'a souligné le représentant de la Suisse, le paragraphe 2 de l'amendement s'inspire en grande partie de l'article 9; il sera donc peut-être possible de prendre immédiatement une décision sur cette disposition. La délégation algérienne proposera un amendement formel sur la base du paragraphe 1 de sa proposition orale, sous forme d'un nouvel article à insérer immédiatement avant l'article 9¹.

44. M. DALTON (Etats-Unis d'Amérique) dit que sa délégation pourrait accepter l'amendement oral de l'Algérie mais qu'elle préférerait disposer d'une version écrite avant de prendre une décision.

45. Le PRÉSIDENT rappelle qu'il faut examiner, en plus du projet d'article de la CDI et de l'amendement oral de l'Algérie, tel qu'il a été modifié par la France, les propositions émanant respectivement de la République fédérale d'Allemagne et de la Grèce.

46. M. MONNIER (Suisse) suggère de ne pas se prononcer immédiatement sur l'article 9 mais de prier la délégation algérienne et la délégation française de soumettre par écrit l'amendement oral et le sous-amendement, respectivement. Une décision devrait ensuite être prise sans que le débat soit rouvert.

47. M. PIRIS (France) croit comprendre que la délégation algérienne a renoncé à déposer officiellement son amendement sous la forme qu'elle lui avait donnée oralement. Pour sa part, la délégation française se propose de reprendre à son compte, dans un esprit de compromis, l'amendement de l'Algérie tel qu'amendé oralement par la France. Elle va immédiatement déposer ce texte par écrit.

48. M. NAHLIK (Pologne) souligne que toute modification de l'article 9 aura des répercussions sur les articles 20 et 32 qui se rapportent aux archives et aux dettes d'Etat et dont la formulation est pour ainsi dire identique. La Commission plénière devrait s'efforcer de faciliter la tâche du Comité de rédaction en lui donnant des directives très précises.

49. Après un débat de procédure auquel participent M. MIKULKA (Tchécoslovaquie), M. MONCEF BENOUCHE (Algérie), M. PIRIS (France), M. MAAS GEESTERANUS (Pays-Bas) et M. JOMARD (Iraq), le PRÉSIDENT propose d'ajourner la discussion de l'article 9 en attendant la distribution du texte des amendements proposés.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 55.

¹ Distribué ultérieurement sous la cote A/CONF.117/C.1/L.22.