

Document:-  
**A/CN.4/259**

**Cinquième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités,  
par M. Mohammed Bedjaoui, Rapporteur spécial - Les biens publics**

sujet:  
**Succession d'Etats dans les matières autres que les traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1972, vol. II**

*Téléchargé du site Internet de la Commission du Droit International  
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

# SUCCESSION D'ÉTATS :

## b) Succession dans les matières autres que les traités

[Point 1 b de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/259

Cinquième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités,  
par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial

### *Les biens publics*

[Texte original en français]  
[4 avril 1972]

#### TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Pages
Introduction .....	1	67
I. Présentation pragmatique du problème .....	2-5	67
II. Résumé du troisième rapport .....	6-14	68
III. Résumé du quatrième rapport .....	15-22	69
IV. Dispositions préliminaires figurant dans le quatrième rapport .....	23-26	71
V. Réaménagements partiels proposés pour les troisième et quatrième rapports ...	27-45	72
VI. Complément aux commentaires contenus dans le troisième rapport .....	46-49	74

#### Introduction

1. Le Rapporteur spécial avait consacré ses troisième<sup>1</sup> et quatrième<sup>2</sup> rapports au problème de la succession d'États en matière de biens publics. La présente étude a d'abord pour objet de rappeler brièvement le contenu de ces rapports pour en faciliter un premier examen par la Commission du droit international à sa vingt-quatrième session. Elle apporte aussi quelques aménagements au projet de quinze articles<sup>3</sup> initialement proposés pour tenter de couvrir l'ensemble de la matière des biens publics dans une approche synthétique et quel que soit le type de succession.

<sup>1</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 1971, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 169, première partie.

#### I. — Présentation pragmatique du problème

2. En abordant dans ses rapports l'examen de la succession d'États en matière de biens publics, le Rapporteur spécial n'avait pas tenu à se placer sur le plan doctrinal, se bornant à la recherche de l'énoncé de règles pragmatiques inspirées de la pratique des États. C'est ainsi qu'il a volontairement écarté de ses préoccupations la *question préalable* de savoir si le problème du transfert des biens publics relève du droit international de la succession d'États.

On pourrait en effet concevoir que la succession d'États, phénomène de substitution d'une souveraineté à une autre sur un territoire, comporte la déchéance automatique du support matériel de la souveraineté antérieure et donc la substitution *ipso jure* de l'État successeur à l'État prédécesseur dans le droit à la propriété publique. Le droit aux biens publics apparaîtrait ainsi comme un effet de la naissance ou de l'existence

d'un nouveau sujet du droit international sur le territoire considéré, et non plus comme une conséquence de la succession d'Etats proprement dite.

3. Dans cette perspective, la théorie de la succession d'Etats ne s'appliquerait pas aux droits et obligations de l'Etat en matière de biens publics. Dès lors que le droit international reconnaît la validité du nouvel ordre juridique, cela entraînerait pour l'Etat successeur un droit sur la propriété publique d'Etats. Plus exactement, le droit international se bornerait à reconnaître la validité du nouvel ordre juridique étatique, qui s'exprime par et à travers une législation interne dans le cadre de laquelle s'effectue la substitution automatique du droit à la propriété publique.

4. Cette approche réduit la souveraineté à un phénomène qui serait inconcevable sans un ensemble d'attributs opérationnels et matériels tels que par exemple les biens publics par lesquels l'Etat concourt à la satisfaction de certains besoins essentiels de la population du territoire. Mais, surtout, une objection assez sérieuse pourrait être faite à cette approche. Si l'Etat successeur acquiert automatiquement la propriété publique du seul fait de sa propre souveraineté et de son propre pouvoir, comment alors expliquer que les biens situés hors du territoire affecté par le changement, c'est-à-dire hors de la sphère de compétence territoriale de l'Etat successeur, puissent tomber dans son patrimoine ?

5. Renonçant donc à un examen tout théorique de ce problème ainsi que d'autres que peut soulever la succession d'Etats en matière de biens publics, le Rapporteur spécial s'était limité à rédiger des projets d'articles aussi concrets que possible. Tout au long de ses travaux, il a cherché à garder présente à l'esprit une préoccupation exprimée par trois questions : a) quels sont les *biens publics* ? (problèmes de définition et de détermination de ceux-ci) ; b) quels sont les biens publics *transférables* ? (Sont-ce tous les biens publics, ou de la puissance publique, ou seulement les biens d'Etat ? Sont-ce tous les biens d'Etat, ou seulement ceux qui ressortissent à la souveraineté ?) ; c) les biens sont-ils transférables en *propriété* (ce qui concerne la succession aux biens *stricto sensu*), ou seulement placés sous l'empire du nouvel ordre juridique (ce qui touche aussi au chapitre de la succession à la législation) ?

## II. — Résumé du troisième rapport

6. C'est dans cet esprit que le Rapporteur spécial a commencé pour la vingt-deuxième session et continué pour la vingt-troisième session de la Commission une étude, présentée en projets d'articles, sur la succession d'Etats en matière de biens publics. Pour la vingt-deuxième session, il avait préparé un projet de quatre articles accompagnés de commentaires<sup>4</sup>.

7. Une première disposition offrait une *définition*, en même temps que les méthodes de *détermination* des

biens publics. Ceux-ci ont été désignés comme étant ceux qui possèdent un caractère « public » par leur *appartenance* à l'Etat, à une collectivité publique territoriale, à une corporation ou un établissement de droit public. Les commentaires du Rapporteur spécial soulignaient le triple fait a) qu'une approche purement internationaliste de la notion de biens publics était impraticable parce qu'il n'existe pas en droit international de critère autonome de détermination des biens publics ; b) qu'une détermination des biens publics par voie d'accord ou par la jurisprudence internationale comportait des limites et ne résolvait pas tous les problèmes ; c) qu'en tout état de cause il paraissait inévitable de recourir au droit interne pour cette détermination, l'essentiel étant de savoir à quelle législation — de l'Etat prédécesseur, ou de l'Etat successeur, ou du territoire affecté par le changement de souveraineté — il convenait de faire appel.

8. La pratique et la jurisprudence étant apparues au Rapporteur spécial assez contradictoires, il avait proposé que la détermination des biens publics se fasse par référence au droit interne qui régit le territoire concerné « sauf cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'Etat successeur ». Il s'en est expliqué dans les paragraphes 9 à 13 du commentaire de l'article 1<sup>er</sup>. Mais, bien entendu, sitôt que le droit interne de l'Etat prédécesseur ou du territoire affecté par le changement de souveraineté a rempli sa fonction de détermination des biens publics, il s'éclipse devant l'ordre juridique de l'Etat successeur. Ce dernier, une fois réalisée la qualification des biens aux fins de dévolution, reprend son pouvoir souverain de modifier s'il le désire la situation juridique des biens à lui dévolus.

Toutefois, par la rédaction du projet d'article 1<sup>er</sup>, le Rapporteur spécial avait laissé le problème ouvert à la discussion en proposant provisoirement une solution permettant de renoncer à l'application du droit de l'Etat prédécesseur au bénéfice de la législation de l'Etat successeur si le contraire risquait de constituer une contrariété grave à l'ordre public.

9. Cependant, le projet de définition n'avait pour le Rapporteur spécial pas d'autre ambition que de définir les *biens publics*, qu'ils appartiennent à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à une entreprise publique. Un autre problème était de savoir si tous ces biens publics étaient *transférables* à l'Etat successeur. C'était même tout le problème que devaient régler les projets d'articles suivants. Ainsi la définition et la détermination des biens publics devaient ouvrir la voie à la distinction entre le transfert effectif des biens d'Etat et le simple placement de la propriété publique sous l'empire de l'ordre juridique de l'Etat successeur<sup>5</sup>.

10. Tenant compte du fait que la discussion n'est pas épuisée, en doctrine et en jurisprudence, sur le point de savoir si les biens du *domaine privé* de l'Etat sont transférables *ipso jure* au même titre que ceux qui font partie de son *domaine public*, le Rapporteur spécial avait pour sa part cherché à dépasser cette

<sup>4</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/226.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 1971, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 184 et 185, doc. A/CN.4/247 et Add.1, art. 5, par. 2 à 5 du commentaire.

distinction<sup>6</sup>, qui se trouve au surplus ignorée de certaines législations nationales, et avait proposé à l'examen de la Commission un projet d'article 2 aux termes duquel le principe général d'un transfert immédiat et gratuit ne peut s'appliquer que pour les biens ressortissant à la souveraineté. Le Rapporteur spécial avait entendu par là les biens qui, selon la législation de l'Etat prédécesseur, concourent à la satisfaction de l'intérêt général et grâce auxquels l'Etat exprime sa souveraineté sur le territoire. Ces biens varient en consistance selon les Etats, voire les régimes politiques. Cela est inévitable. Tous les biens qui suivent intimement le destin juridique du territoire et qui sont nécessaires à l'activité publique ou à l'expression de la souveraineté de l'Etat sont transférables. Il s'agit là, selon la formule employée dans un mémoire du Ministre de la guerre de la France au Conseil d'Etat, d'un « attribut inséparable de la souveraineté » qui « se déplace avec la souveraineté même et sans qu'une stipulation spéciale soit nécessaire pour en transférer le bénéfice et les charges<sup>7</sup> ».

11. Dans le cadre de cet article, le Rapporteur spécial avait marqué la différence qui existe entre les biens d'Etat, ressortissant à la souveraineté, qui sont transférables, et les biens propres au territoire cédé, qui demeurent dans le patrimoine de ce territoire. Il est évident que ces derniers biens ne doivent pas être dévolus à l'Etat successeur et restent la propriété du territoire, sauf, bien entendu, en cas d'absorption totale de l'Etat prédécesseur, c'est-à-dire lorsque par hypothèse il n'y a pas de biens propres du territoire distincts de ceux de l'Etat disparu, le territoire cédé coïncidant avec celui qui a disparu. Mais il est non moins évident que cela ne signifie pas le maintien du *statu quo ante*. Le Rapporteur spécial avait précisé que les biens publics possédés en propre par le territoire cédé continuent à appartenir à celui-ci, mais doivent évidemment suivre le sort juridique et politique du territoire qui passe sous une autre souveraineté. Ils seront de ce fait régis dorénavant par la législation de l'Etat successeur. En un mot, ils ne sont pas affectés, quant à la propriété, par le changement de souveraineté, mais ils entrent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

12. Un troisième projet d'article [art. 7] concernait le sort des archives publiques, des œuvres d'art, des musées et des bibliothèques publiques. Le Rapporteur spécial avait fait observer que cette matière avait reçu, tout au moins dans les cas de succession dite classique, une réglementation conventionnelle assez poussée. Il

était d'avis que le principe de transfert des archives à l'Etat successeur fût affirmé quelle que fût la nature de ces pièces. Le lien existant entre les archives et le territoire n'avait pas été perdu de vue, puisque le texte proposé énonçait le principe de la remise des archives *se rapportant directement ou appartenant au territoire*.

Quant au problème des archives se trouvant hors du territoire parce qu'elles ont été emportées ou constituées hors de celui-ci, la pratique autorise, selon le Rapporteur spécial, leur transfert à l'Etat successeur. Mais tout cela ne va pas sans contrepartie ni charges pour ce dernier, qui assume notamment l'obligation de fournir à l'Etat prédécesseur, ainsi qu'à tout Etat tiers concerné, copies de ces archives, dans la mesure où une telle opération ne porte atteinte ni à la sécurité ni à la souveraineté du nouveau maître de ces archives publiques.

13. La répartition des documents publics entre plusieurs Etats successeurs pose des problèmes plus complexes, mais non insolubles compte tenu des progrès des techniques de reproduction. Dans toute la mesure où ces pièces sont divisibles, chacun des Etats successeurs reçoit celles des archives qui sont situées dans le territoire sur lequel il exerce nouvellement sa souveraineté. Quant aux archives centrales, si elles sont indivisibles, elles sont confiées à l'Etat auquel elles se rapportent le plus, à charge pour lui d'en faire une reproduction pour les autres.

Le Rapporteur spécial a exposé également l'état de la pratique en matière de transfert gratuit des archives et des bibliothèques, ainsi que dans le domaine des délais de remise des archives.

14. Le sort des biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci faisait l'objet d'un quatrième article [art. 8]. Sous réserve de l'application des règles relatives à la reconnaissance, ces biens publics propres entrent non pas dans le patrimoine mais dans l'ordre juridique de l'Etat successeur. La propriété effective de ces biens n'est dévolue à ce dernier que dans les cas d'absorption totale et de décolonisation, c'est-à-dire lorsque le territoire affecté par le changement de souveraineté ne possède plus de personnalité ou de condition juridique distincte (cas d'absorption) ou bien en a acquis une nouvelle (cas de décolonisation).

Le Rapporteur spécial a examiné séparément l'hypothèse de biens du territoire transféré situés dans l'Etat prédécesseur lorsque celui-ci n'a pas disparu, et celle où les biens sont situés dans un Etat tiers.

### III. — Résumé du quatrième rapport

15. Dans son quatrième rapport<sup>8</sup>, le Rapporteur spécial a complété pour la vingt-troisième session de la Commission les quatre dispositions précitées par d'autres, et tout d'abord par celles qu'il avait déjà annoncées dans son troisième rapport et qui concernent :

<sup>6</sup> Dans son rapport à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission indique que certains représentants, « rappelant le principe *nemo plus juris transferre potest quam ipse habet*, ont désapprouvé la tentative faite par le Rapporteur spécial de distinguer, dans la propriété d'Etat, le domaine privé du domaine public » (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Annexes, point 88 de l'ordre du jour, doc. A/8537, par. 136*). Une erreur a dû se glisser, car il est clair, au contraire, que tous les efforts du Rapporteur spécial ont consisté à dépasser cette distinction non universelle.

<sup>7</sup> France, Conseil d'Etat, 28 avril 1876, Ministre de la guerre c. Hallet et C<sup>ie</sup>, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, Paris, Marchal, Billard, 1876, 2<sup>e</sup> série, t. 46, p. 398, note de bas de page.

<sup>8</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1.*

a) Les biens et droits incorporels (monnaie et privilège d'émission, trésor et fonds publics, créances publiques, droits de puissance concédante) ;

b) Les biens de l'Etat dans des entreprises ou des collectivités territoriales (biens d'entreprises et biens provinciaux et communaux) ;

c) Les biens des fondations.

16. Un article 7 était consacré à la monnaie et au privilège d'émission. Le problème de la monnaie, techniquement complexe, concerne à la fois la succession aux biens publics et la succession aux dettes publiques. Le papier-monnaie représente en effet théoriquement une dette de l'institut d'émission vis-à-vis du porteur de cette monnaie fiduciaire.

En ce qui concerne le privilège d'émission sur le territoire transféré, il est perdu par l'Etat prédécesseur, et l'Etat successeur exerce le sien propre. L'article proposé précise bien que ce privilège « appartient au nouveau souverain » et qu'il « n'est pas hérité ».

Quant à l'ensemble des signes monétaires propres au territoire transféré (dans le cadre d'une autonomie monétaire antérieure, comme c'est le cas dans d'anciennes colonies), ils passent sous le contrôle de l'Etat successeur.

Les hypothèses d'un démembrement ou d'une pluralité d'Etats successeurs ont par ailleurs été envisagées dans un paragraphe particulier du projet d'article. Mais, au stade actuel de son examen de la question, le Rapporteur spécial n'a pas estimé encore possible de proposer une règle générale de répartition de la monnaie qui tienne compte de tous les paramètres (importance numérique des populations respectives, degré de richesses du territoire, contribution passée à la constitution de réserves monétaires centrales, pourcentage de papier-monnaie en circulation dans le territoire, etc.).

17. Dans son projet d'article 8, le Rapporteur spécial touchait aux problèmes de la trésorerie et des fonds publics. Ces derniers, lorsqu'il arrive qu'ils soient la propriété du territoire transféré<sup>10</sup>, doivent passer sous l'empire du nouvel ordre juridique.

Quant au reste, c'est-à-dire à la trésorerie d'Etat, les écritures publiques étant arrêtées, l'Etat successeur reçoit les actifs et assume les charges afférentes ainsi que les déficits budgétaires ou de trésorerie. Il subit en outre le passif dans les conditions et selon les règles relatives à la succession à la dette publique, qui sera étudiée dans une phase prochaine.

Le Rapporteur spécial a indiqué dans son rapport que l'article proposé ne comporte pas une disposition particulière relative au cas de plusieurs Etats successeurs<sup>11</sup>. La pratique indique que dans ces cas les fonds publics sont répartis équitablement. Mais l'observation attentive de cette pratique permet de souligner la très grande complexité technique et la variété des solutions retenues, qui empêchent, de l'avis du Rapporteur spé-

cial, d'aller pour l'instant plus avant dans l'énoncé d'une règle complète et précise.

18. La question des créances publiques, à laquelle le Rapporteur spécial a consacré un projet d'article 9, se pose tout d'abord en termes de distinction entre créances d'Etat et créances de territoire. Le Rapporteur spécial a souligné la difficulté d'énoncer synthétiquement une norme générale réglant l'ensemble de la question des créances publiques et valable pour tous les cas de succession.

Si l'on excepte l'hypothèse bien claire de l'absorption totale, qui entraîne la disparition de l'Etat prédécesseur et justifie son successeur à se subroger à toutes ses créances comme à tous ses droits, on peut, de l'avis du Rapporteur spécial, affirmer que les créances appartenant en propre au territoire transféré et dont le débiteur (ou le titre, ou le gage éventuel) peut être localisé soit dans ce territoire soit hors de ses limites demeurent dans le patrimoine de ce territoire, quel que soit le type de succession, et ne se trouvent pas affectées par le changement de souveraineté. Si elles devaient changer de titulaires ou de statut, ce ne serait pas par un effet de la succession d'Etats, mais par une volonté du nouvel Etat agissant non comme successeur mais comme nouveau souverain sur le territoire.

Quant aux créances d'Etat de quelque nature qu'elles soient, dès lors qu'elle sont redevables à l'Etat prédécesseur du fait de son activité ou de sa souveraineté dans le cadre du territoire transféré, elles doivent bénéficier à l'Etat successeur. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial a insisté sur l'importance et la variété de ces créances, qui comprennent aussi les créances fiscales<sup>12</sup>.

Le cas, toujours complexe, de plusieurs Etats successeurs est généralement réglé par des accords spécifiques qui descendent dans le détail des problèmes techniques et financiers, notamment par l'intermédiaire de commissions d'experts.

19. Le Rapporteur spécial a consacré un article 10 aux droits de puissance concédante. L'Etat successeur est subrogé aux droits de propriété qui appartenaient à l'Etat prédécesseur, en tant que puissance concédante, sur les ressources naturelles dans le territoire transféré et d'une manière générale sur tous les biens publics faisant l'objet de concessions.

Cette disposition exprime le souci, approuvé par l'ONU, de reconnaître aux nations leur droit sur leurs ressources naturelles. Elle implique l'extinction, aussitôt la mutation territoriale réalisée, des compétences et des prérogatives de l'ancienne puissance concédante et la substitution des prérogatives de la nouvelle, incarnée désormais par l'Etat successeur.

Le problème n'est pas envisagé dans le projet d'article sous l'angle des droits miniers détenus par des particuliers ou des sociétés. Il y est plutôt question des droits exercés par la puissance concédante.

20. Un projet d'article 11 s'attachait en ses quatre paragraphes à déterminer le sort des biens d'Etat dans

<sup>9</sup> Ibid., 1971, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 190, doc. A/CN.4/247 et Add.1, art. 7, par. 4 du commentaire. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

<sup>10</sup> Ibid., p. 193, art. 8, par. 1 du commentaire.

<sup>11</sup> Ibid., p. 194, par. 3 du commentaire.

<sup>12</sup> Ibid., p. 197 et suiv., art. 9, par. 8 à 14 et 15 à 23 du commentaire.

les entreprises, établissements et corporations de droit public.

Là encore, la distinction a été opérée entre les biens de l'Etat prédécesseur (dans ces entreprises, établissements, etc.) et ceux qui appartiennent au territoire transféré, les premiers passant à l'Etat successeur, qui se trouve subrogé aux droits ainsi qu'aux charges et obligations correspondants, les seconds n'étant pas affectés par le fait du changement de souveraineté.

En ce qui concerne le cas où les biens d'entreprises ou d'établissements appartenant au territoire ou à l'Etat se retrouvent dans des portions de territoire relevant de souverains différents, le Rapporteur spécial a proposé qu'ils soient répartis équitablement entre les parties prenantes en tenant dûment compte des conditions de viabilité de celles-ci, de la situation géographique de ces biens et de leur origine, et moyennant éventuellement des soultes et compensations.

21. Les biens provinciaux et communaux faisaient l'objet d'un projet d'article 12 ordonné autour des quatre propositions suivantes :

a) Le changement de souveraineté doit normalement laisser subsister intégralement les biens, droits et intérêts patrimoniaux des provinces et des communes transférées. Cela ne relèverait pas *stricto sensu* de la succession d'Etats, n'eût été le fait que ces biens, droits et intérêts doivent être désormais régis par l'ordre juridique de l'Etat successeur, tout comme le sont les collectivités qui en sont propriétaires ;

b) Dans le cas où le changement de souveraineté a pour effet de scinder une province ou une commune par rattachement de ses diverses parties à deux ou plusieurs Etats successeurs, les biens, droits et intérêts de la collectivité première sont équitablement répartis entre les nouvelles collectivités territoriales selon les critères de viabilité et compte tenu de la situation géographique des biens et de leur origine, et moyennant éventuellement des soultes et compensations ;

c) L'Etat successeur se trouve subrogé aux droits et obligations de son prédécesseur pour la part de celui-ci dans les biens, droits et intérêts des provinces ou communes ;

d) En cas de pluralité d'Etats successeurs, cette part de l'Etat prédécesseur est répartie entre eux selon les critères d'équité, de viabilité, etc.

22. Un projet d'article 13 était consacré au sort des fondations pieuses, charitables ou culturelles, dont le statut juridique n'est pas, sauf contrariété grave avec l'ordre public de l'Etat successeur, affecté par la mutation territoriale.

#### IV. — Dispositions préliminaires figurant dans le quatrième rapport

23. Après avoir achevé la première rédaction des projets d'articles mentionnés ci-dessus, le Rapporteur spécial avait cru utile de les faire précéder par diverses dispositions préliminaires contenues dans son quatrième rapport. Il en a retenu quatre :

L'article 1<sup>er</sup> soulève le problème préalable du sort des biens en cas d'acquisition irrégulière d'un territoire.

Par l'article 2, le Rapporteur spécial a essayé de dégager une règle relative au transfert tel quel du territoire et des biens publics, c'est-à-dire d'une part en imposant le devoir à l'Etat successeur d'assumer les charges et obligations corrélatives à ses droits à succession sur les biens publics, et d'autre part en mettant à la charge de l'Etat prédécesseur l'obligation de maintenir de bonne foi la consistance des biens publics jusqu'à la date effective du transfert, le tout étant déterminé par référence au droit interne appliqué jusque-là au territoire transféré.

L'article 3 concerne la date de transfert des biens, qui ne correspond pas toujours en fait à celle du transfert du territoire lui-même.

L'article 4 est relatif aux limitations apportées conventionnellement au principe général du transfert des biens publics d'Etat.

24. Ces projets de règles présentés à titre de dispositions préliminaires ne concernent certes pas seulement la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Ils concernent encore moins à titre exclusif la succession en matière de biens publics. Le Rapporteur spécial avait tenu à le souligner dans son quatrième rapport<sup>13</sup>. Il a donc présenté ces articles sous cette réserve, puisqu'il s'agit de dispositions communes à plusieurs chapitres de la succession d'Etats, dont certains relèvent de la compétence d'autres rapporteurs spéciaux.

La Commission jugera s'il peut finalement paraître plus judicieux d'envisager l'examen de ces articles, ou d'autres encore, dans une phase ultérieure de ses travaux, une fois que l'exploration aura été suffisamment avancée dans les divers chapitres de la succession d'Etats.

25. En ce qui concerne tout particulièrement la disposition préliminaire relative au problème de l'acquisition irrégulière de territoire, les mêmes observations pourraient être faites, à ceci près que si méthodologiquement un examen différé s'imposait, logiquement cette disposition constitue en revanche un préalable à toute succession. Certes, l'étude de la succession d'Etats, tout comme n'importe quelle étude, oblige à tenir pour acquises d'emblée un certain nombre de règles et à considérer comme remplies au départ certaines conditions relevant de divers autres chapitres du droit international général. Toutefois, il a paru utile au Rapporteur spécial d'indiquer dans ce cadre préalable, même s'il fallait en différer l'examen ou en modifier la rédaction pour tenir compte de travaux ultérieurs, une disposition présentée comme une exception de « non-succession » en cas de transferts irréguliers de territoires.

26. Un problème sensiblement analogue s'était posé par exemple pour le droit des traités lorsque le Rapporteur spécial désigné, qui voulait étudier l'influence du

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 171, par. 3 ; p. 177, art. 2, par. 2 du commentaire ; et p. 180, art. 3, par. 1 du commentaire.

droit de la guerre sur le droit des traités, avait songé à consacrer une disposition à l'effet des hostilités sur un traité. Il est vrai qu'il a dû y renoncer...

#### V. — Réaménagements partiels proposés pour les troisième et quatrième rapports

27. Le Rapporteur spécial ne veut pas tirer de l'actualité politique immédiate des justifications supplémentaires au maintien de son projet d'article relatif à l'exception de « non-succession » du fait d'une acquisition irrégulière de territoire. Se souvenant d'avoir évoqué, à titre de simple exemple historique parmi d'autres, le cas de la création du Mandchoukouo<sup>14</sup>, le Rapporteur spécial résiste difficilement cependant à la tentation de souligner le mérite et le réalisme exceptionnels de la récente déclaration de M. Takeo Fukuda, ministre des affaires étrangères du Japon. S'adressant le 29 février 1972 à une commission de la Diète, le chef de la diplomatie nipponne a estimé que le Japon devait franchement reconnaître les fautes commises dans le passé et présenter des excuses à la Chine, notamment au sujet de l'occupation de la Mandchourie. « Cette reconnaissance des faits, a dit M. Fukuda, devrait permettre à la normalisation de s'amorcer. Nous devons présenter notre autocritique et nos excuses à la Chine<sup>15</sup> ». Toutefois, le Rapporteur spécial renonce à présenter formellement à la Commission le projet d'article 1<sup>er</sup>.

28. Il propose qu'il y soit substitué une formulation plus indirecte qui pourrait figurer ici ou là, par exemple au lieu et place de l'article 1<sup>er</sup> ou à l'article 2 en un paragraphe final nouveau, et être examinée à un moment ou à un autre par la Commission.

Cette formulation pourrait être la suivante :

**Parmi les conditions de la succession d'Etats doivent figurer le respect du droit international général et des dispositions de la Charte des Nations Unies sur l'intégrité territoriale des Etats et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.**

29. Revenant à la *définition des biens publics*, le Rapporteur spécial rappelle qu'il avait proposé une définition ainsi qu'une méthode de détermination de ces biens<sup>16</sup>. Les problèmes posés s'articulent, comme le commentaire l'a montré, autour de trois aspects : la définition des biens publics, la détermination de ceux-ci, et leur transférabilité.

30. Après avoir réfléchi de nouveau à l'économie de l'article 5 et de la variante 5 *bis*, consacrés à la définition, le Rapporteur spécial propose à la Commission

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 172, art. 1<sup>er</sup>, par. 8 et 9 du commentaire.

<sup>15</sup> R. Guillain, « Faisant son autocritique, le Japon se déclare prêt à reconnaître la Chine populaire », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> mars 1972, p. 1.

<sup>16</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 145 à 155, doc. A/CN.4/226, art. 1<sup>er</sup> et commentaire; et *ibid.*, 1971, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 184, doc. A/CN.4/247 et Add.1, art. 5 et 5 *bis* et commentaire.

de ne retenir que la variante. En effet, malgré toute l'extension donnée au champ d'application de l'article 5, la définition offerte ne couvre pas l'ensemble des biens publics. Le Rapporteur spécial craint d'avoir laissé hors du champ de l'article 5 des catégories de biens à caractère incontestablement public, tels que ceux qui relèvent de la notion de « propriété socialiste ». C'est ainsi par exemple que les *biens en autogestion* ne peuvent être visés par l'article 5 proposé puisqu'il est dans leur nature de n'appartenir ni à l'Etat, ni à « l'une de ses collectivités territoriales », ni enfin à « un organisme à caractère public ».

31. Le problème de la législation qui doit servir de référence pour la détermination des biens publics a fait l'objet de longs commentaires sur lesquels le Rapporteur spécial ne reviendra pas. Il est apparu à l'évidence, à la suite de l'examen de nombreux précédents, que la législation de l'Etat prédécesseur n'est pas toujours prise en considération. Il est fréquemment arrivé que l'Etat successeur définisse lui-même souverainement les biens publics qu'il estime devoir intégrer dans son patrimoine. C'est pourquoi, dans la variante proposée (art. 5 *bis*), la référence à la législation de l'Etat prédécesseur, n'étant pas toujours conforme à une pratique par ailleurs plus diversifiée, devrait être amendée de manière à rendre mieux compte de cette réalité.

32. Le Rapporteur spécial propose en conséquence une rédaction nouvelle, qui pourrait être la suivante :

**Au sens des présents articles, les « biens publics » désignent l'ensemble des biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté, ne faisaient pas l'objet, au regard de la législation de l'Etat prédécesseur, d'une appropriation privée dans le territoire transféré par cet Etat, ou qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur sur ce territoire.**

33. Ainsi, tout en faisant une certaine place au droit interne de l'Etat successeur dans la détermination des biens publics, on évite tout de même de la sorte la référence, toujours ambiguë et dangereuse, à « l'ordre public de l'Etat successeur », contenue au paragraphe 2 du projet initial d'article 5.

34. Il n'est pas superflu de rappeler que dans la succession d'Etats intervient une opération de transfert de biens qui, de ce fait, quittent un patrimoine d'Etat pour en rejoindre un autre. Ainsi, le problème de la *transférabilité des biens à l'Etat* est distincte d'un autre, celui de la transférabilité à des collectivités ou groupes autres que l'Etat. Ce dernier aspect ne devrait pas relever de la succession d'Etats proprement dite. On ne peut toutefois l'écarter complètement, pour deux raisons. La première est que les biens qui ne tombent pas dans le patrimoine de l'Etat successeur tombent au moins dans son « ordre juridique » ou sa sphère interne de compétence. La seconde est que le transfert ne s'effectue pas toujours d'organismes publics à organismes correspondants, mais fait intervenir des procédures et des règles, conventionnelles ou autres, qui mettent la plupart du temps en présence deux sujets du droit international.

35. C'est pourquoi ce double problème de transférabilité des biens d'Etat, d'une part, et de justiciabilité des autres biens publics à l'égard de l'ordre juridique de l'Etat successeur, d'autre part, devrait faire l'objet d'une disposition spéciale, qui pourrait se lire ainsi :

**1. Tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur les biens publics ou privés de l'Etat prédécesseur, toutes conditions par ailleurs remplies.**

**2. Tombent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur les biens de collectivités ou organes autres qu'étatiques, toutes conditions par ailleurs remplies.**

36. Une telle disposition a pour objet de clarifier le problème, même si par ailleurs on convient que la situation visée au second paragraphe relève du seul droit public interne de chaque Etat.

37. Le principe général du transfert de l'ensemble des biens publics d'Etat a fait l'objet d'un article intitulé « Biens ressortissant à la souveraineté », qui se lisait ainsi dans les troisième et quatrième rapports :

1. Sont dévolus à l'Etat successeur, de plein droit et sans compensation, les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire.

2. Les biens propres de ce territoire entrent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

38. Après avoir réexaminé le projet d'article ci-dessus, le Rapporteur spécial craint que celui-ci ne comporte dans sa présentation actuelle un inconvénient, qu'il soumet à l'appréciation de la Commission. Le paragraphe 1 peut laisser l'impression, étrangère à la pensée du Rapporteur spécial, que la souveraineté de l'Etat successeur serait en quelque sorte la continuation de celle de l'Etat prédécesseur, ce qui aurait des conséquences très importantes sur les dettes publiques et le passif en général, sur le sort des traités, des droits acquis, etc. Le Rapporteur spécial s'est expliqué là-dessus<sup>17</sup>. Cet inconvénient s'ajoute à celui, bien réel, de ne pouvoir disposer d'un critère sûr pour la détermination des « biens qui ressortissent à la souveraineté ».

39. Le Rapporteur spécial propose donc que l'on se réfère aux biens *nécessaires à l'exercice* de la souveraineté plutôt qu'aux biens ressortissant à la souveraineté. Le paragraphe se lirait ainsi :

**1. Sont dévolus de plein droit et sans compensation à l'Etat successeur les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire.**

40. Sans doute une telle formulation pose-t-elle toujours le problème, non tranché dans le paragraphe examiné, de savoir *a)* quels sont les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté, et *b)* quelle autorité possède le pouvoir de les déterminer. Il n'existe pas de réponse précise, tirée du droit international contemporain, à de telles questions. On ne pourra éviter de recourir au droit public interne, de même qu'il sera malaisé d'écarter partout et toujours l'application du droit public de l'Etat successeur.

C'est pourquoi, d'ailleurs, la formulation du paragraphe proposé est neutre. Il n'est pas indiqué quel Etat, prédécesseur ou successeur, sert de référence pour la détermination des « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté » sur le territoire.

41. On pourrait faire valoir l'argument selon lequel l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur devrait s'imposer de plein droit en vue de la détermination des biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté. Si cet exercice venait à être entendu plus largement par le successeur, au point d'exiger l'intégration dans son patrimoine de biens ci-devant considérés comme superflus ou non déterminants, la logique, du moins apparente, commanderait que l'on ne fasse pas payer à l'Etat prédécesseur le prix de la réalisation d'un régime politique et idéologique ou d'un modèle institutionnel différents. Il appartient à l'Etat successeur de payer un tel prix pour faire valoir sa *Weltanschauung* — sa propre « vision des choses » — et intégrer, cette fois avec compensation ou par d'autres moyens, des biens autres que ceux qui servaient à l'exercice ou à l'expression de la souveraineté de l'Etat prédécesseur sur le territoire transféré.

42. On pourrait marquer quelque hésitation à maintenir le paragraphe 2 de l'article 6 dans sa rédaction actuelle. Il répondait au souci de la recherche d'une formule couvrant tous les cas de succession. Le *territoire transféré* peut être celui d'un Etat fusionnant avec d'autres; une parcelle de territoire frontalière détachée d'un Etat et englobée à un autre; une région voisine faite de plusieurs communes; une province d'outre-mer ou une colonie devenue indépendante; une partie d'un Etat démembré dont les composantes ont été rattachées à divers Etats, etc.

Ce territoire transféré, ou affecté par le changement de souveraineté, peut avoir sur son sol des biens publics d'Etat qui passent au successeur, mais aussi d'autres biens publics : biens communaux, notamment (mais pas exclusivement), quand le territoire transféré est représenté par une ou plusieurs communes; biens provinciaux; biens de services ou d'établissements publics; biens d'organismes relevant de diverses collectivités. La colonie ou la province d'outre-mer peut avoir possédé des biens propres en tant que personne morale de droit public interne. Le Rapporteur spécial a visé toutes ces situations en utilisant la formule « biens propres » du territoire transféré, même si, dans les cas de *création d'Etat* (par décolonisation, sécession, démembrement, partition ou scission, ou de toute autre manière), ces mêmes « biens propres » changent de statut par le changement survenu et deviennent des biens *étatiques* appartenant au nouveau sujet de droit international qui vient d'être créé.

43. En vérité, ces « biens propres » au territoire subsistent en tout état de cause, quant à leur statut, une mutation juridique. Une partie seulement de ce phénomène est justiciable du droit international de la succession, le reste relevant du droit public interne de l'Etat successeur. Tout ce que l'on peut dire, dans une synthèse ayant l'ambition de couvrir toutes les situations, c'est que ces biens entrent dans la « mouvance juri-

<sup>17</sup> *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 77 et 78, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 29 à 34.



dique » ou dans la sphère interne de compétence juridique de l'Etat nouveau, ce qui peut, ou devrait, signifier aussi bien qu'ils demeurent des « biens propres » au territoire transféré ou qu'ils deviennent des biens d'Etat — ils le deviennent dans ce dernier cas soit par l'érection du territoire en Etat, soit du fait du changement de statut de ces biens par une volonté exprimée au plan interne par le nouveau souverain. On aperçoit bien par ce cas combien la formulation synthétique d'une règle risque de couvrir des situations dont certaines relèvent tantôt du droit international tantôt du droit interne, selon le type de succession envisagé (succession par création d'Etat ou non).

44. Les considérations qui précèdent justifient-elles la suppression du paragraphe 2 de l'article 6 proposé ? De deux choses l'une : ou bien, après le changement de souveraineté, les biens demeurent propres au territoire — ils ne sont pas affectés radicalement par le changement intervenu ; ce serait donc un cas hors succession d'Etats. Ou bien ils deviennent des biens d'Etat : mais alors cela serait le résultat soit de la création d'un Etat soit d'une décision interne postérieure au changement de souverain, prise par l'Etat successeur ; ce serait également un cas hors succession d'Etats, car l'un des phénomènes se produit juste avant et l'autre juste après le changement de souveraineté.

45. Par-dessus tout, le paragraphe 2 à l'examen a pour objet d'insister sur le fait que *les biens en question ne peuvent rester en aucune manière aux mains de l'Etat prédécesseur*. C'est sa seule vertu. Le Rapporteur spécial ignore si elle suffit pour justifier le maintien du paragraphe. La Commission le dira.

## VI. — Complément aux commentaires contenus dans le troisième rapport

46. En ce qui concerne l'article 14, relatif aux archives et bibliothèques publiques, la Commission est priée de se reporter aux commentaires figurant dans le troisième rapport<sup>18</sup>. Le Rapporteur spécial y apporte le complément d'information suivant :

L'article 245 du Traité de Versailles a fait obligation à l'Allemagne de restituer à la France les « trophées, archives, souvenirs historiques ou œuvres d'art [...] [et les] papiers politiques » enlevés d'un château et appartenant à un ministre français. De même, l'article 246 dudit traité prévoyait la restitution par l'Allemagne au Roi du Hedjaz du « Coran original ayant appartenu au calife Osman et enlevé de Médine par les autorités turques pour être offert à l'ex-empereur Guillaume II »<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 164 à 174, doc. A/CN.4/226, commentaire de l'article 7 [devenu article 14 dans le quatrième rapport].

<sup>19</sup> Le même article décidait (ce qui n'a rien à voir avec les archives, mais qui concerne les pièces historiques) que « le crâne du sultan Makaoua ayant été enlevé du protectorat allemand de l'Afrique orientale et transporté en Allemagne sera, dans le même délai, remis par l'Allemagne au Gouvernement de Sa Majesté britannique ». Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3<sup>e</sup> série, t. XI, p. 514 et 515.

La Belgique a obtenu de son côté, sur la base de l'article 247 du même traité et pour le compte de l'université de Louvain, « les manuscrits, incunables, livres imprimés, cartes et objets de collections correspondant en nombre et en valeur aux objets semblables détruits dans l'incendie mis par l'Allemagne à la Bibliothèque de Louvain »<sup>20</sup>. Il s'agit ici d'une compensation et non pas d'une restitution.

47. Recherchant le fondement de l'obligation de remettre les archives publiques, un auteur<sup>21</sup> écrit :

Tout ce qui fait partie du domaine public dans le pays annexé doit également devenir biens du domaine public de l'Etat annexant. Le caractère de ces biens est d'être imprescriptibles et inaliénables et d'être affectés à un service public. Or, en France et dans la plupart des Etats, les archives publiques font partie du domaine public de l'Etat, des départements, des communes ou des établissements publics dont elles sont la propriété. Il faut par conséquent conclure que l'annexion d'un Etat comporte la remise des archives [...] <sup>22</sup>.

Et il ajoute plus loin :

La livraison des archives publiques des territoires cédés étant la conséquence obligatoire de l'annexion, il n'y a pas lieu de s'étonner si dans un grand nombre de traités d'annexion la clause relative à cette obligation ne figure pas. Elle est sous-entendue : elle résulte de la « renonciation de l'Etat cédant à tous ses droits et titres sur le territoire cédé »<sup>1</sup>. Titre à occuper, à garder le pays et à en être le propriétaire, droit de l'administrer librement, tel est le sens de ces deux mots. Ils comportent comme corollaire la double obligation pour l'Etat démembré de laisser au nouvel occupant les biens du domaine public existant dans le territoire cédé, et de mettre en ses mains tous les éléments indispensables ou utiles pour l'administration de ce territoire.

1. Art. 1 du traité de Francfort<sup>23</sup>.

En faisant la part de tout ce qui a vieilli dans la terminologie employée par l'auteur et dans la justification de l'annexion, on retiendra simplement le principe coutumier de la remise de toutes les archives publiques en tant qu'instruments d'« administration » au sens le plus large, indépendamment de toute existence d'un accord général et, dans cet accord, de toute existence d'une clause spéciale.

48. La remise des archives publiques à l'Etat successeur n'est bien entendu possible que pour autant que cet Etat possède sans conteste la qualité de successeur. En cas d'annexion induite ou d'occupation militaire d'un territoire, le droit international protège en particulier les

<sup>20</sup> La Belgique a obtenu également, selon le même article, les volets du polyptyque de *l'Agneau mystique* peint par les frères Van Eyck (et se trouvant alors au musée de Berlin) ainsi que les volets du triptyque de la *Cène* peint par Dierick Bouts. En ce qui concerne le triptyque de Saint-Ildephonse (Rubens), et le Trésor de l'ordre de la Toison d'or, voir l'article 195 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (G. F. de Martens, éd., *op. cit.*, p. 754 et suiv.) et le quatrième rapport du Rapporteur spécial (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II [1<sup>re</sup> partie], p. 186 et 187, doc. A/CN.4/247 et Add.1, art. 5, par. 10 du commentaire, et art. 6, par. 3 du commentaire).

<sup>21</sup> L. Jacob, *La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion*, Paris, Giard et Brière, 1915 [thèse].

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 14 et 15.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 17. (C'est le Rapporteur spécial qui souligne.)

archives publiques, comme il protège en général tous les biens culturels — et, plus largement encore, tous les biens — dans l'Etat annexé<sup>24</sup>.

49. Le Rapporteur spécial doit à l'obligeance de son collègue de la Commission du droit international le professeur Tammes quelques nouvelles informations relatives aux archives réclamées par l'Islande au Danemark. On se souvient<sup>25</sup> que ces archives et parchemins avaient été collectionnés au Danemark par un Islandais professeur d'histoire à l'université de Copenhague. Malgré leur caractère de propriété privée, régulièrement léguée à un établissement d'enseignement au Danemark,

---

<sup>24</sup> Voir notamment les travaux de l'UNESCO sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, et les deux volumes publiés par l'UNESCO : *Informations sur la mise en œuvre de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 1954)*, Paris, 1967 et 1970 (SHC/MD/1 et SHC/MD/6). Pour les documents, manuscrits et trésors du monastère de Sainte-Catherine, dans le Sinaï, actuellement occupé par les troupes israéliennes, voir le document UNESCO 84/EX/8 et, en ce qui concerne d'autres biens culturels au Moyen-Orient, les additifs 1 à 7.

<sup>25</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 168 et 169, doc. A/CN.4/226, art. 7, par. 22 du commentaire.

et malgré leur nature de pièces sans relation avec l'histoire de la puissance publique en Islande, le principe de la restitution de ces archives par le Danemark avait été retenu.

Parmi les 1 600 pièces et documents qui constituent cette collection, dite de Magnusson, figure un manuscrit en deux volumes (le « Flatey Book ») écrit au XIV<sup>e</sup> siècle par deux moines de l'île de Flatey, partie intégrante de l'Islande, et qui retrace l'histoire des royaumes de Norvège. L'accord intervenu a mis fin à une longue et amère controverse entre Danois et Islandais, attachés les uns et les autres à cette collection, représentant des valeurs culturelles et historiques très élevées pour eux. Les autorités danoises ont rendu le 21 avril 1971 le « Flatey Book » et d'autres pièces, et durant les vingt-cinq prochaines années l'ensemble des documents rejoindront à Reykjavik l'Institut des manuscrits de l'Islande. Lorsque la cérémonie de remise officielle eut lieu et que les premiers documents quittèrent la Bibliothèque royale de Copenhague, celle-ci mit le drapeau en berne...<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> A. E. Pederson, « Scandinavian sagas sail back to Iceland », *International Herald Tribune*, 23 avril 1971, p. 16.