

Document:-
A/CN.4/345 and Add.1-3

Treizième rapport sur la succession d'États dans des matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, Rapporteur spécial

sujet:
Succession d'États dans les matières autres que les traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1981, vol. II(1)

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

SUCCESSION D'ÉTATS DANS DES MATIÈRES AUTRES QUE LES TRAITÉS

[Point 2 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/345 et Add.1 à 3

Treizième rapport sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial

[Original : français]
[6 et 29 mai, 5 et 16 juin 1982]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Pages
<i>Note liminaire</i>		4
INTRODUCTION	1	5
OBSERVATIONS SUR LES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS DU PROJET D'ARTICLES	2-302	5
PREMIÈRE PARTIE. — INTRODUCTION	2-30	5
Article 1 ^{er} (Portée des présents articles)	2-13	5
Article 2 (Expressions employées)	14-24	7
Article 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)	25-30	8
DEUXIÈME PARTIE. — BIENS D'ÉTAT	31-115	9
Section 1. — Dispositions générales	31-78	9
Article 4 (Portée des articles de la présente partie)	31-35	9
Article 5 (Biens d'Etat)	36-45	9
Article 6 (Droit de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent)	46-55	10
Article 7 (Date du passage des biens d'Etat)	56-67	12
Article 8 (Passage des biens d'Etat sans compensation)	68-70	13
Article 9 (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)	71-78	13
Section 2. — Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats	79-115	14
Article 10 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)	79-83	14
Article 11 (Etat nouvellement indépendant)	84-109	15
Article 12 (Unification d'Etats)	110	17
Article 13 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) <i>et</i>		
Article 14 (Dissolution d'un Etat)	111-115	17
TROISIÈME PARTIE. — DETTES D'ÉTAT	116-217	18
Section 1. — Dispositions générales	116-182	18
Article 15 (Portée des articles de la présente partie)	116-119	18
Article 16 (Dette d'Etat)	120-160	18
Article 17 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent)	161-163	24
<i>Projet d'article 17 bis</i> (Date du passage des dettes d'Etat)	164-167	24
Article 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)	168-182	24

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
Section 2. — Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats.	183-217	27
Article 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat).	183-190	27
Article 20 (Etat nouvellement indépendant).	191-207	28
Article 21 (Unification d'Etats).	208-213	31
Article 22 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) <i>et</i>		
Article 23 (Dissolution d'un Etat).	214-217	31
[...] PARTIE. — ARCHIVES D'ETAT.	218-302	32
Section 1. — Dispositions générales.	223-257	33
<i>Projet d'article G</i> (Portée des articles de la présente partie).	223	33
Article A (Archives d'Etat).	224-248	33
<i>Projet d'article H</i> (Droit de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent).	249-250	37
<i>Projet d'article I</i> (Date du passage des archives d'Etat).	251-254	38
<i>Projet d'article J</i> (Passage des archives d'Etat sans compensation).	255	38
<i>Projet d'article K</i> (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers).	256-257	39
Section 2. — Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats.	258-302	39
Article B (Etat nouvellement indépendant).	258-270	39
Article C (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat).	271-282	41
Article D (Unification d'Etats).	283-291	42
Article E (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) <i>et</i>		
Article F (Dissolution d'un Etat).	292-302	43

NOTE LIMINAIRE

Le texte des articles du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, adoptés en première lecture par la CDI, figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 8 et suiv.

Les *observations orales* des représentants d'Etats Membres à la Sixième Commission de l'Assemblée générale sont consignées :

Pour 1979, dans « Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la trente-quatrième session de l'Assemblée générale » (A/CN.4/L.311) ;

Pour 1980, dans « Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la trente-cinquième session de l'Assemblée générale » (A/CN.4/L.326).

Les *observations écrites* des gouvernements, parues initialement sous forme de documents reprographiés (A/CN.4/338 et Add.1 à 4), sont publiées dans *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), annexe I.

* * *

Conventions citées dans le présent rapport

	<i>Source</i>
Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969) Ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1969 »	<i>Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence</i> (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.
Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités (Vienne, 23 août 1978) Ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1978 »	<i>Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités</i> , vol. III, <i>Documents de la Conférence</i> (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10), p. 197.

Introduction

1. Le Rapporteur spécial, qui a reçu fort peu d'observations de fort peu d'Etats, expose ci-après, aux fins de faciliter une deuxième lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, les observations écrites des gouvernements, en y ajoutant, quand cela lui a paru nécessaire, les observations formulées oralement par les représentants d'Etats Membres au cours des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, à sa trente-quatrième session, en 1979, et à sa trente-cinquième session, en 1980.

Pour ce faire, la manière habituelle et aussi la plus appropriée est de procéder à l'évaluation de l'ensemble des observations en examinant les projets d'articles l'un après l'autre.

Observations sur les différentes dispositions du projet d'articles

PREMIÈRE PARTIE. — INTRODUCTION

ARTICLE 1^{er} (Portée des présents articles)

2. Compte tenu de la résolution 33/139 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1978, par laquelle l'Assemblée recommandait à la CDI de se proposer d'achever, à sa trente et unième session, l'examen en première lecture du « projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat », la Commission s'est posé la question de savoir s'il convenait de réexaminer les mots « *matières autres que les traités* » pour tenir compte de cette nouvelle restriction de portée. La Commission a cependant décidé d'attendre, pour ce faire, l'examen du projet en deuxième lecture, pour tenir compte des observations des gouvernements et de toute décision relative au futur programme de travail sur ce sujet. La Commission a néanmoins décidé, à sa trente et unième session, en 1979, de remplacer l'article « les », avant « *matières* », par « des » dans la version française du titre du sujet, et, en conséquence, du titre du présent projet d'articles et du texte de l'article 1^{er}, afin de l'aligner sur les autres versions linguistiques¹.

Observations orales — 1979

3. A la Sixième Commission, en 1979, un représentant a indiqué qu'il pensait, comme la CDI, qu'il fallait utiliser le terme « effets » pour indiquer que les dispositions concernaient, non la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, mais les effets de cette substitution sur le plan juridique, c'est-à-dire les droits et obligations qui en découlaient.

¹ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 16, commentaire de l'article 1^{er}, par. 3.

4. De l'avis d'un autre représentant, l'article 1^{er}, qui était censé servir d'introduction à l'ensemble du projet, n'y parvenait pas. En particulier, l'expression « *matières autres que les traités* » était trop négative. Il a suggéré de modifier cet article de manière qu'il énonce expressément ce à quoi les articles s'appliquaient plutôt que de laisser entendre ce à quoi ils ne s'appliquaient pas. L'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1969 fournirait à cet égard un meilleur modèle que l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1978.

Observations écrites

5. La *République démocratique allemande* approuve l'article 1^{er} et accueille favorablement la décision de la Commission de rechercher, en deuxième lecture, une définition plus précise du champ d'application de l'article 1^{er} et, par conséquent, du titre de la future convention. Il devrait être possible, selon elle, de mentionner expressément les questions qui font l'objet du projet d'articles, à savoir les biens d'Etat, les archives d'Etat et les dettes d'Etat.

6. L'*Italie* considère elle aussi souhaitable que le titre du projet reflète les questions qui y sont traitées; et propose par conséquent que le texte de l'article 1^{er} soit modifié comme il se doit. Le Gouvernement italien considère, en fait, que la partie du projet se rapportant aux archives d'Etat devrait, en raison de sa nature propre, être distincte des deux autres parties, et faire l'objet d'un ensemble autonome de règles. Cela entraînerait en pratique un remaniement des articles sur les biens d'Etat, consistant à exclure les archives de la catégorie générale des biens d'Etat, pour les situer dans ce nouvel ensemble.

7. L'*Autriche* estime également que, de par son imprécision, le titre du projet d'articles n'est pas satisfaisant pour

servir de titre à un instrument international et ne permet pas de savoir immédiatement quelles sont les matières couvertes par le projet d'articles. Il propose que la Commission en modifie le libellé, ainsi que celui de l'article 1^{er}, pour tenir compte du fait qu'elle n'a étudié que trois matières.

8. La Tchécoslovaquie exprime le même avis que la République démocratique allemande et l'Autriche et souhaite que le libellé du titre et la rédaction de l'article 1^{er} n'aient pas une portée trop étendue, risquant d'induire en erreur, compte tenu du contenu actuel, plus limité, du projet d'articles.

9. Rappelant que plusieurs délégations avaient exprimé devant la Sixième Commission le souhait que l'actuel projet d'articles soit harmonisé avec la Convention de Vienne de 1978, le Gouvernement tchécoslovaque considère que cette harmonisation doit aussi viser le champ d'application des deux textes respectifs. Or, selon ce gouvernement

l'article 1^{er} de la convention susmentionnée limite la portée de la Convention aux traités entre les Etats. Dans le cas de l'article 1^{er} [de l'actuel projet d'articles], compte tenu de la conception des dettes figurant à l'article 16 où les dettes d'Etat sont définies de manière beaucoup plus large que simplement comme des dettes entre Etats, le parallèle avec la Convention de Vienne de 1978 disparaît¹.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

10. Il est certain que la décision de la Commission de remplacer l'article défini « les » figurant avant le mot « matières » par l'article indéfini « des » dans le titre français du projet a permis d'améliorer le texte dans la mesure où, contrairement à ce que pouvait suggérer le titre précédemment choisi, il apparaît clairement à présent que le projet d'articles ne couvre pas *toutes* les matières autres que les traités, mais *certaines* matières seulement. Néanmoins, il faut reconnaître que ce nouveau titre choisi n'est pas encore satisfaisant dans la mesure où il n'indique pas d'emblée *quelles* matières, nommément désignées, font l'objet du projet d'articles.

Il paraît souhaitable de faire plus complètement refléter dans le titre les matières effectivement étudiées. Du reste, le parallélisme établi entre ce projet d'articles et celui consacré à la succession en matière de traités ne suggère plus du tout que l'on conserve le titre de l'actuel projet d'articles : tel aurait pu être le cas si l'on avait étudié *toutes* les matières autres que les traités, comme cela avait été l'intention initiale. La multiplicité des matières n'aurait pas en effet permis leur énumération complète dans le projet d'articles. A présent que la Commission a limité son champ d'action aux biens et aux dettes d'Etat, la situation est toute différente et le même parallélisme commande plutôt aujourd'hui que, de même que l'on a des articles sur la succession en matière de traités, on devrait avoir des articles sur la succession en matière de biens et dettes d'Etat.

11. Un problème se pose toutefois à propos du cas des archives d'Etat. Quelques membres de la Commission et quelques Etats considèrent que les archives d'Etat constituent certes des biens d'Etat mais possèdent des caractères tellement spécifiques qu'il importe de les distinguer des biens d'Etat. De la sorte, le titre, s'il doit refléter fidèlement le contenu du projet d'articles, devrait se lire comme suit : « Succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat ».

Le Rapporteur spécial a toujours soutenu que les archives d'Etat constituent certes une catégorie particulière de biens d'Etat, mais que, fondamentalement, elles relèvent des biens d'Etat. Ici, le souci de la Commission ne doit pas être seulement de faire refléter dans le titre toutes les matières effectivement étudiées dans le projet, mais d'éviter que des problèmes *de fond* ne surgissent. Si les archives d'Etat constituent une catégorie de biens d'Etat, elles doivent être régies alors par les dispositions relatives aux biens d'Etat tout autant que par celles, plus spécifiques, relatives aux archives d'Etat. Le fait de prévoir de manière distincte les archives d'Etat à la fois dans le titre du projet et dans le corps de celui-ci en tant qu'ensemble de règles autonomes figurant dans une partie spéciale pourrait laisser craindre que les règles relatives aux biens d'Etat ne peuvent en aucun cas s'appliquer, même à titre subsidiaire, aux archives d'Etat.

12. Néanmoins, le Rapporteur spécial considère que le risque n'est pas considérable et que la Commission peut d'ailleurs l'éviter en ajoutant quelque part dans le texte sur les archives une formule appropriée pouvant clairement indiquer que les archives d'Etat constituent une catégorie de biens d'Etat. Le Rapporteur spécial suggère donc à la Commission d'accepter le titre suivant :

« Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat »

et de modifier en conséquence la formulation de l'article 1^{er}.

13. Quant à l'observation du Gouvernement tchécoslovaque relative à l'harmonisation souhaitable entre l'actuel projet d'articles et la Convention de Vienne de 1978 du point de vue de leur champ d'application respectif, elle a pour point de départ le fait que les dettes d'Etat ne sont pas définies comme des dettes dues par un Etat exclusivement à un autre Etat. Le Gouvernement tchécoslovaque croit que la relation d'Etat à Etat (entre l'Etat successeur ou prédécesseur d'une part et l'Etat tiers d'autre part) qu'on observe dans la succession d'Etats en matière de traités est une caractéristique de la succession d'Etats alors qu'elle n'est en fait qu'une caractéristique du traité. Pour les biens, ou les archives, il n'existe pas nécessairement un rapport juridique entre l'Etat (prédécesseur ou successeur) et l'Etat tiers dans le cadre de la succession d'Etats. Un tel rapport existe par contre lorsqu'il s'agit de la succession d'Etats en matière de traités et aussi en matière de dettes lorsque, dans ce dernier cas, la dette est due à un Etat. Ce qui est en réalité en jeu ce n'est donc pas un problème de champ d'application du projet d'articles mais bien plutôt une question propre tenant à l'essence ou à la nature spécifique de chaque matière : bien, dette, archive ou traité.

¹ *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), annexe I, sect. 10, par. 5.

ARTICLE 2 (Expressions employées)

Observations orales

1979

14. A la Sixième Commission, en 1979, on a jugé que la CDI avait eu raison de faire correspondre les définitions de l'article 2 avec celles de la Convention de Vienne de 1978, puisque les unes et les autres traitaient du même phénomène dans toute une série de cas.

Paragraphe 1, al. e

15. On a douté que la définition de l'expression « Etat nouvellement indépendant » soit la plus appropriée, dans la mesure où, en prévoyant que le territoire d'un tel Etat devrait avoir été un territoire dépendant « immédiatement avant la date de la succession d'Etats », on semblait vouloir écarter des cas, qu'il n'y avait pas de raison d'exclure, où il y avait naissance d'un nouvel Etat du fait de la séparation d'une partie d'un Etat existant ou de l'unification de deux ou plusieurs Etats existants. On a soutenu que la définition était très restrictive. Il aurait fallu mentionner tous les nouveaux Etats et ceux qui sont en voie de formation, ou les Etats qui sont devenus indépendants par d'autres voies que le transfert volontaire d'une partie du territoire d'un Etat, et il faudrait que les prérogatives accordées à l'« Etat nouvellement indépendant » formé à partir d'un territoire dépendant le soient à tous les nouveaux Etats sans distinction.

Paragraphe 1, al. f

16. S'agissant de la définition d'« Etats tiers », on a mentionné la nécessité d'éviter de donner un sens nouveau et pas nécessairement clair à des expressions bien établies. Etant donné le rôle central qu'elle jouait dans le développement du droit international, il revenait à la CDI de préserver l'intégrité et la clarté de la terminologie de ce droit.

Paragraphe 2

17. Il a été fait remarquer que la terminologie était une question secondaire; le véritable objet de cette disposition, telle qu'elle avait été conçue dans le droit des traités, était de préserver le droit et les usages internes des Etats en général.

1980

18. De l'avis d'un représentant à la Sixième Commission, il semble qu'il y ait une contradiction entre le paragraphe 1, al. a, et l'article 16, al. b (voir ci-dessous par. 142).

19. Un autre représentant a considéré que le paragraphe 2 est superflu parce qu'il répète ce qui est dit au paragraphe 1 et en outre parce que tout traité est un texte autonome, un « système fermé » de normes juridiques. De même, il n'est pas nécessaire de mentionner l'« emploi » des termes, ni même de se référer au « sens qui peut leur être donné ». Si on maintient le paragraphe 1, il faudra y ajouter les mots « ou dans les traités internationaux ».

Observations écrites

20. La République démocratique allemande accueille favorablement le projet d'article 2. Quant à la Tchécoslovaquie, elle suggère que l'article 2 soit complété par la définition des termes « biens d'Etat », « dettes d'Etat », et « archives d'Etat », qui, jusqu'à présent, sont disséminés dans les divers chapitres du projet. Le Gouvernement tchécoslovaque considère par ailleurs que la définition du terme « Etat tiers » n'est pas très claire.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

21. Les alinéas a, b, c et d du paragraphe 1 n'ont pas fait l'objet de remarques ou d'objections et paraissent recueillir l'agrément général. Un problème a été soulevé pour l'alinéa e, relatif à la définition de l'« Etat nouvellement indépendant ». Il est peut-être vrai que la CDI n'a pas trouvé la terminologie la plus adaptée. Mais il est tout à fait clair que la Commission a entendu traiter ici du cas de la succession d'Etats par décolonisation. Par les règles qu'elle a élaborées, elle a bien montré le caractère très spécifique de ce type de succession. La différence qui existe entre les « Etats nouvellement indépendants » issus de la décolonisation et les « Etats nouveaux » créés par la séparation d'une partie d'un Etat existant, ou l'unification de deux ou de plusieurs Etats existants, réside dans la situation de « dépendance » dans laquelle se trouvait le territoire de l'Etat nouvellement indépendant jusqu'à la veille de la succession d'Etats.

Le Rapporteur spécial n'est pas favorable à une assimilation pure et simple des deux cas différents de succession d'Etats, en dépit de certaines similitudes existant entre eux.

22. Quant à l'expression « Etat tiers » figurant à l'article 2, par. 1, al. f, la Commission en a donné la définition la plus simple, la plus sobre et la plus adaptée au projet d'articles. Le Rapporteur spécial ne croit pas qu'une telle définition risque de créer des confusions dans la compréhension d'une notion de droit international par ailleurs bien établie. Il ne voit pas en tout cas comment on pourrait améliorer davantage la définition proposée.

23. La suggestion du Gouvernement tchécoslovaque de compléter l'article 2 par la définition des termes « biens d'Etat », « dettes d'Etat » et « archives d'Etat » pourrait être retenue par la Commission. Il suffirait de transférer à l'article 2 les définitions qui figurent dans les articles 5, 16 et A. Mais il faut bien se rendre compte que les définitions figurant dans l'article 2 y ont été regroupées parce qu'elles s'appliquaient à l'ensemble du projet, les termes définis étant fréquemment utilisés dans toutes les parties du projet. Tel n'est pas le cas des biens d'Etat, des dettes d'Etat et des archives d'Etat, dont les termes définis ne sont utilisés que dans la partie spécifique se rapportant à la matière concernée. C'est pourquoi les définitions de chaque matière ont été proposées au début de chaque partie qui traite de cette matière.

24. La disposition contenue dans le paragraphe 2, dont la suppression avait été recommandée, paraît utile au Rapporteur spécial qui en recommande le maintien.

ARTICLE 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Observations orales — 1979

25. Certains représentants ont souligné l'importance de l'article 3. On a dit à ce propos que le projet d'articles ne prétendait pas annuler les effets de successions d'Etats antérieures. Plutôt que d'essayer d'harmoniser les pratiques anciennes, il s'orientait vers l'avenir. On a également fait remarquer que la Convention de Vienne de 1978 contenait à l'article 6 une règle similaire.

26. Un représentant a dit que sa délégation pouvait accepter en principe l'article 3 pour le moment, puisqu'à la lumière des commentaires relatifs à l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978 et du rapport de la CDI sur les travaux qu'elle avait consacrés à cet article à sa vingt-quatrième session³, il semblait refléter le droit établi. Le moment toutefois était venu de faire preuve de plus d'objectivité dans l'évaluation des règles de droit international énoncées dans la Charte des Nations Unies. Ces dernières années, lesdites règles avaient été violées de manière flagrante afin de servir des intérêts nationaux égoïstes, et des guerres d'agression avaient été menées par des Etats sous prétexte qu'ils agissaient en état de légitime défense individuelle ou collective comme l'autorisait la Charte. Ces actes d'agression, qui n'étaient nullement proportionnés aux actes qui les avaient provoqués, avaient souvent donné lieu à l'installation d'armées d'occupation et n'étaient pas conformes aux règles du droit international énoncées dans la Charte.

27. Un représentant, tout en approuvant l'article 3, estimait néanmoins qu'il conviendrait d'en modifier le libellé, lequel se référerait à tort à la Charte des Nations Unies, instrument de caractère essentiellement politique. De l'avis d'un autre représentant, il aurait été préférable de formuler cet article en termes plus généraux et de dire simplement que les articles « s'appliquent aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international ».

Observations écrites

28. La République démocratique allemande trouve acceptable le libellé de l'article 3. La Tchécoslovaquie considère aussi que l'article 3 est acceptable.

³ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 255, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, commentaire de l'article 6.

29. Il ne fait pas de doute que l'article 3 est utile et même nécessaire. Il a du reste son pendant dans l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978. Sa rédaction peut toujours être améliorée, mais se borner à déclarer, comme il a été proposé, que les articles « s'appliquent aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international », risque de faire rouvrir un débat sans fin sur le point de savoir ce qu'est le « droit international ». On se souvient que, dans le projet de charte des droits et devoirs économiques des Etats, les pays industrialisés avaient soutenu que les nationalisations devaient intervenir « conformément aux règles applicables du droit international »⁴. Imposer aux Etats de se conformer au droit international, c'était, au stade d'évolution de celui-ci, leur imposer l'idée d'une indemnisation « juste, adéquate, prompt et effective » et donc les enfermer dans un système de normes traditionnelles qui ont évolué depuis lors. A sa sixième session extraordinaire, l'Assemblée générale avait alors dû renoncer à conditionner les nationalisations par leur « conformité au droit international ».

30. Dans la formulation de l'article 3, la Commission ne s'est pas contentée de se référer à la conformité de la succession d'Etats au droit international. Elle y a ajouté les principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies. Il est exact que la Charte est un document politique, mais il serait hasardeux de soutenir que ce document politique est dépourvu de toute armature juridique et qu'il ne contient aucun principe de droit international. Il faut ajouter que par le biais de la mention de la Charte on fait intégrer d'autres principes contenus dans de grandes résolutions de l'Assemblée générale considérées comme interprétatives de la Charte. Il en est ainsi par exemple du monument que représente la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, qui énonce les sept « principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies ».

Le Rapporteur spécial est en conséquence d'avis que la Commission maintienne telle quelle la formulation de l'article 3.

⁴ TD/B/AC.12/4 et Corr.1, p. 10.

DEUXIÈME PARTIE. — BIENS D'ÉTAT

SECTION 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE 4 (Portée des articles de la présente partie)

Observations orales — 1979

31. Un représentant a pensé que les articles 4 et 15 auraient pu être combinés aux fins de définir la portée et l'application du projet d'articles.

Observations écrites

32. La République démocratique allemande accepte dans l'ensemble la définition des biens d'Etat figurant dans la deuxième partie, sect. 1 (art. 4 à 9) et les dispositions qui régissent la succession. Ce sont tout particulièrement les biens d'Etat qui constituent la base matérielle essentielle à l'établissement d'un Etat et à la garantie de sa souveraineté.

33. La Tchécoslovaquie propose la suppression de l'article 4 (et de l'article 15, son équivalent pour les dettes d'Etat), dès lors que l'on acceptera une formulation de l'article 1^{er} permettant de citer expressément les biens d'Etat, archives d'Etat et dettes d'Etat comme matières étudiées.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

34. L'article 4 a simplement pour objet, comme le signale le commentaire qui s'y rapporte, de préciser que les articles de la deuxième partie ne portent que sur une seule catégorie de « matières autres que les traités » visées à l'article 1^{er}. Il paraît difficile de se passer d'un tel article, tout comme d'ailleurs de l'article 15, qui est sa réplique pour les dettes d'Etat. Le Rapporteur spécial ne voit pas comment on peut combiner les articles 4 et 15, pour répondre à l'observation d'un représentant à la Sixième Commission, aux fins de définir la portée et l'application du projet d'articles. En vérité, la portée et l'application de l'ensemble du projet ont déjà été déterminées par l'article 1^{er}. Il restait à préciser le champ d'application des articles de chaque partie consacrée à chaque matière. C'était là l'objet de l'article 4 pour les biens d'Etat et de l'article 15 pour les dettes d'Etat.

35. Contrairement au Gouvernement tchécoslovaque, le Rapporteur spécial ne pense pas que la reformulation de l'article 1^{er} en vue de citer expressément chacune des matières étudiées permet de supprimer l'article 4. Celui-ci a en effet un tout autre objet que l'article 1^{er}. Alors que ce dernier article précise quelles sont les matières étudiées dans le projet, l'article 4 a pour fin de signaler que les articles consacrés à chaque matière s'appliquent exclusi-

vement à celle-ci. Cela posera d'ailleurs le problème, déjà évoqué par le Rapporteur spécial, de savoir si les articles sur les biens d'Etat s'appliquent à la matière des archives d'Etat si l'on considère que celles-ci ne constituent qu'une catégorie particulière de ceux-là.

ARTICLE 5 (Biens d'Etat)

Observations orales

1979

36. Un représentant a suggéré que la définition des biens d'Etat soit incorporée à l'article 2 en même temps que les définitions de la dette d'Etat et des archives d'Etat, afin que l'on puisse aisément déterminer sur quel sujet porte le projet.

37. Un autre représentant a estimé que cette définition qui renvoyait au droit interne de l'Etat prédécesseur devrait être réexaminée ultérieurement. Le renvoi au droit interne semblait logique puisque la question de la succession à des biens d'Etat ne se posait pas si ces biens n'appartenaient pas à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne. Toutefois, il n'était pas exclu qu'un bien appartienne à plusieurs Etats conformément à leurs droits internes respectifs, ceux-ci pouvant entrer en conflit, ou qu'un bien fasse partie du patrimoine commun de l'humanité, comme c'était le cas du fond des mers ou de leur sous-sol au-delà de la juridiction nationale, auxquels cas c'était le droit international et non le droit interne qui s'appliquait. En conséquence, il faudrait peut-être se référer aussi au droit international ou à la solution que fournissait le système juridique international.

1980

38. Le représentant des Emirats arabes unis a proposé que dans le texte et le titre de l'article 5, relatif aux biens d'Etat, on ajoute l'expression « meubles ou immeubles ».

39. L'article 5 contenant une définition, il devrait faire partie du paragraphe 1 de l'article 2. De plus, compte tenu de ce que les « biens » sont des droits, et de ce que le terme « intérêts » n'a de sens dans le contexte de l'article que s'il désigne des « droits », le représentant de la Grèce a demandé pourquoi on a utilisé trois termes pour définir l'expression « biens d'Etat ».

A la troisième ligne de l'article 5, après l'expression « droit interne », il faudrait insérer les termes « y compris le droit international privé », car un Etat peut avoir des droits conformément à la législation d'un autre Etat si cela est prévu par le droit international privé en vigueur pour lui.

Observations écrites

40. La République démocratique allemande se félicite de ce que l'article 5 donne des biens d'Etat une définition

* Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 18.

globale qui se justifie du point de vue du droit international et qui permet une réglementation universelle ne renvoyant pas à la structure interne des biens d'Etat des divers pays (par exemple la division des biens d'Etat en domaine public et en domaine privé).

41. La *Tchécoslovaquie* trouve logique la référence au droit interne de l'Etat prédécesseur comme critère de définition de la notion de « biens d'Etat ». Elle note cependant que

le fait que les mêmes biens peuvent, conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, être considérés comme biens appartenant à cet Etat alors que, conformément au droit interne d'un autre Etat ou conformément au droit international, ils peuvent être considérés comme biens appartenant à un Etat autre que l'Etat prédécesseur, nécessite que cette question soit étudiée une fois de plus par la CDI. Il s'avère souhaitable que l'on fasse intervenir aussi dans la solution de cette question, du moins dans une certaine mesure, le droit international⁶.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

42. Dans ses différents rapports, le Rapporteur spécial avait bien précisé que la référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, comme critère de détermination des biens d'Etat, était logique parce que la question de la succession d'Etats ne se poserait pas si les biens considérés n'appartenaient pas à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne. En effet, pour savoir quels sont les biens qui appartiennent à l'Etat prédécesseur, ou que celui-ci considère comme tels, il faut consulter inévitablement son droit interne. Mais le Rapporteur spécial avait aussi donné de nombreux exemples historiques⁷ dans lesquels l'application du droit interne de l'Etat prédécesseur avait été écartée soit par l'Etat successeur qui lui avait substitué son propre droit interne, soit par la jurisprudence internationale qui lui avait préféré ses propres décisions. C'est une situation qui n'a pas échappé à la Commission, qui avait cependant tenu à choisir la solution la plus logique, la plus normale et la plus fréquente.

43. Cette position ne devrait pas risquer d'être affectée par les observations soit des représentants à la Sixième Commission, soit des gouvernements eux-mêmes, selon lesquelles il faudrait donner sa place au droit international aussi. Certes, il peut arriver que certains biens appartiennent à deux ou plusieurs Etats conformément à leur droit interne respectif ou que d'autres appartiennent à l'Etat prédécesseur conformément au droit international, notamment au nouveau droit de la mer qui prévoit en particulier la création d'une zone économique exclusive et un patrimoine commun de l'humanité. Mais il est clair que les textes de droit international qui établissent l'appartenance d'un bien à un Etat sont en général intégrés dans le droit interne de cet Etat. Par exemple, la ratification de la future convention sur le droit de la mer permettra à tout Etat qui y procédera de « recevoir » cette convention dans son propre droit interne. De la sorte le critère retenu pour la détermination du bien de l'Etat prédécesseur est le

droit interne de cet Etat enrichi par la « réception » de tous les textes pertinents de droit international.

44. Reste à savoir s'il convient de faire aussi référence au droit international privé, comme cela a été suggéré. Si un bien peut être considéré comme bien de l'Etat prédécesseur en fonction des règles du droit international privé, il est vraisemblable là aussi que ces règles de « qualification » ou de « renvoi » font partie intégrante du droit interne de l'Etat prédécesseur. Par ailleurs, il n'est pas possible qu'un Etat (prédécesseur) puisse avoir des droits conformément à la législation d'un autre Etat et en application du droit international privé en vigueur dans cet Etat sans que cela s'accompagne d'une « réception » de ce bien dans le droit interne de l'Etat prédécesseur. La législation, *lato sensu*, de cet Etat aura exprimé la « prise en charge » de ce bien dans le patrimoine de cet Etat.

45. L'expression « biens, droits et intérêts » a été critiquée par le représentant de la Grèce. Le Rapporteur spécial a fourni, dans ses rapports précédents relatifs à cette matière, de nombreux exemples par lesquels la notion de « biens » peut être couverte. Il s'agit en fait de tout ce qui peut constituer l'actif d'un patrimoine, depuis des biens physiques, corporels, jusqu'à des biens immatériels ou incorporels, tels que des droits, des créances, des actions, des obligations, des bons, etc., en passant par de simples « intérêts ». Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans ses rapports précédents, la formule « biens, droits et intérêts » a été souvent utilisée dans des instruments juridiques internationaux. La Commission l'a rappelé dans le commentaire qu'elle a consacré à cet article⁸. Le Rapporteur spécial suggère qu'on maintienne cette formule et, d'une manière générale, que l'on conserve le libellé actuel de l'article 5.

ARTICLE 6 (Droit de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent)

Observations orales — 1979

46. Un représentant a estimé que la règle énoncée à l'article 6 devrait s'étendre à toutes les charges, droits et obligations juridiques grevant les biens qui passent à l'Etat successeur. A supposer, par exemple, que l'Etat prédécesseur ait octroyé une concession pour l'installation de kiosques et de buffets dans les gares d'une société nationale de chemins de fer, le gouvernement de l'Etat successeur ne devait pas être tenu de maintenir cette concession lors du passage normal de biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Telle était l'opinion exprimée par la Cour suprême de son pays et que son gouvernement avait acceptée.

47. Un autre représentant a dit que le terme « naissance » n'épuisait pas toutes les hypothèses de succession d'Etats que l'article 6 était censé couvrir, et particulièrement l'hypothèse d'un territoire qui aurait connu, avant la colonisation, des structures étatiques. Dans ce cas, au lieu de parler de « naissance » de droits, il serait plus

⁶ *Annuaire...* 1981, vol. II (2^e partie), annexe I, sect. 10, par. 9.

⁷ Voir « Troisième rapport sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités », *Annuaire...* 1970, vol. II, p. 149 et suiv., doc. A/CN.4/226.

⁸ *Annuaire...* 1979, vol. II (2^e partie), p. 19, commentaire de l'article 5, par. 10.

indiqué de parler de « renaissance » ou de « résurgence » de ces droits, mis en veilleuse durant la période coloniale. Cette remarque paraissait justifiée par le choix des termes utilisés dans le même contexte dans les accords internationaux cités au paragraphe 2 du commentaire consacré à l'article 6°. En utilisant les termes « acquérir » et « céder », les traités de Lausanne, de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye, de Neuilly-sur-Seine et de Trianon exprimaient l'idée de continuité dans l'existence de droits. A cela, il y avait lieu d'ajouter la précision qu'apportait la deuxième moitié du même article 6 à travers l'idée de passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

48. Le même représentant a estimé que, pour introduire cette idée de continuité dans l'existence des droits, on serait tenté d'utiliser le terme « acquérir », lequel sous-entendait l'idée de préexistence et de survivance de ces droits, mais l'usage qui en était fait dans le cadre du droit international privé, et plus particulièrement en matière de nationalité, rendait malaisée l'adoption de cette notion. Il a rappelé que la CDI et la Conférence sur la succession d'Etats en matière de traités n'avaient pas adopté uniquement, comme principe de base en la matière, celui de la *tabula rasa*, mais l'avaient combiné avec l'impératif de continuité qui était un élément nécessaire de la sécurité juridique des relations internationales. De même que la succession d'Etats en matière de traités ne supposait pas toujours un départ *ex nihilo*, la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat et de biens d'Etat, si elle entraînait, en fait et en droit, l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur, n'entraînait pas toujours la « naissance » de droits pour l'Etat successeur. Pour introduire ces précisions dans le projet d'article 6, il proposait la formulation ci-après :

« Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et l'obtention par l'Etat successeur de ces mêmes droits sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie. »

Observations écrites

49. La République démocratique allemande estime importantes et convenables les dispositions selon lesquelles une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur.

50. La Tchécoslovaquie s'est attachée aux expressions employées, « extinction » et « naissance » des droits, et s'est demandé si les éléments de *rupture*, dans le rapport juridique, que recèlent ces deux expressions, sont en harmonie d'abord avec l'autre expression du même article qui traduit le *passage* des biens et surtout avec l'idée de *continuité* du rapport juridique. La Tchécoslovaquie prie en conséquence la CDI de réfléchir sur la terminologie employée.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

51. Le problème a été posé de savoir si l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les biens d'Etat s'ac-

compagne de la disparition de « toutes les *charges, droits et obligations* juridiques grevant ces biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur ». La question est très délicate et fort complexe à la fois; elle méritait d'être posée, à défaut d'être tranchée aussi radicalement par le représentant qui l'avait soulevée devant la Sixième Commission.

Cette partie du projet d'articles est consacrée aux biens et donc à tout ce qui constitue un *actif* patrimonial. C'est la partie suivante qui touche au *passif* patrimonial, c'est-à-dire aux dettes, étudiées effectivement par la Commission, qui n'a pas eu le temps d'examiner dans ce contexte la succession à d'autres aspects de ce passif tels que la succession aux charges, aux obligations contractuelles ou de toute autre nature. Mais il est difficile de mêler, dans la partie ici en discussion et relative aux biens et droits, des questions touchant aux charges et obligations.

52. On peut donc dire en conclusion que l'article 6 n'a pas d'autre objet que de se prononcer sur le sort des droits qui passent à l'Etat successeur, sans préjuger du devenir des obligations et charges y attachées. Celles-ci sont régies par la partie suivante consacrée aux dettes d'Etat, dans la mesure où, par exemple, l'Etat prédécesseur a contracté des dettes pour créer le bien ou a accepté des hypothèques ou différentes autres charges frappant le bien considéré. Quant aux autres obligations qui peuvent être liées à ce bien, la Commission n'a pas étudié le problème général de la succession aux obligations. En filigrane, se pose là notamment le problème des droits acquis d'Etats tiers ou de tierces personnes.

53. Il est donc difficile d'affirmer avec certitude que toutes les charges et obligations disparaissent avec l'extinction des droits sur le bien qui passe à l'Etat successeur. On peut même présumer le contraire, non seulement sur la base des dispositions de la partie consacrée à la succession aux dettes d'Etat, ou de la théorie générale des obligations, mais peut-être aussi, indirectement, sur la base de l'article 9 du projet d'articles, qui dispose que :

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats, sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

On peut, dans ce cadre, songer à des « charges et obligations » grevant un bien et constituant pour l'Etat tiers ces « droits et intérêts » visés et protégés par l'article 9 ci-dessus évoqué.

54. L'observation faite par un représentant qui s'est référé au cas d'un territoire qui aurait eu des structures étatiques avant d'être colonisé est pertinente. Les droits de l'Etat successeur ne « naissent » pas dans cette hypothèse, ils renaissent ou resurgissent. Mais la formulation de rechange qu'il suggère pour l'article 6 ne tient pas compte de sa propre remarque. « Une succession d'Etats », propose-t-il, « emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et l'obtention par l'Etat successeur de ces mêmes droits sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie ». Le terme « obtention », qui est très faible, ne rend pas assez compte de la *renaissance* des droits de l'Etat successeur.

• *Ibid.*, p. 20.

55. La Tchécoslovaquie a exprimé le souhait de voir réexaminée la terminologie de l'article 6 pour mieux tenir compte du facteur de continuité juridique que l'on constate dans la réalité et qui n'est pas pris en compte dans l'article 6 du fait des éléments de rupture trop marqués que suggèrent les expressions « extinction » et « naissance ». Dans le même esprit, un représentant à la Sixième Commission a insisté sur le fait que l'Etat successeur ne bénéficiait pas immédiatement, dans la pratique, du passage du bien et de la « naissance » de son droit. Le Rapporteur spécial avoue ne pas savoir comment prendre en considération ces remarques dans le cadre de la rédaction de l'article 6.

ARTICLE 7 (Date du passage des biens d'Etat)

Observations orales

1979

56. Un représentant a estimé que, puisqu'il existait plusieurs types de successions d'Etats, l'article 7 devrait stipuler que la date du passage des biens d'Etat était fonction de la catégorie dans laquelle entrait la succession.

57. Plusieurs délégations ont critiqué l'expression « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », utilisée notamment à l'article 7. De l'avis d'un représentant, il y avait là un pléonasme que ne pouvait justifier l'explication fournie au paragraphe 4 du commentaire dudit article. Il a donc suggéré de remplacer cette expression par les mots « à moins qu'il n'en soit déterminé autrement ». Un autre représentant a estimé que l'article 7 devrait être aligné sur l'article 2, par. 1, al. d. Il a constaté avec satisfaction que ce même membre de phrase n'apparaissait pas à l'article 11, et il partageait entièrement les vues formulées dans le commentaire de l'article 11 et en particulier la déclaration figurant au paragraphe 5, expliquant pourquoi cette expression avait été omise. A son avis, il ne fallait laisser aucune échappatoire qui pourrait être utilisée au détriment des Etats nouvellement indépendants lorsque la date du passage des biens d'Etat ou des archives d'Etat était déterminée. L'article 7, tel qu'il était rédigé, était trop permissif et risquait de favoriser les pays métropolitains qui n'étaient pas prêts à abandonner leurs revendications à l'égard de certains biens d'Etat ou d'œuvres d'art ou culturelles expropriées par eux. Il espérait donc que la CDI examinerait objectivement cet article à sa trente-deuxième session.

1980

58. Se référant aux articles 7 et 8 du projet, et en particulier à la clause « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », le représentant de la Grèce a fait observer que la décision pourrait être bilatérale ou unilatérale; or, comme la décision bilatérale est un accord, il faut comprendre que l'on se réfère à une décision unilatérale, cas dans lequel se pose le problème de savoir qui doit prendre cette décision. Au paragraphe 1 de l'article 13 et au paragraphe 1 de l'article 14, il n'est pas fait mention de la décision.

Observations écrites

59. La République démocratique allemande est d'accord avec la formulation de l'article 7.

60. L'Autriche critique la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu », figurant dans plusieurs articles, et notamment dans l'article 7. Le Gouvernement autrichien écrit :

[...] Cette référence si fréquente à la liberté des Etats de s'écarter des règles énoncées dans le projet d'articles semble remettre en question la notion même de codification et fait même douter de l'opportunité de codifier des règles qui, de toute évidence, sont destinées à n'être que supplétives. Certes, ces expressions se retrouvent dans des instruments de codification existants mais, dans ces cas, les dérogations qu'elles autorisent ne portent presque exclusivement que sur des questions de forme ou de procédure et non sur le fond¹⁰.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

61. La date du passage des biens à l'Etat successeur doit normalement coïncider avec celle de la succession d'Etats. Mais il arrive en fait que le passage des biens d'Etat se fasse progressivement au fur et à mesure que les accords d'application règlent les modalités de ce passage dans le détail ou que l'Etat successeur prend en main effectivement, secteur par secteur, les biens d'Etat qui doivent lui revenir. Il est exact toutefois que certains Etats précédents profitent de certaines situations pour retarder au maximum le passage des biens d'Etat à l'Etat successeur.

62. Le Rapporteur spécial s'était fait l'écho il y a dix ans, dans son quatrième rapport, de la complexité du problème de la date du passage des biens d'Etat¹¹. Celle-ci peut dépendre tout d'abord de la date de détermination ou d'individualisation de ce bien. Dans le cas des traités de paix qui mirent fin à la première guerre mondiale, une première référence a été constituée par la date de ratification de ces traités de paix qui comportaient des changements territoriaux posant des problèmes de succession d'Etats. Une seconde référence était représentée par la date à laquelle la Commission des réparations, instituée par ces traités, devait élaborer la définition et réaliser la détermination des biens transférables, pour préciser ainsi le sens et la portée des expressions « tous les biens, droits et intérêts », ou « tous les biens et propriétés » qui figuraient dans divers articles de ces traités de paix. La Commission devait d'ailleurs non seulement déterminer mais aussi évaluer ces biens, dont la valeur devait venir en déduction des réparations dues par l'Allemagne aux diverses puissances alliées ou associées.

63. En fait la Commission des réparations n'a pas pu s'acquitter de sa mission d'évaluation des « biens, droits et intérêts ». Elle a dressé la liste de ces biens dont elle a dit du reste qu'elle ne pouvait être limitative mais seulement énonciative, et a abandonné à l'Etat successeur le

¹⁰ *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), annexe I, sect. 1, par. 3.

¹¹ Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 180 et suiv., doc. A/CN.4/247 et Add.1, commentaire de l'article 3.

soin et le droit de considérer ces biens, déterminés et désignés par elle, comme rétroactivement possédés par lui à compter du jour de la ratification des traités de paix.

64. Le Rapporteur spécial a aussi fourni de nombreux exemples historiques, dans son quatrième rapport, de fixation conventionnelle de la date du passage d'un bien d'Etat. Dans une première hypothèse, ce passage peut s'effectuer *de jure* dans le cas où aucun terme, ni aucune échéance, ne sont fixés dans l'accord. Dans ce cas, le passage du bien d'Etat doit juridiquement être réalisé dès la mise en vigueur de l'accord, en vertu du droit général des traités, c'est-à-dire normalement dès le jour de la ratification de l'instrument.

65. Mais le Rapporteur spécial s'était aussi fait l'écho d'une seconde hypothèse, celle où le passage du bien d'Etat se réalise avant la ratification. Il a cité le Traité de Versailles, qui est décidément un texte où l'on trouve de tout. L'article 51 avait rétroactivement fixé la date du retour de l'Alsace-Lorraine à la France, et donc du passage des biens d'Etat, à compter du jour de l'armistice du 11 novembre 1918.

66. Par ailleurs, il est arrivé que le passage d'un bien fût décidé à terme fixe ou à échéances échelonnées, ou encore qu'il fût subordonné à la réalisation d'une condition suspensive. Parfois aussi un accord est conclu aux fins de renvoyer à un autre accord, à conclure ultérieurement, pour la fixation de la date du passage des biens. Enfin, il a existé des hypothèses où l'on a décidé de procéder à la restauration rétroactive de certaines souverainetés, comme celles de l'Ethiopie ou de l'Albanie, et dans ce cas le problème de la date du passage du bien ne se pose pas juridiquement, car ce bien est considéré comme n'ayant jamais quitté le patrimoine de l'Etat restauré¹².

67. Ces quelques rappels montrent bien la variété et la complexité des situations de fait qu'on ne saurait ignorer. S'il est vrai que des traités inégaux peuvent être imposés à l'Etat nouvellement indépendant aux fins de retarder indûment le passage de certains biens d'Etat, le Rapporteur spécial rappelle toutefois, pour répondre aux préoccupations exprimées à la Sixième Commission, que les articles consacrés à ce type de succession d'Etats, tels que l'article 11 sur les biens d'Etat et l'article B sur les archives d'Etat, comportent des dispositions *in fine* qui permettent d'invalider ces accords léonins.

Le Rapporteur spécial considère, en conclusion, que le texte de la Commission est convenable et qu'il répond tant à certaines inquiétudes exprimées à la Sixième Commission qu'à la variété des cas que la pratique internationale connaît. En particulier, il paraît peu judicieux de répondre à l'appel lancé pour supprimer ou modifier la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », qui recouvre toutes les hypothèses de la vie internationale remplie d'accords spécifiques de toutes sortes ou de décisions judiciaires portant sur ce problème.

¹² Pour tous ces exemples historiques, *ibid.*, commentaire de l'article 3, sect. B à D.

ARTICLE 8 (Passage des biens d'Etat sans compensation)

Observations écrites

68. La République démocratique allemande déclare accepter dans l'ensemble le texte de l'article 8, dont elle considère comme importantes les dispositions prévoyant le passage des biens d'Etat sans indemnisation ni compensation.

69. L'URSS considère que le projet d'articles (et donc l'article à l'examen) peut, dans l'ensemble, servir de base pour l'élaboration de l'instrument de droit international approprié.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

70. Le Rapporteur spécial note que le projet d'article 8 n'a pas soulevé d'objection. Il propose en conséquence que la Commission le maintienne tel quel.

ARTICLE 9 (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)

Observations orales

1979

71. Certains représentants ont approuvé l'article 9. Un représentant a estimé qu'il pouvait être supprimé sans danger. Un autre représentant s'est demandé s'il était absolument nécessaire de le conserver puisqu'il était bien évident que les dispositions relatives au passage des biens ne s'appliquaient qu'aux biens appartenant à l'Etat prédécesseur ou aux Etats prédécesseurs, à l'exclusion des biens appartenant à des Etats tiers.

72. Un représentant a noté que, bien qu'il découle de l'article 5 que le projet d'articles ne s'applique pas aux biens appartenant à des Etats tiers, la CDI avait décidé d'y faire figurer l'article 9. Tout en approuvant les dispositions de cet article, il estimait que le libellé devrait en être simplifié. Il semblait inutile en effet de parler de biens, de droits et d'intérêts qui sont « situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur » puisque la succession n'affecte pas, *a fortiori*, les biens, les droits et les intérêts situés hors du territoire de l'Etat prédécesseur. La suppression de la référence au lieu où se trouvent les biens, les droits et les intérêts de l'Etat tiers améliorerait en outre le libellé de l'article et éliminerait la difficulté pratique qu'il y avait à déterminer la localisation d'un droit ou d'un intérêt.

1980

73. Selon un représentant, après l'expression « droit interne », il faudrait insérer les termes « y compris le droit international privé », car un Etat peut avoir des droits conformément à la législation d'un autre Etat si cela est prévu par le droit international privé en vigueur pour lui.

Observations écrites

74. La République démocratique allemande appuie la disposition de l'article 9 selon laquelle la succession d'Etats

n'affecte en aucune manière les biens appartenant à un Etat tiers.

75. La *Tchécoslovaquie* considère que le projet d'article 9 est superflu,

car il va de soi — et cela découle d'ailleurs des dispositions de l'article 5 — que les dispositions de la deuxième partie ne seront appliquées qu'aux biens de l'Etat prédécesseur et donc nullement aux biens d'Etats tiers. Il y a d'ailleurs lieu de souligner que tout comme la succession d'Etats n'affecte pas les biens d'Etats tiers, elle ne concerne pas davantage les biens [...] sans propriétaire. Pour ce qui est de tels biens, ils n'en sont pas affectés, qu'ils se trouvent sur le territoire de l'Etat prédécesseur ou ailleurs. Dans cette optique, les dispositions présentes de l'article 9 suscitent davantage de problèmes qu'elles n'en résolvent¹³.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

76. Initialement, le Rapporteur spécial n'avait pas prévu dans ses projets d'articles cette disposition expresse protectrice des biens d'Etats tiers. Il estimait que cela allait de soi. Mais les débats à la Commission ont montré que ce qui allait sans dire allait mieux en le disant. D'où la disposition expresse de l'article 9, même si elle paraît à juste titre superflue.

77. Quant aux propositions faites pour améliorer la rédaction du texte, elles ne semblent pas pouvoir être aisément retenues. Certes, il peut paraître inutile de parler de biens, droits et intérêts « situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur », puisque la succession n'affecte pas, *a fortiori*, les biens situés hors de ce territoire. De plus, l'élimination de ce membre de phrase permettrait de contourner la difficulté pratique qu'il y a à déterminer la localisation d'un « droit » ou d'un « intérêt ». Mais on peut tout d'abord retourner l'argument et dire que, dans l'ordre des évidences, ce sont les biens d'Etats tiers situés hors du territoire de l'Etat prédécesseur qui doivent le plus naturellement échapper à tout effet d'une succession d'Etat. Si l'on supprime donc toute référence à une localisation du bien hors de ce territoire, cela rendrait encore plus superflu le maintien de l'article 9. On peut affirmer ensuite que c'est la localisation du bien considéré sur le territoire de l'Etat prédécesseur qui confère quelque utilité à l'article 9, car si un problème devait se poser à propos de biens d'Etats tiers dans le cadre d'une succession d'Etats, ce ne pourrait être que sur le territoire de l'Etat prédécesseur. Enfin, il y a lieu de faire observer que la détermination des biens de l'Etat tiers ne peut se faire dans ce cadre que par référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, ce qui oblige à localiser ces biens sur le territoire de cet Etat prédécesseur.

78. On a suggéré que l'on ajoute après « droit interne » la mention « y compris le droit international privé ». Le Rapporteur spécial pense que les règles du droit international privé font partie du droit interne dans la mesure où elles sont « reçues » et intégrées par ce droit interne. Le fait d'ailleurs de dire « y compris » le droit international

privé témoigne assez de cette intégration. Toutefois, le Rapporteur spécial n'est pas totalement hostile à cet ajout. Il laisse à la Commission le soin d'en décider.

SECTION 2. — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CHAQUE TYPE DE SUCCESSION D'ÉTATS

ARTICLE 10 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

Observations orales — 1979

79. Un représentant a réservé la position de son pays sur les articles 10 à 14.

Observations écrites

80. La *République démocratique allemande*, se référant aux articles 10 à 14, se félicite de l'orientation adoptée qui donne la priorité à un accord entre les Etats intéressés ainsi que de la distinction établie entre biens d'Etat mobiliers et biens d'Etat immobiliers et en ce qui concerne le passage de tels biens.

81. *L'Italie* est revenue sur la typologie successorale en ces termes :

Le Gouvernement italien n'ignore pas les raisons qui peuvent avoir amené la CDI à opérer une distinction entre le cas du *transfert* d'une partie du territoire d'un Etat et celui de la *séparation* d'une partie du territoire d'un Etat suivie de son unification à un autre Etat préexistant, mais il comprend mal pourquoi les deux cas qui, au plan conceptuel, sont, sinon identiques, du moins étroitement liés, devraient être traités différemment (comparez l'article 10 et le paragraphe 2 de l'article 13 ; l'article 19 et le paragraphe 1 de l'article 22)¹⁴.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

82. Suivant en cela le Rapporteur spécial, la Commission avait bien souligné, dans le commentaire consacré à l'article 10, la nature tout à fait particulière de la « succession concernant une partie de territoire » comparée à d'autres types de succession. S'il est vrai que la « succession concernant une partie de territoire » couvre le cas d'une modification mineure de frontière — laquelle s'opère du reste par la voie d'un accord prévoyant un règlement général de tous les problèmes en jeu, sans qu'il soit nécessaire de consulter la population — il n'en demeure pas moins que ce type de succession comprend également des cas concernant des territoires ou des étendues de terrains qui peuvent être très fortement peuplés. C'est cet aspect de la situation qui explique les ambiguïtés, le caractère unique et, partant, la difficulté du cas particulier de la « succession concernant une partie de territoire » dans le contexte de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités.

83. Au surplus, ces hypothèses de succession ne se réalisent pas toujours par voie d'accords, spécialement dans les cas où une partie très peuplée du territoire d'un Etat

¹³ *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), annexe I, sect. 10, par. 9.

¹⁴ *Ibid.*, sect. 5, par. 6.

passé à un autre Etat, c'est-à-dire précisément dans les cas où les problèmes de biens d'Etat, monnaie, trésor, fonds d'Etat, équipements mobiliers et immobiliers, se posent réellement. C'est pourquoi la Commission a jugé plus approprié de distinguer et de traiter séparément dans le présent projet trois cas (qui, dans le projet de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités, ne faisaient l'objet que d'une seule disposition, celle de l'article 14) : a) le cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée par un Etat à un autre Etat, cas qui fait l'objet de l'article 10 à l'examen; b) le cas où une partie du territoire se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat, cas qui fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 13 (séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat); et c) le cas où un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, cas qui fait l'objet du paragraphe 3 de l'article 11 (Etat nouvellement indépendant)¹⁵.

ARTICLE 11 (Etat nouvellement indépendant)

Observations orales

1979

84. Il a été dit que la question de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités ayant d'importantes implications politiques, le projet d'articles à ce sujet prenait en considération les réalités contemporaines en ce qui concerne la décolonisation et l'élimination des effets de l'oppression et de la domination. Les changements intervenus à l'ONU durant les trente dernières années étaient largement imputables au processus de décolonisation : il était satisfaisant de constater à cet égard que la CDI avait jugé opportun de donner une forme juridique aux principes fondamentaux qui étaient à la base de ce processus. La formulation de règles concernant la succession à des biens d'Etat dans le cas d'Etats nouvellement indépendants était justifiée en outre par le fait que nombre des problèmes en cause n'avaient pas trouvé de solution même après l'accession à l'indépendance.

85. Plusieurs représentants se sont déclarés satisfaits qu'à propos de la succession dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant la CDI ait rappelé que, aux termes de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies¹⁶, le territoire dépendant ou non autonome possède en vertu de la Charte un statut séparé et distinct de celui du territoire qui l'administre, et que, conformément, à la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux¹⁷, tous les peuples, même s'ils ne sont pas politiquement indépendants à un certain moment de leur histoire, possèdent les attributs de la souveraineté

nationale inhérente à leur existence en tant que peuples. A ce propos, on a déclaré qu'une plus étroite corrélation entre les différents articles et une énumération plus complète des questions résultant du processus de décolonisation serviraient certes à clarifier les règles établies et à faciliter leur mise en application, mais que la CDI avait eu raison d'établir un lien avec la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, ainsi qu'avec la Charte des droits et devoirs économiques des Etats¹⁸ et, lors de l'élaboration du projet d'article 11, de garder présentes à l'esprit les exigences du nouvel ordre économique international; et de se fonder sur le paragraphe 1 de l'article 16 de ladite Charte.

86. La référence faite par la Commission aux principes de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles a été également relevée avec satisfaction.

87. Certains représentants ont souligné que les principes sur lesquels la CDI s'était fondée et les règles de l'article 11 concernant les Etats nouvellement indépendants avaient le caractère de *jus cogens* et procédaient en dernier ressort du droit de tous les peuples à l'autodétermination. Il conviendrait que les Etats Membres en tiennent compte dans leurs relations internationales.

88. Selon un représentant, les règles relatives au passage des biens d'Etat dans le cas d'Etats nouvellement indépendants devaient se fonder sur les principes de la viabilité du territoire et de l'équité. L'introduction de la notion de contribution du territoire dépendant à la création de certains biens meubles de l'Etat prédécesseur était de nature à renforcer les garanties juridiques.

89. Un représentant a fait remarquer qu'en ce qui concerne la succession en matière de biens d'Etat, la pratique coloniale britannique semblait avoir prévu que, lors de l'accession à l'indépendance, les biens du gouvernement territorial qui étaient détenus par la personne morale dénommée « The Chief Secretary » seraient transférés et dévolus à la Couronne pour le compte de l'Etat nouvellement indépendant. Dans le cas de son pays, c'était au Ministère des finances que l'administration de ces biens avait été confiée. Ainsi, les distinctions établies dans le projet d'article 11 ne semblaient pas avoir été faites par les autorités coloniales britanniques en ce qui concerne les biens détenus par le « Chief Secretary » ni avant ni après l'accession à l'indépendance de leurs anciens territoires dépendants.

90. De l'avis d'un représentant, le projet d'article 11 ne visait pas expressément le cas fréquent où un Etat métropolitain ou prédécesseur détenait des biens d'un territoire dépendant, dont l'appartenance à l'Etat successeur était reconnue par la suite; ainsi, des pierres précieuses et des objets historiques avaient été souvent détournés pour être conservés dans des palais ou des musées de l'Etat métropolitain. Il souhaitait donc la mise au point d'une règle juridique fondamentale posant en principe l'illicéité de détournements, dans de telles conditions, de biens de grande

¹⁵ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 27, commentaire de l'article 10, par. 5.

¹⁶ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, annexe.

¹⁷ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1960.

¹⁸ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974.

valeur et prévoyant une forte présomption en faveur de l'Etat successeur nouvellement indépendant quant à la propriété de ces biens.

91. Un représentant a dit au sujet du *paragraphe 1* que les biens immeubles devraient être traités avant les biens meubles, comme cela avait été fait aux articles 10, 13 et 14.

92. En ce qui concerne l'*alinéa d du paragraphe 1*, un représentant a estimé qu'il convenait de déterminer s'il faudrait également prévoir le passage à l'Etat successeur de biens immeubles, quel que soit leur emplacement, s'ils avaient appartenu au territoire auquel se rapportait la succession et étaient devenus biens d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance.

93. Un représentant a attiré l'attention sur une discordance, dans le texte français, entre le *paragraphe 3* de l'article 11, où l'on utilise le terme « territoire dépendant », et le *paragraphe 24* du commentaire relatif à cet article, qui parle d'un « Etat dépendant »*.

94. Un représentant, approuvant le libellé du *paragraphe 4*, a partagé l'opinion exprimée au *paragraphe 29* du commentaire relatif à l'article 11. Un autre représentant a déclaré, à propos du *paragraphe 4*, qu'il serait peut-être opportun de s'inspirer davantage d'instruments juridiques qui ne visaient pas seulement les richesses et les ressources naturelles mais aussi les activités économiques, comme la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international. A ce propos, on a également dit que le principe de l'égalité souveraine des Etats relevait pour une large part de l'illusion si l'on méconnaissait la dimension économique de l'indépendance. Il convenait donc d'en adapter la formulation aux conditions modernes, de façon à restituer à l'Etat les bases élémentaires de son indépendance nationale sur le plan économique. Tel devait être l'objectif de la nouvelle coopération économique qui, conformément à la Déclaration et au Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international¹⁹, devait être fondée sur l'équité, l'égalité souveraine et d'indépendance, et se traduire par une inégalité compensatrice en faveur des Etats moins nantis. C'était donc à juste titre que la CDI avait considéré que la validité des accords de coopération devait se mesurer au degré de respect que ceux-ci portaient aux principes d'autodétermination politique et d'indépendance économique, conformément au droit international contemporain.

1980

95. Un représentant a estimé qu'il était du devoir de l'Etat prédécesseur de faire connaître la nature des biens devant être transférés, l'Etat successeur risquant, en effet, de n'en avoir aucune connaissance. Il a ajouté qu'en vertu de l'article 11 les obligations incombant à l'Etat prédécesseur comprenaient également le retour, aux frais de

l'Etat prédécesseur, de tout bien qui aurait été déplacé hors du territoire quelle que soit sa nouvelle localisation.

96. Quant à l'*alinéa a du paragraphe 1* de l'article 11, il conviendrait, pour une plus grande précision juridique, de remplacer l'expression « ayant appartenu au territoire », car les biens n'appartiennent pas à un territoire, mais à une personne physique ou morale, comme un Etat.

97. La délégation chinoise a estimé tout à fait juste que le *paragraphe 4* indique expressément que les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler la succession aux biens d'Etat autrement qu'en application des paragraphes 1 à 3 ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles. Toutefois, si un Etat indépendant a un droit de souveraineté permanente sur ses richesses et ses ressources naturelles, il a aussi celui de recourir à des moyens appropriés pour exercer un contrôle efficace sur ces ressources et leur exploitation. Or, si les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant ne reconnaissent que le droit à la souveraineté permanente et contiennent diverses dispositions restrictives concernant les activités économiques de l'Etat nouvellement indépendant, celui-ci éprouvera des difficultés à se libérer totalement de toute sujétion économique. Il est donc tout à fait légitime que la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international souligne que ce nouvel ordre doit reposer sur le respect intégral de différents principes, notamment celui de la souveraineté, pleine et permanente, de chaque Etat sur ses ressources naturelles et toutes ses activités économiques. La délégation chinoise propose donc d'ajouter au *paragraphe 4* de l'article 11 les mots « et toutes ses activités économiques » après les mots « ses ressources naturelles », afin de garantir aux Etats nouvellement indépendants une meilleure protection de leurs intérêts.

Observations écrites

98. L'Italie ne trouve pas clairs du tout la formulation et le sens du *paragraphe 1*, al. *a*, de l'article 11. Le Gouvernement italien considère comme erronée l'expression « biens meubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats », dans la mesure où un bien ne peut être attribué à un territoire, mais à un *sujet* donné, personne physique ou morale. Il fait remarquer que l'Etat prédécesseur peut avoir « cédé » temporairement au territoire dépendant des biens, comme des œuvres d'art, qui avaient été régulièrement achetés par l'Etat prédécesseur. En conséquence, ces biens ne doivent pas être « rendus » par l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

99. Le Gouvernement italien relève également que l'expression « part contributive », utilisée au *paragraphe 1*, al. *c*, est imprécise. Si dans le texte anglais elle semble viser la contribution que le territoire en question a apportée à la création desdits biens, la formulation utilisée dans le texte français est plus vague et se prête à une interprétation plus large.

100. La République démocratique allemande se félicite de la distinction établie entre biens d'Etat mobiliers et biens d'Etat immobiliers et approuve les solutions retenues pour le passage de tels biens.

* Cette observation ne vaut que pour le texte reprographié du rapport de la CDI (*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément n° 10 [A/34/10]*).

¹⁹ Résolutions 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale, du 1^{er} mai 1974.

101. La *Tchécoslovaquie* constate avec satisfaction que le principe de la souveraineté sur les richesses et les ressources naturelles se trouve expressément formulé au paragraphe 4 de l'article 11, en tant que l'un des principes auxquels doit être subordonné tout accord entre Etat prédécesseur et Etat nouvellement indépendant touchant au passage des biens d'Etat.

102. Le Gouvernement tchécoslovaque fait observer par ailleurs que la CDI a appliqué deux critères différents pour déterminer la proportion dans laquelle certains biens meubles peuvent passer à l'Etat successeur, lorsque l'on compare la solution de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 11 avec celle de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 13. Il souhaite une unification de la rédaction, alignée sur la formule de l'article 11, par. 1, al. *c*, qui lui semble préférable.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

103. L'idée de renforcer l'article 11, par. 1, al. *a*, pour permettre la restitution à l'Etat nouvellement indépendant de pierres précieuses, d'œuvres d'art ou d'objets historiques, ne peut être que favorablement accueillie par le Rapporteur spécial. Mais en vérité l'alinéa *a* est rédigé de telle sorte qu'il permet déjà indubitablement cette restitution souhaitée, dans les hypothèses de ce genre. Le Rapporteur spécial reste cependant ouvert à toute amélioration rédactionnelle qui pourrait être suggérée. Il convient par ailleurs de rectifier la formulation défectueuse de cet alinéa qui rend un territoire propriétaire d'un bien, comme si le territoire était une personne physique ou morale, un sujet titulaire de droits. Mais il est difficile de trouver un terme autre que le « territoire » à moins d'utiliser, par anticipation, l'expression « Etat nouvellement indépendant ». Toutefois, on s'expose à d'autres critiques dans la mesure où l'Etat nouvellement indépendant peut être considéré comme ayant une personnalité différente et distincte de l'entité qui existait avant qu'elle tombe sous la dépendance de l'Etat prédécesseur. On ne peut donc dire juridiquement : « Les biens meubles ayant appartenu à l'Etat nouvellement indépendant », car il s'agit de deux sujets de droit différents, à moins qu'il s'agisse de cas de restauration d'Etat.

104. Le Rapporteur spécial voudrait déférer à la demande exprimée et selon laquelle les biens immeubles devraient être traités avant les biens meubles, dans l'article 11 ; pour suivre la rédaction et la présentation retenues dans les articles 10, 13 et 14, il y a lieu d'intervertir les paragraphes.

105. Une observation faite retient tout particulièrement l'attention. L'alinéa *d* du paragraphe 1 se lit comme suit :

les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire* auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

Mais quel est le sort des biens d'Etat situés hors de ce territoire, lesquels avaient été soit achetés par le territoire sur son budget propre durant sa dépendance, soit avaient été la propriété de l'entité qui existait avant sa mise en dépendance ? En d'autres termes, il faudrait peut-être compléter l'alinéa *d* d'un côté par un équivalent de l'alinéa *a* consacré aux biens immeubles et, de l'autre, par un texte du genre suivant :

« Les biens immeubles situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et appartenant à ce territoire passent à l'Etat nouvellement indépendant. »

106. Il y a lieu par ailleurs de corriger le texte français du paragraphe 24 du commentaire consacré à cet article 11, où l'on a relevé la malencontreuse formule « Etat dépendant », les deux termes étant manifestement antinomiques. Il s'agit d'un lapsus et il faut lire « territoire dépendant »**.

107. L'observation selon laquelle le retour des biens déplacés hors du territoire devrait s'effectuer aux frais de l'Etat prédécesseur répond à la justice et correspond à la pratique. Il y a lieu de le préciser au moins dans le commentaire si on ne peut pas le prévoir dans une disposition spécifique de l'article 11.

108. Le Rapporteur spécial ne pense pas que le texte français de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 11 se prête à une interprétation trop large. On ne vise pas ici la « part contributive » générale du territoire, mais seulement celle qui a permis la « création » du bien considéré.

Quant à l'observation selon laquelle il faudrait aligner sur cet alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 11 la rédaction de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 13, le Rapporteur spécial est d'avis qu'elle n'est pas justifiée. Dans l'article 13 il s'agit d'une hypothèse qui, quoique voisine, est différente. Dans l'alinéa *c* du paragraphe 1 de cet article 13, on ne pouvait pas retenir l'idée de « part contributive », car la partie du territoire qui se sépare n'avait aucune identité distincte permettant d'individualiser sa « part contributive ».

109. Le Rapporteur spécial estime qu'il y a lieu de compléter le paragraphe 4 en conformité avec toutes les résolutions relatives au principe de la souveraineté sur les ressources naturelles. On doit donc évoquer ce principe intégralement comme suit : « principe de la souveraineté de chaque peuple sur ses richesses, ses ressources naturelles et ses activités économiques ».

ARTICLE 12 (Unification d'Etats)

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

110. L'article 12 n'a pas fait l'objet d'observations de la part des Etats, à l'exception de la *République démocratique allemande*, qui trouve cet article acceptable. En conséquence, le Rapporteur spécial, n'ayant pas lui-même de suggestions à faire pour l'améliorer, en recommande le maintien tel quel à la Commission.

ARTICLE 13 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et

ARTICLE 14 (Dissolution d'un Etat)

Observations orales — 1979

111. Un représentant avait noté que l'article 14 restait muet sur une éventuelle priorité qui pourrait exister en

** Voir ci-dessus la note relative au paragraphe 93.

faveur de l'une ou l'autre partie du territoire qui aurait, selon le projet de code de droit international de E. Pessoa cité au paragraphe 7 du commentaire relatif à cet article²⁰, « conservé et perpétué la personnalité du disparu ».

Observations écrites

112. L'Italie fait observer que dans le contexte de l'article 14 relatif à la dissolution d'un Etat, la solution retenue au paragraphe 1, al. b, pourrait poser des problèmes dans le cas de biens situés en dehors du territoire de l'Etat prédécesseur. Selon le Gouvernement italien, on peut se demander quels critères devraient déterminer en l'occurrence le passage des biens à l'un des Etats successeurs plutôt qu'à un autre.

113. La République démocratique allemande agréé les articles 13 et 14.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

114. L'article 13 n'a pas fait l'objet d'observations.

Quant à l'article 14, la Commission n'a jamais eu la naïveté de penser que les solutions qu'elle propose,

²⁰ *Annuaire...* 1979, vol. II (2^e partie), p. 41.

notamment au paragraphe 1, al. b, ne poseraient jamais de problème. Il est clair que le passage à l'un des Etats successeurs de biens situés à l'extérieur moyennant compensations aux autres peut se heurter à des difficultés. Mais la Commission n'a pas le moyen d'aller plus avant et de préciser davantage la solution qu'elle a proposée. De toute manière, si plus d'un Etat successeur préfère obtenir le bien au lieu de la compensation, il naîtra un problème qui ne pourra être résolu que par accord. Il n'y a aucun critère fiable qui permette de désigner tel Etat successeur plutôt que tel autre pour recevoir le bien en question, à moins d'imaginer et de combiner des critères variés et difficilement maîtrisables tenant à la population, à la manière dont le bien a été acquis, à l'histoire de chaque portion de territoire devenue Etat successeur, à l'ancienneté de l'appartenance de cette portion de territoire à l'Etat dissous, etc. Ce serait sans aucun doute une aventure...

115. Si l'un des Etats successeurs « conserve et perpétue la personnalité du disparu », pour reprendre la formule du code de Pessoa, nous ne sommes plus alors, à proprement parler, en présence d'une dissolution d'Etat, car le fait de conserver et de perpétuer la personnalité de l'Etat disparu signifie à l'évidence que cet Etat n'a pas disparu.

TROISIÈME PARTIE. — DETTES D'ÉTAT

SECTION 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE 15 (Portée des articles de la présente partie)

Observations orales — 1979

116. Un représentant a estimé que les articles 15 à 18 amélioreraient dans l'ensemble le texte du projet d'articles.

Observations écrites

117. Les gouvernements n'ont pas formulé d'observations écrites sur le projet d'article 15.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

118. La Commission a voulu maintenir le plus grand parallélisme possible entre les dispositions relatives à la succession en matière de dettes d'Etat, qui font l'objet de la présente partie, et les dispositions relatives à la succession en matière de biens d'Etat, qui font l'objet de la deuxième partie. C'est pourquoi elle a décidé d'inclure, au début de la troisième partie, une disposition sur la portée des articles compris dans cette partie. C'est ainsi que l'article 15 prévoit que les articles de la troisième partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat. Il correspond à l'article 4 du projet, dont il reprend le libellé, à ceci près que le mot « biens » y est remplacé par le mot « dettes ». L'objet

de l'article 15 est de préciser que la troisième partie du projet ne traite que d'une seule catégorie de dettes publiques, les dettes d'Etat, qui sont définies dans l'article 16.

119. L'article 15 proposé par la Commission est donc tout à fait justifié. Il n'a au surplus soulevé aucune objection de la part des gouvernements. Il y a lieu en conséquence de le maintenir.

ARTICLE 16 (Dette d'Etat)

Observations orales

1979

120. Un représentant a estimé que, d'une manière générale, la troisième partie du projet, relative aux dettes d'Etat, constituait une amélioration par rapport aux versions présentées précédemment par la Commission.

121. Certains représentants ont appelé l'attention sur les problèmes rencontrés par la Commission en ce qui concernait la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat. La définition même de la dette d'Etat était très malaisée et la Commission s'était longuement interrogée sur le fait de savoir si la dette d'Etat devait être strictement envisagée comme une obligation internationale régie par le seul droit international public et mettant en relations exclusivement des sujets du droit international, ou si au contraire la définition pouvait laisser place à une possible relation de droit international privé qui pouvait exister entre un Etat

débiteur et un créancier privé. La portée des articles proposés dépendait du choix de l'approche retenue. On a fait observer que deux critères différents avaient été adoptés à l'article 16 : *la personnalité internationale du créancier* et le fait que *l'obligation financière était à la charge d'un Etat*, que le créancier ait un caractère public ou privé, national ou international.

122. Un représentant a estimé que si l'article 16 prévoyait deux catégories d'obligations, on ne voyait pas très bien dans quel but cette distinction avait été établie, d'autant plus qu'elle n'était pas reprise dans les articles suivants. Il serait donc plus simple d'adopter comme définition de la dette d'Etat l'expression « toute obligation financière à la charge d'un Etat » ou une formule semblable.

Alinéa a

123. La plupart des représentants qui ont pris la parole concernant cet article ont approuvé l'alinéa *a*. Toutefois, selon un représentant, la référence aux organisations internationales, à l'article 16 et ailleurs, semblait être une complication inutile; il pourrait donc être souhaitable de limiter le projet aux effets de la succession « entre Etats » et non « d'Etats », et de modifier l'article 1^{er} en conséquence. Pour un autre représentant, la signification des termes « tout autre sujet du droit international » reposait sur des notions théoriques et il serait très difficile d'arriver à un consensus à ce sujet.

Alinéa b

124. Un représentant a fait observer que c'était avec des réserves que la Commission avait décidé d'adopter l'alinéa *b* de l'article 16²¹. Ces réserves remontaient à la vingt-neuvième session, lorsqu'à l'ancien article 18 l'adjectif « internationale » avait été placé entre crochets après les mots « obligation financière »²². La controverse demeurerait donc, bien que le libellé soit différent.

125. De nombreux représentants ont appuyé l'alinéa *b* selon lequel la dette d'Etat était définie comme toute obligation financière d'un Etat, sans exception. On a affirmé que c'était à dessein que la Commission avait adopté ce libellé pour l'alinéa *b*, de façon à inclure les dettes d'Etat dont les créanciers n'étaient pas des sujets du droit international.

126. Un représentant a indiqué que, bien que certains membres de la Commission aient exprimé l'avis que l'alinéa *b* de l'article 16 ne devait pas s'appliquer lorsque le créancier était un particulier ressortissant de l'Etat prédécesseur débiteur, ce n'était pas l'opinion qui avait prévalu. On voyait d'ailleurs mal comment on pourrait appliquer les dispositions prévoyant qu'une proportion équitable de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur devait passer à l'Etat successeur (art. 19, par. 2; art. 22, par. 1; art. 23). Il serait également difficile d'appliquer les dispositions prévoyant qu'un accord entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur nouvellement indépendant ne devait pas « mettre en péril les équilibres économiques fonda-

mentaux de l'Etat nouvellement indépendant » (art. 20, par. 2), si l'on ne tenait pas compte des dettes d'Etat dont les créanciers étaient des ressortissants de l'Etat prédécesseur.

127. Un représentant, qui approuvait l'alinéa *b*, a souligné que le droit international s'était toujours occupé des rapports entre un Etat et les ressortissants des autres Etats. Bien que les ressortissants de ces autres Etats ne puissent pas faire valoir leurs droits directement au niveau international et qu'ils doivent d'abord puiser leurs recours internes, on reconnaissait que l'Etat dit « Etat d'accueil » avait l'obligation de traiter ces personnes conformément au droit international et que l'Etat dont elles étaient ressortissantes était habilité à agir en leur nom en vue de leur assurer un tel traitement. Dans l'état actuel du droit international, on tendait, aussi bien en théorie qu'en pratique, à reconnaître les droits de l'individu. Il ne semblait donc pas juste d'exclure l'hypothèse où un Etat successeur serait débiteur à l'égard de sujets autres que des sujets du droit international.

128. Un autre représentant a estimé que la nouvelle formulation de l'alinéa *b* de l'article 16 était entièrement justifiée tant du point de vue juridique qu'économique. Du point de vue juridique, il était internationalement admis que toute personne physique est susceptible d'être partie à des rapports de droit international et, comme de telles personnes ne pouvaient être que des sujets relativement à des rapports de droit, il convenait de les considérer comme sujets du droit international. En matière de relations internationales, il existait, à côté des droits internationaux, des droits internationalement protégés, notamment dans le cadre de la protection diplomatique. Le maintien de l'article 16 avec ses deux alinéas constituait ainsi une contribution importante au développement progressif du droit international. Du point de vue économique, la Commission avait cherché à maintenir l'équilibre entre Etats et organismes privés en garantissant les droits de ces derniers et en facilitant l'accès des pays en développement au marché des capitaux privés.

129. Un certain nombre de représentants ont approuvé la définition de la dette d'Etat figurant à l'alinéa *b* du paragraphe 16, car elle correspondait à la réalité économique mondiale actuelle, particulièrement en raison de l'importance du crédit accordé aux Etats par des sources privées étrangères. La suppression de cette disposition aurait pour effet non seulement de limiter les sources de crédit ouvertes aux Etats et aux organisations internationales, mais nuirait aux intérêts de l'ensemble de la communauté internationale et, en particulier, à ceux des pays en développement. Pour l'un des représentants, bien qu'en théorie seule la catégorie prévue à l'alinéa *a* puisse constituer une dette d'Etat aux termes du projet d'articles, il était bon, pour des raisons d'ordre pratique, que cette catégorie soit également mentionnée à l'alinéa *b*.

130. Certains représentants, tout en étant partisans du maintien de l'alinéa *b*, ont néanmoins exprimé des réserves. L'un de ces représentants doutait qu'il y ait vraiment un lien de causalité entre la disponibilité de crédits, d'une part, et le maintien ou la suppression de l'alinéa *b*, de l'autre. Ce serait sûrement vouloir faire dire trop de choses au texte que d'y découvrir avec certitude un tel

²¹ *Annuaire...* 1979, vol. II (2^e partie), p. 51, commentaire de l'article 16, par. 45.

²² *Annuaire...* 1977, vol. II (2^e partie), p. 60.

lien. La disponibilité des crédits était en fait déterminée par le facteur des risques, mais aussi par d'autres facteurs, dont le moins important n'était pas celui du profit, et si l'on supprimait l'alinéa *b*, le sort des pays en développement ne serait pas aussi préoccupant que certains l'avaient suggéré. La solution consisterait plutôt à maintenir l'alinéa *b*, avec les réserves dont il avait fait l'objet, jusqu'à ce qu'une conférence de plénipotentiaires examine le projet d'articles. Un autre représentant a estimé que, d'une manière générale, l'alinéa *b* tendait à vider l'alinéa *a* de sa substance. Dans ces conditions, il jugeait qu'il y aurait lieu de modifier le libellé de l'alinéa *b* compte tenu des questions soulevées au cours du débat.

131. De nombreux représentants ont en revanche exprimé des critiques concernant la disposition prévue à l'alinéa *b* et ont proposé de supprimer ce dernier. Certains ont estimé que les termes « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat » avaient une portée beaucoup trop large et pouvaient prêter à des interprétations abusives. On a également dit à cet égard que si l'alinéa *a* se référait clairement aux deux parties à une obligation financière, à savoir le débiteur et le créancier, l'alinéa *b* ne mentionnait que le débiteur, et encore par le biais des mots « à la charge de ». Rien n'indiquait qui était le créancier et le commentaire n'apportait guère d'éclaircissement à ce sujet; il était néanmoins évident que les créanciers qui n'étaient pas des sujets du droit international étaient des institutions privées opérant en tant que personnes morales ou physiques. La question était donc de savoir si ces personnes étaient exclues d'un ensemble de projets d'articles concernant les obligations financières internationales, question d'autant plus pertinente si l'on considérait quelle était la position à adopter en ce qui concernait les dettes contractées par des entreprises publiques. La question à laquelle répondait l'article à ce sujet n'était qu'en partie précisée dans le commentaire, où il était établi à juste raison que, quelle que soit la responsabilité de l'Etat pour de telles dettes, elle n'était pas assujettie aux règles de la succession d'Etats en vertu de l'article 7 du projet.

132. On a ajouté que, dans la mesure où l'alinéa *b* étendait l'application des dispositions de la troisième partie du projet aux dettes d'Etat envers des créanciers qui n'étaient pas des sujets du droit international, la contradiction était manifeste puisque le projet d'articles renfermait des règles de droit international et qu'il n'était donc applicable qu'à des sujets du droit international. Le projet d'articles ne devrait traiter que des dettes internationales des Etats. La notion de dette d'Etat ne devait englober que les obligations financières des Etats à l'égard d'autres Etats, d'organisations internationales ou d'autres sujets du droit international. La transmission de dettes qui n'étaient pas internationales pouvait constituer une ingérence dans la juridiction interne de l'Etat successeur. Les questions liées aux obligations financières d'un Etat à l'égard de créanciers privés ou, en d'autres termes, de créanciers qui n'étaient pas des sujets du droit international, devaient être régies par le droit interne et ne pouvaient donc faire l'objet d'une codification internationale. La portée de l'alinéa *b* serait telle qu'elle pourrait même inclure les dettes d'un Etat envers ses propres citoyens, qui devraient de toute évidence être régies par la législation nationale.

Le projet d'articles ne devrait pas s'appliquer aux dettes de l'Etat envers ses propres citoyens, des ressortissants étrangers et des personnes morales. L'alinéa *b* de l'article 16 aurait virtuellement, sous sa forme actuelle, le même effet que la suppression du mot « international » du libellé initial de l'article 18, suppression qui était tout à fait injustifiée. On a également indiqué que le cas où un Etat invoque la protection diplomatique de ses ressortissants conformément aux règles du droit international devait également être considéré comme se situant en dehors du champ d'application des articles actuels sur la succession d'Etats. Selon certains représentants, la suppression de l'alinéa *b* n'impliquerait en rien qu'un Etat serait relevé de ses obligations à l'égard de particuliers; le paragraphe 1 de l'ancien article 18 protégeait de façon suffisante les intérêts de tous les créanciers, y compris ceux qui n'étaient pas des sujets du droit international.

133. S'agissant de la transmission des dettes d'Etat, un représentant a insisté sur la suggestion qu'il avait faite précédemment d'ajouter le qualificatif « internationale » dans le membre de phrase « toute obligation financière à la charge d'un Etat », à l'alinéa *b* de l'article 16, dans l'esprit de l'arrêt rendu dans l'affaire de la *Barcelona Traction*²³. Il était regrettable que cette suggestion n'ait pas prévalu. Avant de décider définitivement du maintien de l'article 16 tel qu'il était libellé, ou de sa modification dans le sens qu'il suggérait, il serait souhaitable que la Commission approfondisse ce point par une étude des conséquences et des implications en la matière, tant de la jurisprudence internationale que des règles conventionnelles multilatérales, telles que la convention conclue à Washington le 18 mars 1965²⁴ ou le contenu standard des conventions bilatérales sur la protection et la garantie des investissements étrangers dans les pays du tiers monde. Une rédaction plus nuancée pourrait sans doute servir de base à un compromis.

134. De l'avis d'un autre représentant, la solution du dernier problème non encore résolu, à savoir la définition de la dette d'Etat, ne consistait pas à prendre position pour ou contre l'inclusion du deuxième alinéa de l'article 16, mais plutôt à apporter une contribution positive, ce qui permettrait de disposer d'une documentation nouvelle en vue de la deuxième lecture du projet au sein de la Commission. Il a insisté à cet égard sur la nécessité de prendre en compte dans ce projet la situation de tous les Etats et non pas seulement de certains d'entre eux.

Question des dettes odieuses

135. Un certain nombre de représentants ont fait observer que, bien que la question des « dettes odieuses » ait été discutée par la Commission, aucune disposition n'avait été introduite à ce sujet dans le projet d'articles. On a fait observer que la Commission avait décidé de ne pas formuler de dispositions générales sur la question des « dettes odieuses », estimant que la portée des règles actuellement élaborées serait suffisamment large pour que ce

²³ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, deuxième phase, arrêt, *C.I.J. Recueil*, 1970, p. 3.

²⁴ Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 575, p. 159).

cas soit réglé. On entendait par « dettes odieuses » les dettes qui étaient imposées à un pays sans son consentement, et qui étaient contraires à ses intérêts bien compris, et les dettes visant à financer la préparation ou le déclenchement d'une guerre contre l'Etat successeur. Certains représentants ont estimé, à cet égard, que les propositions présentées antérieurement par le Rapporteur spécial étaient dignes d'intérêt. Il a été fait mention du projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial dans son neuvième rapport²⁵, selon lequel les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur, à savoir les dettes qui étaient contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur et celles qui n'étaient pas conformes aux principes du droit international, devaient être exclues des dispositions sur la succession aux dettes d'Etat. Un représentant s'est déclaré en désaccord avec la conclusion à laquelle était parvenue la Commission, à savoir qu'il était inutile de définir la notion de « dettes odieuses » et de préciser que ces dettes n'étaient en aucun cas transmissibles. Un autre représentant a jugé qu'il était particulièrement important de préciser ce point, car les dispositions du projet d'articles relatives à la succession aux dettes d'Etat avaient pour but de prévoir des obligations générales pour tous les Etats à l'exception des Etats nouvellement indépendants. Il a par conséquent estimé qu'il conviendrait d'inclure dans le projet une disposition sur ce point.

136. Certains représentants ont exprimé l'espoir que, vu l'importance de la question, la Commission réexaminerait sa décision relative aux « dettes odieuses » lorsqu'elle réexaminerait les articles en deuxième lecture.

1980

137. Selon la délégation néo-zélandaise, le point le plus important dans le projet d'articles demeure la définition de « dette d'Etat ». Presque à coup sûr, la première règle de codification à l'échelle universelle est une loi de coexistence : un projet qui, de façon manifeste, conviendrait mieux aux conditions d'une économie capitaliste qu'à celles d'une économie socialiste, ou un projet qui conviendrait mieux à une économie socialiste qu'à une économie capitaliste, n'intéresserait pas le monde dans son ensemble. Il pourrait servir pour la région, mais non pour la codification à l'échelle mondiale. C'est pour cette raison qu'en dernière analyse la définition de la dette est aussi importante. Les articles ne peuvent que considérer le moment où un Etat a remplacé un autre en matière de responsabilité pour les relations internationales d'un territoire donné. Cela étant, les règles habituelles de la responsabilité des Etats envers d'autres Etats s'appliquent normalement. Les présentes règles ne peuvent que déterminer quelle entité internationale a contracté la dette, et du point de vue de ces règles il importe peu que le créancier soit un Etat tiers ou un simple particulier.

138. D'après une autre délégation, il n'y a pas lieu, semble-t-il, d'établir une distinction entre les dettes selon leur nature, ou selon celle du créancier, et cette partie du projet d'articles devrait être réexaminée. Il paraît indis-

pensable, dans le cas où ces projets d'articles seraient adoptés, qu'ils s'appliquent non seulement aux dettes découlant de prêts contractés à l'étranger par les Etats sur la base d'accords intergouvernementaux, mais également à celles résultant de prêts provenant d'un marché libre. Il ne semble pas nécessaire de maintenir l'actuelle division de l'article 16 en deux dispositions, mais il est indispensable de conserver l'ensemble du champ d'application de cet article.

139. Un représentant a déclaré que, pour ce qui est de la question de savoir si l'expression « dettes d'Etat » englobe les dettes privées, les dispositions de l'article 16 sont loin d'être claires. Par exemple, que vise la formule « tout autre sujet du droit international » ? Il s'agit là d'une question qui prête à controverse. De même, l'expression « toute autre obligation financière » s'applique-t-elle également aux obligations contractées de façon illégale ? D'après les termes utilisés dans l'article 16, le créancier peut être aussi bien un Etat qu'une organisation internationale, une personne physique ou morale étrangère, voire une personne physique ou morale appartenant à l'Etat débiteur. En fait, le principal objet de cette partie du projet d'articles est de régler la question des dettes entre Etats. Les dettes qu'un Etat peut contracter envers des personnes privées, surtout s'il s'agit de particuliers ou d'entreprises relevant de sa juridiction, devraient être régies par le droit interne et n'entrent donc pas dans le champ d'application du sujet considéré.

140. De l'avis d'une délégation, l'article 16 contient une définition. Son contenu devrait donc aussi figurer au paragraphe 1 de l'article 2, relatif aux « expressions employées ».

141. Une délégation a fait remarquer qu'à l'alinéa *a* de l'article 16 l'expression « tout autre sujet du droit international » peut créer des difficultés, car certains considèrent que l'individu peut aussi être sujet du droit international et il ne faut pas employer dans un texte juridique des expressions pouvant susciter des controverses théoriques.

142. Selon un représentant, il semble qu'il y ait une contradiction entre le paragraphe 1, al. *a*, de l'article 2 et l'alinéa *b* de l'article 16; l'analyse de la première disposition donne l'impression qu'il ne faut prendre en considération que les obligations établies par le droit international dans une relation d'Etat à Etat, c'est-à-dire celles auxquelles il est fait référence dans l'alinéa *a* de l'article 16, tandis que l'alinéa *b* de cet article se réfère à « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat », ce qui élargit le champ au-delà de ce qui a été défini au paragraphe 1, al. *a*, de l'article 2.

Observations écrites

143. La République socialiste soviétique de Biélorussie estime qu'il conviendrait de préciser davantage les dispositions de l'alinéa *b* de l'article 16. Dans ce paragraphe, il est question « de toute autre obligation financière à la charge d'un Etat », ce qui est tout à fait inacceptable, étant donné que les obligations de ce genre ne sont pas réglementées par le droit international, mais par les normes applicables du droit interne. C'est pourquoi, il conviendrait de supprimer cet alinéa *b*.

²⁵ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 71, doc. A/CN.4/301 et Add.1, chap. III.

144. La République démocratique allemande tient à réaffirmer expressément les réserves que son représentant avait formulées à la Sixième Commission au sujet de la définition des dettes d'Etat figurant à l'article 16²⁶. Etant donné que la succession en matière de dettes d'Etat est encore une question très controversée et que le projet d'articles établit, sauf dans le cas des Etats nouvellement indépendants, l'obligation d'une succession, ce qui implique un développement progressif du droit international, il y a lieu d'étudier avec beaucoup de soin la formule à inclure dans le projet.

145. La République démocratique allemande se réjouit de ce que l'alinéa *a* de l'article 16 se borne à définir comme dettes d'Etat les obligations financières d'un Etat à l'égard d'autres sujets du droit international. Mais en revanche, il est fort regrettable selon elle que la CDI, dans sa majorité, en dépit du vote contraire de plusieurs de ses membres, ait abandonné à l'alinéa *b* de cet article l'orientation qu'elle a suivie ailleurs avec beaucoup de cohérence, et qu'elle ait complètement dévié de l'avant-projet soumis en 1977. L'alinéa *b* de l'article 16 aurait pour effet d'obliger l'Etat successeur à maintenir sans changement les rapports de droit privé établis par l'Etat prédécesseur avec des personnes physiques et morales étrangères. La même règle s'appliquerait, avec toutes les conséquences qu'elle comporte, à ses propres citoyens. En fait, l'alinéa *b* de l'article 16 obligerait le nouvel Etat à se soumettre à la juridiction de son prédécesseur. Ce fait constituerait une atteinte inadmissible à la souveraineté de l'Etat successeur et serait incompatible avec les principes de l'égalité souveraine des Etats et de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats. Un Etat successeur doit avoir le droit d'établir son propre ordre constitutionnel et juridique, et notamment être maître de la conduite de ses relations de droit privé avec des personnes physiques et morales. Lorsqu'un Etat estime par exemple que des nationalisations ou des expropriations générales portent atteinte, d'une manière contraire au droit international, aux intérêts matériels de ses citoyens, cet Etat peut exercer en leur faveur des droits de protection par les voies diplomatiques. Il s'agit là d'une méthode acceptée au plan international pour protéger les intérêts des citoyens dans les pays étrangers. On ne saurait admettre toutefois qu'une convention internationale oblige *a priori* un nouvel Etat à maintenir inconditionnellement les rapports de droit privé établis par l'Etat prédécesseur. En conséquence, la République démocratique allemande estime que la convention, par principe, devrait se limiter à réglementer les effets de la succession d'Etats en ce qui concerne les dettes de l'Etat prédécesseur en droit international, comme c'est le cas pour toutes les autres questions (traités, biens d'Etat et archives d'Etat).

146. Par ailleurs, la République démocratique allemande estime qu'il est nécessaire d'inclure dans la convention une disposition sur les dettes non transférables, et par conséquent de définir clairement le terme de « dettes odieuses ». Il serait donc souhaitable qu'en deuxième lecture la CDI examine de nouveau les dispositions per-

tinentes qui ont été présentées par le Rapporteur spécial en 1977²⁷. L'article C devrait fournir une base valable pour la définition des dettes qui sont exclues de la succession obligatoire du fait qu'elles ne sont pas conformes au droit international.

147. La République socialiste soviétique d'Ukraine souhaite voir la CDI supprimer l'alinéa *b* de l'article 16 qui lui paraît contestable du fait que, par sa nature même, son objet ne rentre pas dans le cadre des questions traitées dans le projet.

148. La Tchécoslovaquie prie la CDI de revoir la définition qu'elle a proposée à l'article 16 pour la dette d'Etat, car cette définition trop large crée un « problème sérieux » en dépassant le cadre des rapports juridiques régis par le droit international public. Selon le Gouvernement tchécoslovaque, le droit international ne réglemente pas la succession d'Etats aux dettes d'Etat soumises au droit interne de l'Etat prédécesseur, et il ne peut régir la succession aux dettes d'Etat contractées par l'Etat prédécesseur envers des personnes physiques ou morales privées, et notamment à l'égard de ses propres nationaux, car dans tous ces cas la dette n'est pas née dans le cadre d'un engagement international de l'Etat prédécesseur. La succession à ces dettes n'est possible que si, à la date de la succession d'Etats, il existait un engagement international de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers concernant leur paiement. Ce cas relèverait alors de la responsabilité des Etats et ne pourrait donc en toute hypothèse relever de la portée du présent projet d'articles.

149. L'Italie fait observer que l'alinéa *b* de l'article 16 laisse à penser qu'on a voulu donner au projet une portée aussi vaste que possible, cependant que les articles suivants, en particulier les articles 19 et 23, ont un champ plus limité en visant exclusivement les relations entre Etats. Le Gouvernement italien fait également remarquer que la pratique contemporaine des Etats montre que les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard des particuliers étrangers ont fait l'objet de succession d'Etats, et qu'il existe à ce sujet une réglementation internationale de cette pratique, spécialement depuis la première guerre mondiale.

150. Néanmoins, le Gouvernement italien reconnaît que la matière visée par l'alinéa *b* de l'article 16 provoque « une vive controverse et ne se prête pas aisément à une solution acceptable par la communauté internationale tout entière ». C'est pour cette raison d'importance politique que le Gouvernement italien suggère que l'on s'en tienne au plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire qu'on limite le projet d'articles à la question des dettes entre sujets du droit international, en vue d'atteindre un consensus.

151. L'Autriche regrette que la CDI n'ait pas fait état dans la définition de l'article 16 de toutes les différentes catégories de dettes qui existent, comme la dette nationale, les dettes locales, les dettes localisées, auxquelles fait cependant référence le commentaire exhaustif du même article 16.

²⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission, 43^e séance, par. 27.

²⁷ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 74, doc. A/CN.4/301 et Add.1, par. 140.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

152. Le Rapporteur spécial a tenu à exposer de manière assez détaillée toutes les remarques exprimées soit par écrit par les gouvernements, soit oralement durant les deux dernières sessions de la Sixième Commission. La CDI se rendra compte ainsi que le long et difficile débat qu'elle a elle-même eu sur ce sujet a reçu le plus large écho aussi bien à l'intérieur de la Sixième Commission que dans les diverses chancelleries. C'est dire que le Rapporteur spécial ne recommande pas, au stade où se trouve la deuxième lecture du projet, que la Commission rouvre un débat de fond qui, stérilement, répercuterait à nouveau en son sein l'écho des vives controverses qui l'ont divisée elle-même et qui continuent d'agiter la communauté internationale.

153. Il paraît d'ailleurs exclu que la Commission puisse disposer, en cette dernière année de mandat et au cours de la deuxième lecture du projet d'articles, du temps suffisant pour reprendre son débat de fond sur l'article 16, car, comme le Gouvernement italien l'avait souligné dans ses observations écrites, une nouvelle étude approfondie du sujet pourrait se révéler extrêmement longue et complexe, et nécessiter une révision de plusieurs dispositions du projet d'articles.

Dans une telle situation, il serait vain d'essayer de répondre à chacune des observations formulées dans un sens ou dans un autre, car cela n'aurait pour effet que de faire rebondir des controverses difficiles à éteindre. D'ailleurs, les arguments présentés ici ou là sont de valeur très inégale. Mais l'aspect politique est essentiel en cette affaire, et va au-delà de la portée variable des arguments juridiques avancés.

154. Il reste à la Commission le choix entre deux attitudes possibles. La première consisterait à maintenir l'alinéa *b* de l'article 16 tel quel et à laisser à une conférence éventuelle de plénipotentiaires le soin de trancher la question. Le Rapporteur spécial hésite à recommander à la Commission une telle solution, ne serait-ce que parce qu'elle ne tient pas assez compte du souci de cohérence qui a été le sien dans la rédaction de l'ensemble du projet. En effet, différents gouvernements, dont celui d'Italie, ont, à juste titre, attiré l'attention de la Commission sur la relation d'Etat à Etat, régie par le droit international, qui a sous-tendu l'ensemble du projet d'articles. La Commission a limité la portée de ses articles à cette relation de droit international public. Le fait d'avoir inséré l'alinéa *b* dans l'article 16 rompt en quelque sorte cette unité d'approche et crée effectivement des dissonances avec le reste du projet, et notamment avec les articles 19 et 23, comme l'a souligné le Gouvernement italien.

155. Il existe une seconde solution. Elle consiste à se contenter de *tout* ce qui peut réaliser le consensus et *rien* que de cela, c'est-à-dire à rechercher et à retenir uniquement les bases minimales d'accord au sein de la communauté internationale. Cela signifie qu'il conviendrait de se limiter à dégager le plus petit dénominateur commun à tous les Etats. Celui-ci ne peut être trouvé manifestement que dans l'expression de l'alinéa *a* et dans la suppression de l'alinéa *b*. Un commentaire approprié à l'intention de l'Assemblée générale et d'une éventuelle conférence de plénipotentiaires devrait alors attirer l'at-

tention sur l'alinéa *b* et sur les raisons qui ont poussé à le supprimer *pour l'instant*. Il appartiendrait à la conférence de plénipotentiaires d'entamer un nouveau débat et d'étendre, si elle le désire, le champ d'application du projet d'articles au cas des créances de simples particuliers étrangers avec pour conséquences pour elle de réaménager en profondeur plusieurs autres dispositions du projet.

Mais il ne serait pas du meilleur goût que la CDI transmette à cette éventuelle conférence de plénipotentiaires un projet qui, sur un point fondamental, serait déjà vivement contesté par une partie de la communauté internationale. Cela reviendrait à lui offrir un « colis piégé ».

156. Le fait de se limiter dans le projet d'articles à la relation d'Etat à Etat, régie par le droit international public, ne signifierait nullement que l'on doive ignorer le devenir des créances dues par l'Etat prédécesseur à des particuliers étrangers. Il serait simplement précisé que le projet d'articles n'a pas pour objet d'étudier cet aspect du problème, à moins que la conférence veuille élargir le champ de cette étude en raison de l'importance de cette question.

157. Quant à l'alinéa *a* de l'article 16, les observations écrites des gouvernements ainsi que les remarques formulées par les représentants à la Sixième Commission permettront certainement d'en améliorer la rédaction. Il est cependant vrai que la CDI s'est exposée à quelques difficultés en définissant la dette d'Etat comme une obligation financière d'un Etat à l'égard non seulement d'un autre Etat mais aussi d'une organisation internationale et surtout « de tout autre sujet du droit international ». Il était malaisé pour la Commission de renoncer à traiter des relations financières, qui ont pris une si grande importance à l'époque contemporaine, et qui existent entre un Etat et une organisation internationale, telle que la Banque mondiale ou le FMI. Mais l'expression « de tout autre sujet du droit international » n'a pas manqué de soulever des critiques en raison des divergences, doctrinales et autres, qui existent pour une définition communément acceptable du « sujet du droit international ». Bien des théories existent pour faire des sujets du droit international non seulement l'Etat ou une organisation internationale, ce qui est universellement accepté, mais aussi un mouvement de libération nationale, une corporation transnationale ou société multinationale, et même un individu, ce qui reste controversé.

158. Si certains considèrent l'individu comme le destinataire final des normes de droit international, et si en particulier le chapitre des droits de l'homme s'est heureusement développé dans la théorie du droit international, au point que l'on incline à présent à faire de l'individu un « sujet du droit international », cela signifie que la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16 ne mettra pas un terme à nos divergences. Celles-ci risquent de réapparaître à travers l'interprétation qui sera donnée à l'expression « sujet du droit international » et qui permettra de viser les créances d'un particulier, national ou étranger.

Quant aux sociétés multinationales, il paraît encore plus inacceptable au Rapporteur spécial de leur reconnaître quelque personnalité internationale que ce soit. On

sait que l'Institut de droit international est depuis longtemps saisi de ce problème et que de grandes controverses sont suscitées dans la doctrine à propos de la nature des contrats, notamment d'investissement, passés entre un Etat (qui peut un jour être concerné par une succession d'Etats) et une société transnationale.

159. Pour éviter toutes ces difficultés qui risquent de diviser la Commission, et peut-être une conférence de plénipotentiaires, il vaudrait mieux, là aussi, rechercher le plus petit dénominateur commun en supprimant l'expression « ou de tout autre sujet du droit international » dans l'alinéa *a* de l'article 16.

160. Quant à la question des dettes dites « odieuses », le Rapporteur spécial, qui y a consacré des développements et quelques articles qui ont trouvé quelque écho à la Sixième Commission, se déclare tout disposé à reprendre ces articles devant la CDI, si celle-ci, au stade où elle en est arrivée dans sa deuxième lecture, et en cette dernière année de mandat, estime qu'il est avisé de traiter de cette question.

ARTICLE 17 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent)

Observations orales — 1979

161. Un représentant a fait valoir qu'il conviendrait de modifier le projet d'article 17 de manière à prévoir que l'Etat successeur prendra à son compte les dettes d'Etat qui lui passent avec les charges licites y relatives.

Observations écrites

162. La République démocratique allemande est d'avis que l'article 17 ne saurait être acceptable que si l'on précise expressément qu'il s'applique seulement aux dettes d'Etat contractées conformément au droit international, si bien que les dettes contractées dans un but qui n'est pas conforme au droit international n'entreraient pas en ligne de compte aux fins de la convention.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

163. Le projet d'article 17 semble avoir recueilli une approbation tacite quasi générale. Cet article contient une règle équivalente à celle figurant dans l'article 6 relatif aux droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent. La République démocratique allemande souhaiterait que l'on précise que l'article 17 ne s'applique qu'aux dettes d'Etat contractées conformément au droit international. Elle vise par là le problème, ci-dessus évoqué, des dettes dites « odieuses ». Quant à l'observation formulée par un représentant à la Sixième Commission, le Rapporteur spécial croit pouvoir lui donner raison lorsqu'il affirme que l'Etat successeur doit prendre à son compte les dettes d'Etat qui lui passent, en vertu de l'article 17, avec les charges licites y relatives.

PROJET D'ARTICLE 17 bis (Date du passage des dettes d'Etat)

164. Le Rapporteur spécial propose à la Commission un projet d'article 17 bis qui constitue la réplique de

l'article 7 relatif à la date du passage des biens d'Etat. Cet article se justifie de lui-même et vient combler une lacune qui existait dans le projet d'articles. Il est libellé comme suit :

Article 17 bis. — Date du passage des dettes d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des dettes d'Etat est celle de la succession d'Etats.

165. Il convient toutefois d'observer qu'*en pratique* il ne sera vraisemblablement pas possible de faire assumer à l'Etat successeur, dès la date de la succession d'Etats, le service de la dette d'Etat qui lui passe. En pratique l'Etat prédécesseur continuera peut-être un certain temps à assurer directement ce service de la dette, pour des raisons pratiques, la dette de l'Etat prédécesseur ayant donné lieu à l'émission de titres signés par cet Etat, qui doit honorer sa signature. Pour que l'Etat successeur puisse honorer directement ces titres, si la dette correspondante lui passe, il faudrait qu'il les avalise : tant que cette opération, qui constitue la novation dans les rapports juridiques Etat prédécesseur/Etat tiers créancier, n'a pas eu lieu, c'est l'Etat prédécesseur qui reste redevable de sa propre dette à l'égard des créanciers.

166. Mais il s'agit là de contraintes de temps ou de problèmes pratiques qui ne sauraient affecter le principe juridique du passage de la dette à la date même de la succession d'Etats. En fait, et en attendant que l'Etat successeur avalise ou reprenne à son compte les titres des dettes qui lui passent, il versera à l'Etat prédécesseur sa quote-part du service des dettes qui lui passent, et ce sera l'Etat prédécesseur qui continuera un certain temps à s'acquitter de ces dettes à l'égard de l'Etat tiers créancier.

167. L'article 17 bis a pour objet surtout d'indiquer que quelle que soit la durée de la transition avec les problèmes de réorganisation que pose la substitution d'un débiteur (Etat prédécesseur) à un autre (Etat successeur) le principe juridique est clair et doit être respecté : c'est à partir du jour de la succession d'Etats que commencent à courir les intérêts de la dette d'Etat qui passe à l'Etat successeur, et c'est à compter de la même date que le principal est mis à la charge de l'Etat successeur. Si, pour des raisons matérielles, l'Etat prédécesseur, qui ne serait plus chargé de certaines dettes par application de nos articles, continue néanmoins pendant quelque temps à en assurer le service aux créanciers, il doit recevoir de la part de l'Etat successeur les remboursements de droit.

ARTICLE 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)

Observations orales — 1979

Paragraphe 1

168. Selon l'un des représentants, le paragraphe 1 peut être interprété comme signifiant que le créancier qui se pourvoyait contre l'Etat prédécesseur n'a pas automati-

quement droit de recours contre l'Etat successeur. En outre, le paragraphe 10 du commentaire précise que le créancier n'a pas, du simple fait de la succession d'Etats, un droit de recours ou le droit d'engager une procédure contre l'Etat qui succède à la dette. Dans le cas où l'Etat prédécesseur cesserait d'exister, le créancier subirait toutefois un préjudice grave s'il n'obtenait pas automatiquement, du fait de la succession, le droit de se pourvoir contre le ou les Etats successeurs.

169. De l'avis de certains représentants, il semblerait que le commentaire ne soit pas toujours tout à fait adapté au nouveau libellé de ce paragraphe. Ainsi, on peut lire au paragraphe 10 du commentaire que le terme « créanciers » figurant au paragraphe 1 de l'article 18 « doit être interprété comme désignant les *tiers créanciers*, ce qui exclut les Etats successeurs, ou, le cas échéant, les personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des Etats prédécesseurs ou successeurs »²⁸. Outre le fait que cette interprétation diffère du libellé de l'article lui-même, on peut se demander, selon ces représentants, pourquoi une succession d'Etats porterait atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers qui seraient des personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des Etats prédécesseurs ou successeurs. Dans une autre partie du commentaire, la CDI démontre qu'en tant que tel le rapport entre le créancier et le débiteur n'entre pas dans le champ d'application des règles de droit international relatives à la succession d'Etats. En fait, ce rapport est normalement régi par le droit interne ou, le cas échéant, par les règles de conflit de lois qui indiquent quel est le droit interne applicable. Si le créancier et le débiteur sont des Etats, ce rapport peut être régi par un traité, mais il échappe alors à la portée du projet d'articles, les effets de la succession d'Etats sur les traités faisant l'objet de la Convention de Vienne de 1978. Le problème est tout différent si l'on envisage le rapport entre, d'une part, les Etats prédécesseur et successeur et, d'autre part, un Etat tiers qui fait valoir une créance en vertu du droit international, en son nom propre ou au nom de ses ressortissants, lorsque l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur (ou les deux) ne remplissent pas les obligations financières qui leur incombent en vertu du droit interne. Le point de savoir si cette créance est admissible ou non en vertu des règles du droit international, et, dans l'affirmative, dans quelles conditions et dans quelle mesure, est une question qui ne relève pas du projet d'articles mais d'autres règles du droit international, à savoir les règles relatives à la protection diplomatique et à la responsabilité des Etats. Mais, dans la mesure où ces autres règles autorisent un Etat — ou un autre sujet du droit international — à faire valoir une créance, une question préliminaire peut se poser à l'occasion d'une succession d'Etats, à savoir si un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, qui est un instrument régi par le droit international au sujet du passage de dettes d'Etat de l'un à l'autre, peut être invoqué contre l'Etat tiers. Cette question fait l'objet du deuxième paragraphe de l'article 18 tel qu'il est actuellement libellé. Or, il est manifeste que dans la situation envisagée dans ce para-

graphe, le créancier, tout en étant ressortissant de l'Etat tiers qui fait valoir sa créance, peut relever de la juridiction de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Etat tiers ne peut normalement faire valoir la créance que si le créancier lui-même a épuisé les recours internes qui sont effectivement à sa disposition. Il n'y a donc absolument aucune raison d'exclure les créanciers relevant de la juridiction des Etats prédécesseurs ou successeurs de la portée de l'article 18.

Paragraphe 2

170. Certains représentants ont exprimé des réserves concernant le paragraphe 2. De l'avis d'un des représentants, ce paragraphe, et en particulier les termes « les conséquences de cet accord » figurant à l'alinéa *a*, appellent une clarification. Ce représentant a toutefois souscrit à ce qui est dit au paragraphe 10 du commentaire, selon lequel la disposition est également valable lorsque les créanciers ne sont pas des Etats, ce qui est une raison de plus de supprimer toute référence aux organisations internationales. Un autre représentant ne comprenait pas pourquoi, au paragraphe 2, les créanciers étaient limités aux Etats ou aux organisations internationales, alors que le paragraphe 1 traitait des créanciers en général.

171. Certains représentants ont également exprimé des doutes au sujet de la condition énoncée à l'alinéa *a*, à savoir que les conséquences de l'accord devaient être conformes aux autres règles applicables des articles de la troisième partie. Pour un représentant, la seule exception à la règle générale, en vertu de laquelle les Etats prédécesseur et successeur pouvaient conclure tels accords qu'ils jugeaient nécessaires, était énoncée au paragraphe 2 de l'article 20, mais on ne voyait pas très bien si c'était cette restriction qui devait être observée à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 18. Une autre interprétation, qui serait peut-être plus raisonnable, était que l'accord pouvait être invoqué seulement s'il n'était pas contraire aux principes généraux de la succession qui, en vertu des articles 19, 20 et 22, devaient être appliqués en l'absence de tout accord entre les Etats prédécesseur et successeur. De même, un autre représentant ne voyait pas très bien à quels articles du projet renvoyaient les termes « autres règles applicables ».

172. Certains représentants ont mentionné la condition énoncée à l'alinéa *b* et la conclusion que, selon eux, l'on pouvait logiquement en tirer, à savoir que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur pouvait invoquer un accord conclu entre ces deux Etats contre un Etat tiers ou une organisation internationale qui n'était pas partie à cet accord. Pour un représentant, toutefois, rien dans l'article 18 ne laissait entendre que l'Etat tiers ou l'organisme international jouissait d'un droit semblable contre les Etats prédécesseur et successeur, ce qui ne lui semblait guère raisonnable. Un autre représentant, se référant à la conclusion que l'on pouvait logiquement tirer du paragraphe 1 et de l'alinéa *a* du paragraphe 2, à savoir que l'accord pouvait être invoqué si ses conséquences étaient conformes à certaines règles applicables posées dans le projet d'articles, a estimé qu'elle était clairement en conflit avec l'article 34 de la Convention de Vienne de 1969. A

²⁸ *Annuaire...* 1979, vol. II (2^e partie), p. 54.

son avis, si les termes « un Etat tiers ou une organisation internationale », employés au paragraphe 2, signifiaient exclusivement un Etat ou une organisation partie au projet d'articles, ce n'était pas l'accord mentionné que l'Etat prédécesseur et le ou les Etats successeurs invoquaient à l'encontre de l'Etat tiers, mais plutôt les règles applicables du projet d'articles. On a estimé qu'il fallait examiner la question plus en détail lors de la deuxième lecture, à la lumière de la Convention de Vienne de 1969.

Observations écrites

173. L'Italie attache d'autant plus d'importance au paragraphe 1 de l'article 18 qu'elle propose la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16. Elle entend reconnaître ainsi l'importance sur le plan international de la succession dans le cas des dettes entre Etats et particuliers étrangers. C'est pourquoi elle souhaite que le paragraphe 1 de l'article 18 soit davantage précisé pour devenir une clause générale de sauvegarde.

174. La Tchécoslovaquie constate d'abord que les règles contenues dans l'ensemble du projet d'articles ne sont pas toutes des normes établies du droit international général. Il se pose alors la question de savoir si l'on peut véritablement faire valoir à l'égard d'Etats tiers ou d'organisations internationales les accords prévus au paragraphe 2 de l'article 18, si ces Etats tiers et ces organisations internationales ne sont pas liés par une convention future qui contiendrait le présent projet d'articles. Cette observation est valable même si les effets des accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (ou entre Etats successeurs, en cas de disparition de l'Etat prédécesseur) sont parfaitement conformes à d'autres règles applicables du présent projet d'articles, comme l'exige le paragraphe 2, al. *a*, de l'article 18.

175. Le Gouvernement tchécoslovaque fait remarquer par ailleurs que la définition de l'Etat tiers figurant au paragraphe 1, al. *f*, de l'article 2, est insuffisante dans la mesure où, dans le cas du paragraphe 2 de l'article 18, il faudrait distinguer deux catégories d'Etats tiers. Il s'agit d'une part des Etats considérés comme tiers par rapport à l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (ou entre Etats successeurs), mais qui seront liés par une convention future contenant le présent projet d'articles. Il s'agit d'autre part des Etats qui seront des tiers par rapport aussi bien à cette convention qu'à l'accord intervenu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (ou entre Etats successeurs). Or, selon l'article 34 de la Convention de Vienne de 1969, les dispositions de l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 18 de l'actuel projet ne peuvent être valables qu'en ce qui concerne la première de ces catégories d'Etats tiers. Le Gouvernement tchécoslovaque invite en conséquence la CDI à réexaminer le texte proposé.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

176. Les critiques formulées à l'encontre du paragraphe 1 de l'article 18 amènent le Rapporteur spécial à suggérer la suppression de ce paragraphe, qui pose plus de problèmes qu'il n'en résout. Il avait été conçu par la CDI dans un souci de protection des créanciers, mais les

fortes réserves qu'il a provoquées au sein de la Sixième Commission montrent qu'il se retourne contre les créanciers eux-mêmes.

177. Tout d'abord, en effet, il est inexact d'affirmer que juridiquement la succession aux dettes d'Etat ne porte pas atteinte aux *droits* des créanciers. Certes, l'Etat tiers créancier demeure bien entendu titulaire de sa créance en tant que droit à caractère patrimonial. Mais pour tout le reste de ses *droits*, la succession d'Etats a pour effet tout le contraire de ce que dispose le paragraphe 1 de l'article 18 et entraîne une *novation* de la relation juridique qui existait antérieurement entre l'Etat prédécesseur et l'Etat tiers créancier pour les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur. Si la succession d'Etats a pour effet juridique de substituer au *droit* de l'Etat tiers créancier sur l'Etat prédécesseur un droit équivalent du même titulaire sur l'Etat successeur, on ne peut pas affirmer qu'elle n'affecte pas du tout le droit de l'Etat tiers, pour aussi identiques que soient ces droits du même titulaire sur deux débiteurs successifs. La novation du rapport juridique débiteur/créancier, par la substitution d'un autre débiteur au premier, modifie à l'évidence, sur le plan de la pure technique juridique, les *droits* du créancier, notamment dans le domaine procédural, en dépit du fait que le droit patrimonial du créancier doit demeurer intact. Et à la limite, le paragraphe 1 de l'article 18 apparaît même en contradiction avec l'article 17, qui dispose que la succession d'Etats « emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur », c'est-à-dire les droits de l'Etat tiers créancier sur cet Etat prédécesseur. Le même article 17 précise que la succession d'Etats « emporte [...] la naissance » des obligations de l'Etat successeur, c'est-à-dire des droits équivalents, certes, mais nouveaux, de l'Etat tiers créancier sur le nouveau débiteur. C'est l'évidente caractéristique de la logique même de la novation intervenue.

178. A moins de trouver une autre formulation au paragraphe 1 de l'article 18, il vaudrait mieux donc, pour éviter toute ambiguïté, supprimer ce paragraphe dont l'idée directrice est d'ailleurs contenue dans le paragraphe suivant du même article.

179. Le paragraphe 2 de l'article 18 a fait l'objet de critiques encore plus vives. Le Rapporteur spécial trouve irréprochable le raisonnement du Gouvernement tchécoslovaque. La Convention de Vienne de 1969 ne permet pas de déclarer qu'un accord entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur (ou entre plusieurs Etats successeurs) est automatiquement opposable à un Etat tiers créancier alors que celui-ci n'a ni accepté cet accord, ni adhéré à la future convention contenant les présents projets d'articles. Cela est vrai même si les conséquences de l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (ou entre plusieurs Etats successeurs) sont parfaitement conformes aux règles dégagées par la Commission dans le projet d'articles en matière de dettes d'Etat.

180. Il resterait à la Commission de supprimer l'alinéa *a* du paragraphe 2 pour ne conserver que l'alinéa *b*, ce qui ne serait pas une bonne solution, car on appauvrirait le texte et on ne couvrirait pas l'hypothèse où l'Etat tiers créancier serait lui-même partie à la future convention contenant les présents articles.

181. Une autre solution consisterait à rédiger l'alinéa *a* du paragraphe 2 en y traitant de l'hypothèse où l'Etat tiers créancier est lui-même partie à la future convention contenant les présents articles. Mais cela comporte une double difficulté. D'abord, on envisage dans l'article 18 l'opposabilité de l'accord de novation non seulement à un Etat tiers créancier, mais aussi à une organisation internationale, ce qui pose le problème de la possibilité pour une organisation internationale d'être partie à la future convention qui ne règle que la succession d'Etats « entre Etats ». La difficulté provient de ce que dans la définition de la dette d'Etat, contenue dans l'alinéa *a* de l'article 16, il avait été fait référence aux organisations internationales qui sont pourvoyeuses de crédits et qui de ce fait peuvent être créancières d'Etats.

En second lieu, le fait de prévoir au paragraphe 2 de l'article 18 un alinéa *a* de manière à couvrir l'hypothèse où l'Etat tiers créancier serait lui-même partie à la future convention risque de comporter un inconvénient d'ordre politique, dans la mesure où l'existence d'un tel alinéa ne stimulerait pas, bien au contraire, les Etats à devenir parties à une telle convention.

182. Le problème à résoudre est que si l'Etat tiers créancier peut toujours estimer que l'accord intervenu sur le sort de sa créance ne lui est pas opposable tant qu'il refuse d'accepter cet accord ou d'être partie à la future convention, il ne peut absolument pas en revanche s'opposer à la conclusion ni même à l'exécution d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur portant sur le devenir de sa propre créance, et libérant l'Etat prédécesseur de celle-ci en substituant l'Etat successeur comme débiteur. Tout le problème est donc de savoir comment concilier cette double réalité et la traduire en une disposition appropriée dans le paragraphe 2 de l'article 18.

SECTION 2. — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CHAQUE TYPE DE SUCCESSION D'ÉTATS

ARTICLE 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

Observations orales

1979

183. Un représentant a noté que le membre de phrase « compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat », au paragraphe 2, n'était pas conforme au membre de phrase « compte tenu de toutes les circonstances pertinentes » employé aux articles 22 et 23.

1980

184. De l'avis d'un représentant, les termes « biens, droits et intérêts » qui apparaissent au paragraphe 2 devraient être remplacés par l'expression « biens d'Etat ».

185. Un représentant s'est félicité de l'adoption des articles 19, 20, 22 et 23, qui stipulent, principalement, le

transfert en des proportions équitables de la dette d'Etat contractée par l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

Observations écrites

186. Selon la *République démocratique allemande*, la disposition concernant le passage d'une proportion équitable des dettes d'Etat, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, énoncée aux articles 19, 22 et 23 semble assez large pour couvrir toutes les situations possibles. En dernière analyse, tout passage de dettes d'Etat, pour être équitable, devra toujours tenir compte des circonstances historiques et nationales propres à chaque succession particulière. Une répartition équitable devra tenir compte à la fois des capacités de l'Etat successeur et du gain réel résultant pour cet Etat de la prise en charge des dettes contractées par son prédécesseur.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

187. Le projet d'article 19 n'a pas soulevé d'objections. Il a même reçu un soutien clair. Tout au plus a-t-on légitimement cherché à en améliorer la rédaction. Celle-ci ne serait pas nécessairement plus satisfaisante si on remplaçait dans le texte du paragraphe 2 l'expression « biens, droits et intérêts » par la formule « biens d'Etat », comme cela avait été proposé.

188. Par ailleurs, on s'est interrogé sur la différence de rédaction relevée d'un côté entre l'article 19, où l'on doit tenir « compte, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat », et de l'autre avec les articles 22 et 23, où il est question plutôt de tenir « compte de toutes les circonstances pertinentes ».

Le Rapporteur spécial voudrait rappeler une fois de plus à cette occasion la différence existant entre les hypothèses couvertes par l'article 19, d'une part, et celles envisagées dans les articles 22 et 23, d'autre part. Dans l'article 19, on se réfère au cas où l'Etat prédécesseur transfère, librement et généralement par accord, une partie de son territoire, généralement de faible étendue, à un Etat prédécesseur. L'hypothèse la plus fréquente est celle d'une rectification conventionnelle de frontières entre deux Etats, car le droit international contemporain interdit toute annexion de territoire. Dans un tel cas, l'accord règle tous les problèmes, et c'est pourquoi le paragraphe 1^{er} de l'article 19 privilégie cette forme de règlement.

Faute d'accord, l'équité exige dans ce cas de succession d'Etats que la dette qui passe à l'Etat successeur soit proportionnée en tenant compte notamment des biens qui lui passent dans ce territoire. Le problème est relativement moins complexe que dans les hypothèses visées dans les articles 22 et 23. De plus, la « proportion équitable » de dettes qui passent à l'Etat successeur est calculée en tenant compte « notamment » (et non pas « exclusivement ») des biens, droits et intérêts qui lui passent.

189. Dans les cas couverts par l'article 22, il s'agit de situations généralement plus complexes et parfois même violentes. Une partie du territoire d'un Etat s'en sépare après que la population de cette partie eut réclamé plus

ou moins pacifiquement un droit à son autodétermination. Cette sécession d'une partie du territoire d'un Etat est plus grave pour l'Etat prédécesseur; elle touche généralement à une portion de territoire plus importante que celle visée à l'article 19, où il s'agit généralement d'une simple rectification de frontière; elle aboutit enfin, contrairement à ce qui se passe dans l'hypothèse de l'article 19, à la création d'un Etat nouveau, avec peut-être un voisinage géographique désormais plus ou moins difficile.

C'est la raison pour laquelle il a paru plus prudent à la CDI de recommander que l'on tienne compte « *de toutes les circonstances pertinentes* », seul moyen de parvenir à une répartition des dettes d'Etat dans une proportion vraiment équitable.

190. Ce sont les mêmes préoccupations qui ont poussé la Commission à retenir les éléments de « *toutes les circonstances pertinentes* », dans l'autre cas, celui de la dissolution d'Etat, visé à l'article 23. L'éclatement d'un Etat en plusieurs autres crée des situations délicates et complexes qui requièrent que l'on prenne en considération tous les paramètres des problèmes pour réaliser une répartition équitable. Parmi ces paramètres, il existe évidemment celui de l'article 19, c'est-à-dire de la proportion entre dettes d'Etat et biens d'Etat qui passent. Mais d'autres paramètres sont également nécessaires dans ce cas.

ARTICLE 20 (Etat nouvellement indépendant)

Observations orales

1979

191. Un certain nombre de représentants ont approuvé la disposition énoncée dans le projet d'article 20. On a dit que cet article se fondait à juste titre sur le principe de la « *table rase* » et qu'il n'excluait pas la possibilité d'un accord librement consenti par les Etats prédécesseur et successeur. Les représentants ont apprécié les efforts faits par la Commission en ce qui concernait le libellé positif de cet article. Néanmoins, selon certains représentants, l'article aurait dû stipuler plus directement la règle selon laquelle aucune dette de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, ce qui aurait permis d'éviter d'éventuelles interprétations.

192. Un représentant s'est félicité de ce que la Commission, sur la base du principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, lequel constitue un élément essentiel du droit à l'autodétermination, ait décidé d'adopter en tant que règle fondamentale la règle énoncée au paragraphe 1. Toutefois, à son avis, cette disposition était grandement affaiblie par la dernière partie de ce paragraphe, qui prévoyait une exception à la règle en cas d'accord entre les deux Etats. Compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles s'opérait généralement la succession d'Etats entre un Etat dominant et un Etat dominé, ce représentant ne voyait pas comment un tel accord pouvait être passé en toute liberté par les deux parties. Même après l'indépendance, l'effet de domination demeurait et le consentement donné par l'Etat successeur

en pareilles circonstances ne pouvait être considéré comme ayant été donné librement. Le même représentant a exprimé l'espoir que la Commission pourrait étudier plus avant cet aspect de la question compte tenu de la position dominante de l'Etat prédécesseur, des différences de niveau de développement entre les deux Etats, de l'incapacité naturelle de l'Etat successeur d'assumer des charges financières, résultat du seul fait de l'Etat prédécesseur sans sa participation, de la nécessité d'éviter, dans l'intérêt des créanciers et de la communauté tout entière, que soit affectée la situation économique déjà défavorable d'un pays faible, ainsi que des exigences du nouvel ordre économique international. Le paragraphe 2 de l'article 20 assurait déjà une certaine protection contre les prétentions excessives des Etats prédécesseurs, mais la meilleure protection resta la règle de l'intransmissibilité absolue des dettes d'Etat.

193. D'autres représentants ont admis que la succession des Etats nouvellement indépendants était un type distinct de succession d'Etats. On a dit, à cet égard, que les considérations d'ordre politique avancées à l'appui de la règle énoncée dans l'article 20 étaient bien fondées et que les liens entre les facteurs économiques, politiques et juridiques avaient été dûment pris en considération; de même, les références à la résolution 31/158 de l'Assemblée générale relative au problème d'endettement des pays en développement étaient pertinentes. On a également avancé que des problèmes de succession d'Etats en matière de dettes d'Etat risquaient de se poser pendant des décennies, si le passage automatique de ces dettes à l'Etat nouvellement indépendant devait empêcher celui-ci d'accéder à une indépendance réelle. En outre, a-t-on ajouté, la prise en charge des dettes d'Etat par un Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec le droit à l'indemnisation que pourrait réclamer ce dernier pour l'exploitation de ses ressources par la puissance coloniale. Ce droit était affirmé dans la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international et dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats²⁹ et il a été promulgué pour la première fois lors de la première Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, tenue à Belgrade en septembre 1961. La prise en charge de dettes d'Etat par les Etats nouvellement indépendants était également incompatible avec l'obligation juridique de fournir une assistance aux Etats nouvellement indépendants qui incombait aux pays industrialisés. De même, on a émis l'opinion que, eu égard à la portée du projet d'articles dans son ensemble, c'était principalement dans les rapports entre pays forts et pays faibles, anciennement colonies ou protectorats, que le projet d'articles trouverait sa plus large application. Compte tenu de la nature particulière de ces rapports, il aurait peut-être été plus logique dans ce contexte de traiter de la question non pas en termes de succession d'Etats mais en termes de simple reprise de droits n'impliquant pas passage de dettes. Il n'était pas normal que l'Etat prédécesseur, qui avait profité pendant des décennies des ressources naturelles et humaines de

²⁹ Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale, du 1^{er} mai 1974, et résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974, respectivement.

l'Etat successeur, puisse passer ses dettes à cet Etat au moment où précisément celui-ci, affaibli par l'épreuve de la colonisation et le coût de la lutte pour son indépendance, a le plus besoin d'être aidé et soutenu.

194. Egalement en ce qui concerne l'article 20, l'un des représentants, pour qui l'un des aspects de la succession qui revêtaient un intérêt particulier était le cas des Etats ayant récemment accédé à l'indépendance, a estimé que lors de l'analyse de la pratique des Etats, l'on s'était davantage attaché à analyser la pratique coloniale de la France et, dans une mesure moindre, celle de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Espagne, que celle du Royaume-Uni, mis à part le cas de quelques pays d'Asie qui avaient accédé à l'indépendance au cours des années 40 et 50. Or, il existait certaines différences entre ces pratiques administratives : c'est ainsi que les territoires coloniaux britanniques étaient considérés comme des entités administratives séparées et jouissaient d'un très grand degré d'autonomie sur le plan des finances publiques. Ainsi, tous les emprunts des colonies britanniques étaient contractés par les autorités coloniales et leur service était imputé sur les seules recettes de la colonie. Lorsque les territoires coloniaux britanniques avaient besoin de capitaux, c'était la colonie elle-même qui les réunissait en vertu du *Colonial Loans Act* ou du *Colonial Development and Welfare Act*, en faisant appel à la Banque mondiale ou aux marchés financiers londoniens ou locaux. Par conséquent, dans ces cas, il n'était pas question de succession aux dettes d'Etat au sens du projet d'articles, puisque les dettes n'étaient pas des dettes de l'Etat prédécesseur mais du territoire colonial lui-même. Ce représentant a ajouté que lorsque son pays avait accédé à l'indépendance en 1962, sa dette publique consistait en des obligations financières contractées en vertu du *Colonial Stock Act* de 1877, auprès de la Banque mondiale et de personnes physiques ou morales locales. Ces obligations financières avaient été honorées après l'indépendance et des dispositions législatives avaient été promulguées juste avant l'indépendance à cette fin, notamment dans le cas de titres nominatifs en vertu du *Colonial Stock Act*. Il semblait donc que la pratique britannique différerait de celle des autres pays colonialistes; le projet d'article 20 n'aurait donc pas de conséquences directes pour des pays tels que celui du représentant en question. Dans son rapport, la Commission avait elle-même reconnu que, vu la pratique coloniale britannique, ces dettes locales risquaient de ne pas entrer dans le champ d'application des articles du projet traitant des dettes de l'Etat prédécesseur³⁰.

Paragraphe 2

195. Un des représentants a souligné que le paragraphe 2 incorpore deux concepts modernes auxquels les pays en développement étaient très attachés : la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles et les équilibres économiques fondamentaux des Etats nouvellement indépendants. A cet égard, il a été fait mention de façon positive des para-

graphes 39 et 60 du commentaire sur cet article. De l'avis d'un autre représentant, toutefois, il serait approprié d'élargir la portée du paragraphe 2, car on voyait mal quel était le sens des mots « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant ».

1980

196. Selon un représentant, cet article ne semblait pas bien équilibré.

197. De l'avis d'un autre représentant, le *paragraphe 1* était libellé de façon peu claire et risquait de donner lieu à diverses interprétations; il convenait donc d'en remanier le texte.

198. Une autre délégation a considéré que le *paragraphe 2* soulevait des questions inutiles qui risquaient de limiter la liberté d'action des Etats nouvellement indépendants, ce qui semblait contraire à l'objectif du reste du projet de texte.

199. Selon un autre représentant, la question des dettes d'un Etat nouvellement indépendant était très complexe et devait être traitée compte tenu du droit au développement de l'Etat intéressé et dans le contexte de l'instauration du nouvel ordre économique international. La dette extérieure des pays en développement devait être réduite au minimum. Ce représentant proposait, en conséquence, d'ajouter au paragraphe 2 de l'article 20, après les mots « les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant », les mots « de façon que le développement normal de ce dernier ne soit pas compromis par un endettement excessif ».

Observations écrites

200. La *Tchécoslovaquie* approuve pleinement l'article 20, dans ses deux paragraphes. Elle se félicite tout spécialement des dispositions protectrices du paragraphe 2 de cet article.

201. L'*Autriche* estime au contraire que l'on protège les intérêts de l'Etat nouvellement indépendant au-delà de toute limite raisonnable, en n'établissant aucune distinction entre les différentes catégories de dettes d'Etat et en dégagant une règle qui, selon lui, ne se trouve pas confirmée par la pratique des Etats au cours des vingt dernières années. Le Gouvernement autrichien considère qu'en avançant des arguments tirés de la « faible capacité financière » de l'Etat nouvellement indépendant ou de l'allègement des dettes ou de leur suppression totale, on se place sur un tout autre terrain que celui de la succession d'Etats. Cela relève du domaine de l'aide économique ou de l'instauration d'un nouvel ordre économique international. En conséquence, les dettes locales « ou » localisées devraient en principe passer à l'Etat nouvellement indépendant.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

202. Le Rapporteur spécial considère que le projet d'article 20 de la Commission est assez bien équilibré. Les inquiétudes formulées par certains représentants, qui craignent que l'Etat prédécesseur ne profite de sa position

³⁰ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 69, commentaire de l'article 20, par. 38.

dominante pour imposer à l'Etat nouvellement indépendant un accord léonin au titre du paragraphe 1 de l'article 20, sont d'autant plus fondées qu'elles ont été largement nourries par une pratique décevante des vingt dernières années de décolonisation. C'est un fait qu'en général les Etats nouvellement indépendants ont hérité d'une situation financière obérée, voire désastreuse, et se sont ruinés à tenter de s'acquitter de dettes variées qui ont été mises à leur charge et qu'ils n'avaient pas la possibilité de rejeter. Mais le Rapporteur spécial ne souhaite pas que l'on renforce davantage le texte du paragraphe 1, qui est le résultat d'un compromis laborieux. Il rappelle que le texte du paragraphe 2 permet d'ailleurs de protéger assez correctement l'Etat nouvellement indépendant contre les accords excessivement inégaux.

203. A l'inverse, les observations du Gouvernement autrichien paraissent irrecevables au Rapporteur spécial. Il convient de souligner tout d'abord qu'il est question, dans le projet d'article 20, de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur, c'est-à-dire d'une dette contractée par le gouvernement de la puissance coloniale dans le cadre de son *imperium* et de son *dominium* de jadis sur le territoire de la colonie, et de sa stratégie politique, économique, sociale ou militaire dans ce territoire. Il est clair que ces dettes ne peuvent pas passer à l'Etat nouvellement indépendant, sauf si un accord en dispose autrement.

Mais lorsque le degré d'autonomie des organes de la colonie est significatif, et que la destination, l'utilisation et le profit des emprunts indiquent que les dettes correspondant à ces emprunts ont été contractées par les « organes propres » de la colonie et dans son intérêt, on est alors en présence moins de dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur que de « dettes locales », ou encore mieux de « dettes propres au territoire » auquel se rapporte la succession d'Etats. Dans une telle hypothèse, il est normal que ces dettes passent à l'Etat successeur. C'est alors l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant qui identifiera et déterminera cette catégorie de dettes et les imputera à l'Etat successeur. Rien dans le projet d'article 20 n'empêche cette hypothèse de se produire. Elle doit donner satisfaction au Gouvernement autrichien pour la part légitime de ses préoccupations.

204. Cependant, le Gouvernement autrichien soutient que les solutions dégagées dans l'article 20 correspondent moins aux exigences de la succession d'Etats qu'aux préoccupations pour un nouvel ordre économique international et à une demande pour une aide aux pays en voie de développement. Cette opinion trahit l'existence d'une conception erronée de cet ordre économique international. Celui-ci est un tout indivisible, avec ses dimensions économiques, certes, mais aussi ses aspects politiques, culturels, juridiques et autres. « Donner et retenir ne vaut », dit l'adage de droit civil français. On ne peut, d'un côté, rechercher des normes de droit international porteuses d'un nouvel ordre économique international et, de l'autre, prévoir, en matière de succession d'Etats, des règles plus restrictives qui contredisent les premières. Quant à ce qu'on appelle l'« aide économique » au tiers monde, on doit rappeler que celui-ci n'a qu'une seule revendication, parfaitement légitime, qui est d'obtenir son dû, c'est-à-dire la juste rémunération de ses matières premières, de ses

produits de base et de son énergie. Il est alors à parier qu'il n'aura nullement besoin d'« aide » économique lorsque cela se réalisera. Dès lors que le Groupe des Soixante-Dix-Sept aura récupéré tout ou partie de la rente séculaire constituée par les prélèvements de richesse effectués à son détriment par les pays industrialisés sur le juste prix qui lui est dû, il pourra bâtir les conditions de son propre développement et de sa propre prospérité, sans avoir à recourir à cette « aide » faussement qualifiée ainsi, car d'une part cette aide ne fait que restituer la rente injuste des pays industrialisés et, d'autre part, elle ne la restitue que dans une très faible proportion.

205. Un représentant a fait référence à la pratique de la colonisation britannique où les territoires coloniaux sous l'autorité de la Couronne anglaise étaient considérés comme des entités administratives distinctes et jouissaient d'un « très grand degré d'autonomie » sur le plan des finances publiques. Le Rapporteur spécial est reconnaissant à ce représentant qui enrichit notre connaissance de la pratique des Etats, et renvoie aux observations figurant au paragraphe 194 ci-dessus. Dans la mesure où les dettes ont été contractées par les « organes de la colonie » et ont profité au territoire, elles devraient être mises à la charge de l'Etat nouvellement indépendant, ce qui est la solution dégagée par la pratique rapportée par ce représentant. Car il s'agit, selon le Rapporteur spécial, de dettes locales propres au territoire. Mais il importe toutefois de tenir compte de la seconde condition qui est le profit tiré effectivement par le territoire et qui ne semble pas avoir préoccupé ce représentant, qui s'est fait ainsi l'écho d'une pratique trop largement favorable à l'Etat prédécesseur. En effet, les « organes de la colonie » qui ont contracté l'emprunt au nom de ce territoire n'appartiennent à cette colonie que par une fiction juridique : ce sont en réalité les représentants de la puissance coloniale dans le territoire. Les engagements financiers qu'ils ont pu contracter durant leurs fonctions dans ce territoire peuvent avoir été dictés par de toutes autres considérations (par exemple stratégiques ou militaires comme la construction d'une base militaire dans la colonie) que celle du développement économique ou social du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

En tout état de cause, seul un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peut sur ce point, comme sur d'autres, identifier les cas de dettes soit propres au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, soit contractées par l'Etat prédécesseur mais ayant profité directement ou indirectement à ce territoire.

206. Un représentant a critiqué l'expression « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant », figurant au paragraphe 2 de l'article 20, dont il souhaite voir élargir la portée. Le Rapporteur spécial est d'avis que tout est affaire de circonstances et que la formule critiquée est précisément assez large pour permettre, en cas de besoin, un élargissement de la portée de l'article 20 pour satisfaire toutes les considérations d'équité et ne pas compromettre l'économie de l'Etat nouvellement indépendant par un volume de dettes insupportable sans rapport avec les capacités des différents secteurs économiques de cet Etat.

207. Un représentant a tenu toutefois à mieux faire préciser le sens de cette expression du paragraphe 2 en y ajoutant les mots « de façon que le développement normal de ce dernier [l'Etat nouvellement indépendant] ne soit pas compromis par un endettement excessif ». Le Rapporteur spécial ne voit pour sa part que des avantages à un tel ajout, si la CDI veut bien l'accepter.

ARTICLE 21 (Unification d'Etats)

Observations orales — 1979

208. Selon un représentant, le paragraphe 2 de l'article 21 ne ferait que compliquer le remboursement des dettes à un Etat tiers puisque, en tant que personne juridique, l'Etat ne saurait être matériellement divisible aux fins d'imputation des dettes dans le cas d'union en un Etat unique de deux ou plusieurs Etats.

Observations écrites

209. L'article 21 n'a pas fait l'objet d'observations écrites, à l'exception de celles de l'Italie qui a contesté le bien-fondé du paragraphe 2 de l'article 21, dans la mesure où il traite apparemment d'une question de droit purement interne.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

210. Comme la CDI elle-même le signale au paragraphe 13 de son commentaire relatif à l'article 21³¹, elle était parfaitement consciente que le paragraphe 2 peut être considéré comme n'étant pas nécessaire puisqu'il a trait à la répartition du service de la dette opérée sur le plan purement interne, l'aspect international du passage des dettes étant réglé par le paragraphe 1. Si elle a néanmoins conservé le paragraphe 2, c'est pour tenir compte du fait que, très souvent, une partie compositante d'un Etat successeur demeure responsable du service de la dette qu'elle avait contractée en tant qu'Etat avant de s'unir à un autre Etat ou à d'autres Etats. Si l'éventualité d'un arrangement interne n'est pas expressément prévue comme elle l'est au paragraphe 2, il faut craindre alors que les créanciers n'éprouvent des difficultés à savoir qui est leur débiteur.

211. C'est là le seul avantage de ce paragraphe 2 dont il faut reconnaître qu'il nous place en dehors de la succession d'Etats proprement dite, à un moment où celle-ci a déjà eu lieu et où une législation interne a pu être postérieurement adoptée par l'Etat successeur *sans conformité avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article 21*.

Comment s'analyse une telle situation ? Selon le paragraphe 1, et si le paragraphe 2 n'existait pas, l'Etat successeur, et lui seul, serait internationalement responsable du remboursement de la dette des Etats prédécesseurs qui le constituent. Aucun arrangement particulier, sur la base de la législation interne postérieure de l'Etat successeur, ne pourrait être opposable à l'Etat tiers créancier. Celui-ci

peut continuer à considérer l'Etat successeur comme son seul débiteur. La disposition du paragraphe 2, outre qu'elle s'adapte à la réalité et permet au créancier d'identifier son débiteur, a pour effet de conférer des effets de droit international à une disposition de droit interne prise postérieurement par l'Etat successeur. Elle donne au droit interne la consécration du droit international du seul fait de son insertion dans ce projet d'articles.

212. L'article 21 comprend ainsi deux règles distinctes et contradictoires, la première désignant l'Etat successeur comme seul responsable des dettes des Etats prédécesseurs, sur la base du paragraphe 1, et la seconde désignant un ou plusieurs Etats prédécesseurs comme responsables d'une partie ou de la totalité de ces dettes, sur la base du paragraphe 2. Il est vrai que cette dernière disposition, qui exprime une simple faculté reconnue à l'Etat successeur, constitue une solution hiérarchiquement inférieure à celle du paragraphe 1. Mais juridiquement l'on enregistre ici une *double opération de passage* des dettes. Celles-ci ne sont pas *maintenues* au niveau de chaque Etat prédécesseur qui en était précédemment débiteur. Elles passent d'abord à l'Etat successeur au titre du paragraphe 1. Une fois cette opération réalisée, *et seulement une fois qu'elle s'est réalisée*, ces dettes peuvent subir un autre passage en sens inverse vers les Etats prédécesseurs, sur la base du paragraphe 2. La réalité du double passage est si vraie que l'Etat successeur a la faculté de transférer *tout* ou *partie* de la dette à n'importe quel ancien Etat prédécesseur qui le compose. Théoriquement le paragraphe 2 lui permet d'imputer tout ou partie de la dette à une de ses composantes, même si elle n'avait pas été la débitrice originelle de cette dette.

213. Cela est finalement facteur de complications juridiques telles que l'objectif initial recherché dans la rédaction du paragraphe 2, à savoir aider l'Etat tiers créancier à identifier son débiteur et à continuer à tenir l'Etat prédécesseur comme responsable, risque de ne pas être atteint. Du paragraphe 2 il peut ressortir que l'Etat tiers créancier n'aura comme débiteur ni l'Etat successeur, ni même nécessairement l'Etat prédécesseur qui était son premier débiteur, mais peut-être un tout autre Etat prédécesseur qui s'était fondu dans l'union. Et cela par le seul fait du droit interne de l'Etat successeur dès lors que le présent projet d'articles lui en ouvre la possibilité. Le Rapporteur spécial, après avoir finalement pesé les avantages et les inconvénients de ce paragraphe 2, est en fin de compte d'avis que la CDI pourrait peut-être le supprimer.

Mais si telle devait être sa décision, il faudrait qu'elle revienne au paragraphe 2 de l'article 12, qui constitue, pour les biens d'Etat, la réplique du paragraphe 2 de l'article 21, et qu'elle tranche la question de savoir s'il convient de maintenir le paragraphe 2 de l'article 12.

ARTICLE 22 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et

ARTICLE 23 (Dissolution d'un Etat)

Observations orales — 1979

214. Certains représentants ont exprimé l'avis que le paragraphe 1 de l'article 22, dans son libellé actuel, pour-

³¹ *Ibid.*, p. 78.

rait être interprété comme ouvrant à l'Etat prédécesseur la possibilité de conclure avec l'Etat successeur des accords selon lesquels une proportion équitable de la dette d'Etat du premier ne passerait pas au second. Un représentant a estimé qu'il serait possible de surmonter cette difficulté en supprimant le membre de phrase « et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement ». Pour un autre représentant, la disposition figurant à l'article 22 semblait en outre aller à l'encontre du paragraphe 2 de l'article 18, qui permettait aux créanciers de refuser qu'on leur oppose un tel accord. Il a été suggéré que la Commission réexamine, lors de la deuxième lecture du projet d'articles, le paragraphe 2 de l'article 18 et ses rapports avec le paragraphe 1 de l'article 22.

Observations écrites

215. La Tchécoslovaquie estime que la Commission propose, dans ses articles 22 et 23, pour les deux hypothèses de séparation et de dissolution, la division automatique de la dette et le passage d'une partie équitable de cette dernière au successeur. Le Gouvernement tchécoslovaque craint que la question du montant de cette partie équitable ne suscite des litiges entre les parties si elle ne fait pas l'objet d'un accord. Dans une telle situation, la position du créancier deviendrait plus difficile, même vis-à-vis du débiteur originel, du fait que sa revendication à son égard devient litigieuse, du moins en ce qui concerne son montant. De plus, il fait remarquer que le libellé du paragraphe 1 de l'article 22, et celui de l'article 23, permet une interprétation selon laquelle l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peuvent conclure un accord qui ne doit pas nécessairement correspondre à une division équitable de la dette. La question se pose alors de savoir s'il est admissible de faire valoir un tel accord à l'égard d'un créancier.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

216. La critique adressée par des représentants à la Sixième Commission en 1979 et par écrit par le Gouvernement tchécoslovaque, au sujet de la rédaction des articles 22 et 23, qui donne à penser que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peuvent convenir par accord de ne pas procéder à une répartition équitable de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur, paraît fondée au Rapporteur spé-

cial. Le raisonnement *a contrario* autorise en effet une telle interprétation, qui n'était pas cependant dans les intentions de la CDI lorsqu'elle a adopté ces deux articles. Certes, dans le cadre de l'autonomie de leur volonté, deux Etats peuvent librement décider, par accord, de toute solution qui les agréerait, dans le respect toutefois des droits des créanciers. Mais on voit mal comment deux Etats concluraient un accord de division inéquitable de la dette, car un des deux Etats s'y opposerait inévitablement. C'est pourquoi il ne paraît pas concevable que les deux Etats contractants s'écartent délibérément par accord d'une répartition ou d'une division de dettes équitable entre eux. Ce n'est certainement pas la prise en compte de « toutes les circonstances pertinentes » qui le permettrait. Aussi y a-t-il lieu de rectifier le libellé défectueux du paragraphe 1 de l'article 22, et celui de l'article 23, pour éviter cette mauvaise interprétation.

217. Il est parfaitement clair que dans les deux hypothèses de séparation et de dissolution, l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou entre les Etats successeurs selon l'hypothèse, est nécessaire et même irremplaçable. Il va de soi que la procédure normale en de tels cas reste la conclusion d'un accord. Cet instrument doit-il respecter impérativement les règles dégagées dans les articles 22 et 23 ? Certainement pas, dans la mesure où la CDI a eu pour souci constant (sauf, à titre exceptionnel, pour le cas de successions concernant des Etats nouvellement indépendants) de respecter l'autonomie de volonté des Etats et de leur offrir des règles de caractère résiduel. Mais cela ne signifie pas qu'à l'inverse l'accord puisse s'affranchir des dispositions des articles 22 et 23, pour les raisons évoquées ci-dessus au paragraphe 216 : l'accord n'existerait pas, il se heurterait inévitablement au refus de l'une des parties contractantes s'il méconnaissait le souci d'une division équitable des dettes qu'imposeraient les circonstances pertinentes qui ont entouré la séparation ou la dissolution.

Il en résulte donc que, d'une part, l'accord est indispensable et que, d'autre part, il ne peut pas méconnaître la nécessité de tenir compte équitablement de toutes les circonstances pertinentes. Dès lors il ne paraît nullement obligatoire de mentionner dans les deux articles l'expression habituelle « à moins qu'(ils) n'en conviennent autrement ». La suppression de cette formule permet d'éviter la solution absurde qu'une interprétation par raisonnement *a contrario* pourrait laisser craindre.

[...] PARTIE. — ARCHIVES D'ÉTAT

218. La CDI a adopté les articles A à F qu'elle consacre à la succession d'Etat en matière d'archives d'Etat. Il s'agit d'un ensemble de dispositions couvrant la définition des archives d'Etat (art. A) et chacun des différents types de succession d'Etats (art. B à F). Il paraît utile au Rapporteur spécial de compléter ces règles par des dispositions générales, à l'instar de ce qui a été fait pour les

biens d'Etat et pour les dettes d'Etat. Ces nouveaux articles sont identifiés provisoirement par les lettres G à K.

219. Le Rapporteur spécial estime par ailleurs que les archives d'Etat constituent fondamentalement des biens d'Etat, quoique étant d'une nature particulière. Logiquement les dispositions prévues pour les biens d'Etat de-

vraient leur être applicables. Le Rapporteur spécial avait initialement envisagé l'examen de la succession aux archives d'Etat comme un exemple de succession à des biens d'Etat pris *in concreto*. On pouvait songer en effet à une telle étude, notamment du fait de l'existence de contentieux archivistiques fréquents, durables et complexes entre les Etats. Mais il est clair que, quoique relevant de la catégorie générale des biens d'Etat, les archives d'Etat possèdent des caractéristiques intrinsèques propres qui confèrent une nature spécifique même aux contentieux qu'elles provoquent, et qui appellent aussi des dispositions normatives particulières. C'est pour mieux aider à l'apurement de ces contentieux entre Etats qu'un effort normatif approprié et mieux adapté au cas spécifique apparaît comme nécessaire.

220. En conséquence, le Rapporteur spécial pense que ce sont les règles particulières qui doivent en tout premier lieu s'appliquer à toute succession d'Etats en matière d'archives d'Etat. Mais il n'est pas certain qu'il faille pour autant écarter totalement l'application des règles générales dégagées pour résoudre les cas de succession d'Etats en matière de biens d'Etat pris *in abstracto*. Si dans une hypothèse spéciale, il se révèle que les règles particulières ne permettent pas de résoudre un contentieux archivistique, le recours à une règle déterminée, relative à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, devrait toujours demeurer possible. C'est dire que les règles générales dégagées pour la succession en matière de biens d'Etat et les règles particulières adoptées pour la succession aux archives d'Etat ne peuvent pas et ne devraient pas se trouver en contradiction les unes par rapport aux autres. Elles pourraient et devraient se compléter utilement.

221. Le Rapporteur spécial propose à la Commission qu'au moment de donner aux articles de l'ensemble du projet leur numérotation définitive la partie relative aux archives d'Etat soit déplacée. Il ne propose pas que celle-ci soit fondue dans la partie consacrée aux biens d'Etat, car cela poserait vraisemblablement quelques problèmes de structure générale du projet. Il souhaite toutefois que la partie traitant des archives d'Etat se situe juste après celle consacrée aux biens d'Etat. C'est pourquoi il n'a pas donné de numéro au titre de cette partie relative aux archives d'Etat.

222. Si telle doit être la structure générale du projet, il faudrait alors que la partie consacrée aux archives d'Etat comporte quelques articles préliminaires en guise de dispositions générales, à l'instar de ce que la Commission avait prévu pour les parties relatives respectivement aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat. Le Rapporteur spécial propose donc les articles ci-après, étant parfaitement conscient que, ce faisant, il accentue la spécificité de la matière des archives d'Etat par rapport à celle des biens d'Etat dont les dispositions dites générales (art. 4 à 9) auraient pu s'appliquer automatiquement au cas des archives d'Etat. C'est pourquoi, il pense que pour ne pas éloigner indûment les solutions retenues pour les archives de celles déjà prévues pour les biens, il convient d'élaborer pour les archives des dispositions très proches de celles figurant aux articles 4 à 9.

SECTION 1. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

PROJET D'ARTICLE G (Portée des articles de la présente partie)

223. L'article G, qui est la réplique pure et simple de l'article 4 relatif aux biens d'Etat, est libellé comme suit :

Article G. — Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat.

Tout comme l'article 4, et l'article 15 définissant la portée des articles contenus dans la partie relative aux dettes d'Etat, cet article G est très nécessaire. Sa rédaction pourrait cependant paraître ne pas répondre aux préoccupations formulées ci-dessus aux paragraphes 217 à 219. Il peut en effet laisser l'impression qu'une cloison étanche est dressée entre les articles sur les biens d'Etat et ceux sur les archives d'Etat de sorte que le jeu combiné des articles 4 et G empêche de recourir, en cas de nécessité, aux dispositions sur les biens d'Etat pour résoudre un problème déterminé en matière d'archives d'Etat. Peut-être la Commission trouvera-t-elle plus souple de prévoir une disposition complémentaire, qui pourrait être rédigée comme suit :

« L'application des articles de la présente partie aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat ne préjuge pas et n'exclut pas l'application, le cas échéant, à cette matière des articles de la partie relative aux biens d'Etat. »

ARTICLE A (Archives d'Etat)

Observations orales

1979

224. Un certain nombre de représentants ont approuvé la définition des archives d'Etat contenue à l'article A. On a dit à ce sujet que cette définition était bien équilibrée. Le renvoi au droit interne et l'addition du nouvel élément correspondant au membre de phrase « et étaient conservées par lui en cette qualité d'archives d'Etat » semblaient compléter la définition de manière très appropriée. Certains représentants ont également pensé qu'il convenait de donner au mot « documents » le sens le plus large possible. En donnant à ce terme son sens le plus large, on éviterait en effet toute énumération précise. On a également dit que les termes « documents de toute nature » étaient suffisamment clairs. Il y aurait inévitablement des cas difficiles à trancher, mais il convenait d'éviter de donner dans cet article une énumération des cas visés, ce qui serait de toute façon malaisé. Le commentaire devrait peut-être préciser davantage les cas que l'on se proposait d'exclure de l'application de l'article. On a en outre indiqué que la définition était acceptable, l'équité étant préservée par les règles complémentaires relatives à la reproduction et à la compensation équitable.

225. Certains représentants ont estimé, comme la Commission, qu'il n'était pas facile de définir ce qu'étaient les archives d'Etat. On a dit à ce sujet qu'il fallait veiller tout particulièrement à assurer leur préservation et leur transmission à l'Etat successeur, qui détenait sur elles un droit fondamental, inhérent à la souveraineté nationale même.

226. Certains représentants ont exprimé des réserves concernant l'article A. Ils ont indiqué que l'article devrait être examiné plus avant. En outre, selon l'un des représentants, la Commission devrait envisager de revoir la définition, qui avait suscité des réserves chez certains de ses membres. Il devrait y avoir une définition internationale des archives : une fois que l'on aurait établi, indépendamment du droit interne des Etats, ce en quoi elles consistaient, on pourrait alors se référer à ce droit interne pour déterminer, parmi les collections en la possession d'un pays, lesquelles appartenaient à l'Etat et tombaient donc sous le coup de la règle de succession. Le représentant en question a estimé que c'était là aussi le point de vue de la Commission, si l'on en jugeait par le paragraphe 1 de son commentaire à l'article A³². La même position semblait également être adoptée dans la première partie de l'article A, mais non dans la seconde (« et étaient conservées par lui en cette qualité d'archives d'Etat »). Si l'on avait voulu exprimer dans cet article l'idée que venait d'exposer ce représentant, cela n'était pas évident et le texte semblait même suivre un raisonnement contraire, puisque l'on savait bien que les pièces qu'un Etat conservait en qualité d'archives étaient celles qui étaient considérées comme telles par le droit interne. De plus, si l'on adoptait ce texte tel quel, il pourrait ne pas s'appliquer à des collections qui, bien que conservées dans des musées ou des bibliothèques nationaux, ne seraient pas considérées comme des archives d'Etat — notion qui restait à définir — et risqueraient ainsi de ne pas entrer dans le champ d'application de l'article A. Ce représentant se demandait donc si la seconde partie de l'article A correspondait bien à ce que l'on voulait établir. Il était certain que l'examen en deuxième lecture du projet d'articles permettrait d'aboutir à un texte qui correspondrait au but recherché, à savoir poser un ensemble de critères internationaux applicables en matière d'archives, qui permettent de dégager des diverses législations internes ce à quoi s'appliquait la règle juridique. Selon un autre représentant, il serait préférable, dans la définition des archives d'Etat que donne l'article A, de supprimer la référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, sinon certains documents de grande valeur historique et culturelle pourraient ne pas relever des dispositions de cet article. Un autre représentant a estimé que la définition devait être approfondie avant qu'on puisse la considérer comme tout à fait satisfaisante. D'une part, comme le notait la Commission elle-même dans son commentaire, il fallait tenir compte du fait que le concept d'archives variait considérablement et que la nature des archives variait en conséquence d'un pays à l'autre. D'autre part, si la définition n'était pas assez précise, on risquait de confondre les documents qui portaient sur des faits, des

situations ou des personnes et concernaient le territoire qui faisait l'objet de la succession, avec les œuvres qui étaient passées dans le patrimoine historique et culturel de l'autre pays.

227. Un représentant a noté que la définition avait reçu une interprétation très restrictive dans le commentaire. Bien que la Commission ait indiqué au paragraphe 3 du commentaire que les termes « documents de toute nature » devaient s'entendre dans leur sens le plus large et que ces documents pouvaient aussi relever de l'écrit ou de ce qui ne l'était pas et être établis sur des matières très diverses, elle précisait, au paragraphe 6, que ces termes ne s'entendaient pas des objets d'art qui pouvaient aussi avoir une valeur culturelle³³. Le représentant en question ne voyait pas de justification à une telle exception. Si les termes « documents de toute nature » devaient être interprétés dans leur sens le plus large, alors, selon la règle *sui generis*, tous les documents ayant trait au patrimoine culturel d'un peuple, qu'ils soient écrits ou non, devraient rentrer dans cette définition. De plus, une définition qui excluait les œuvres d'art et les œuvres culturelles présupposait que toutes les civilisations utilisaient seulement des moyens d'expression écrits. Or, en Afrique, berceau de la civilisation, des documents avaient également pris la forme d'objets d'art. Il fallait donc espérer que la définition, sous sa forme définitive, englobe les objets d'art et les objets culturels, où qu'ils se trouvent. Si une convention internationale avait existé à l'époque de son accession à l'indépendance, son propre pays aurait été en mesure de recouvrer la plupart de ses œuvres d'art et d'autres objets de grande valeur culturelle; l'orateur tenait donc à épargner à d'autres pays, lorsqu'ils accéderaient à l'indépendance, la triste expérience de son propre pays. On a dit à ce propos que la définition devrait inclure les inscriptions sur bois et sur pierre. Pour plus de clarté, il aurait peut-être été préférable de définir clairement tous les types de documents visés, au lieu d'employer les termes « de toute nature », et de préciser clairement dans le commentaire de quoi il s'agissait.

228. Un représentant a estimé que la définition risquait de provoquer certaines confusions, en particulier s'agissant des termes « documents de toute nature ». Au paragraphe 3 du commentaire relatif à cet article, la Commission soulignait que ces termes devaient être interprétés au sens le plus large et qu'un document d'archives était tout ce qui contenait des « données authentiques pouvant servir à des buts scientifiques, officiels et pratiques », et pouvait relever de l'écrit ou de ce qui ne l'était pas. En outre, des gravures, dessins et plans ne comportant aucune écriture pouvaient également constituer des pièces d'archives, terme plus général que celui de documents. La confusion augmentait encore si l'on tenait compte d'une précision supplémentaire apportée au paragraphe 6 du commentaire, à savoir que les termes « documents de toute nature » ne s'entendaient pas des objets d'art, qui pouvaient en outre avoir une valeur culturelle et historique. D'autres observations formulées dans le commentaire, et en particulier, au paragraphe 8, la reproduction de l'article 2 de l'Accord du 23 décembre 1950 entre

³² Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 88.

³³ *Ibid.*, p. 88 et 89.

l'Italie et la Yougoslavie, donnaient à penser que lorsqu'on parlait d'archives on voulait en réalité parler de « documents » au sens large du terme⁸⁴.

229. Selon un autre représentant, qui a réservé sa position sur cet article, il ne faisait aucun doute que l'article A devrait préciser qu'il visait des biens d'Etat au sens de l'article 5 du projet d'articles. Ici aussi, comme la question de savoir si des documents étaient des archives d'Etat dépendait non pas de ce qu'ils contenaient ou représentaient mais de la manière dont ils étaient conservés, il serait peut-être préférable de définir les biens d'Etat comme des documents de toute nature qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et constituaient des archives d'Etat par ce qu'ils contenaient ou représentaient ou la manière dont ils étaient conservés.

230. Un représentant a souligné que, pour ce qui était des archives d'Etat, il importait d'établir une distinction entre deux catégories principales de documents, chacune appelant un traitement particulier : les documents ayant une importance pratique pour l'administration de l'Etat successeur, qui devraient être remis à cet Etat, et les documents présentant un intérêt historique à la fois pour l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, qui pouvaient donc susciter un différend. Les documents de la seconde catégorie devraient être traités de la même façon que le patrimoine culturel, et il serait donc souhaitable d'étudier cette question à la lumière des travaux réalisés sur les biens culturels des Etats nouvellement indépendants. Les méthodes modernes de reproduction facilitaient la recherche de solutions de compromis sur le transfert des documents d'Etat. Selon un autre représentant, le champ d'application des articles du projet consacrés à la question des archives devait être restreint, autant que possible, de façon à n'inclure par exemple que les documents indispensables à des fins administratives. Quant aux autres types d'archives, comme les archives historiques, ils pouvaient très bien être traités dans le cadre des dispositions relatives aux biens d'Etat.

231. Un autre représentant a douté que la définition puisse être adoptée de façon définitive, en raison de son caractère vague et ambigu : il préférerait une définition donnant une énumération aussi complète que possible des divers domaines d'activité visés, qu'il y aurait lieu d'inclure à l'article 2. On pourrait également envisager une définition analogue pour les biens d'Etat, si ces termes n'avaient pas le même sens dans les divers systèmes juridiques du monde.

1980

232. Plusieurs représentants ont exprimé des doutes quant à la définition des archives d'Etat contenue dans l'article A et ont espéré qu'elle serait modifiée lors de la deuxième lecture. Selon un représentant, la définition aurait pu être plus claire et plus précise. Il aurait été préférable de ne pas faire référence aux Etats prédécesseur et successeur et on aurait dû définir les archives d'Etat comme l'« ensemble des documents, quelle qu'en soit la nature ou la date mentionnée, qui appartient à un Etat

donné ». Une telle définition serait plus conforme au concept d'archives d'Etat tel qu'il est énoncé aux articles B, C, D, E et F. Un autre représentant a estimé que l'on devrait donner plus de détails sur la nature des documents auxquels on se réfère tels que les cartes, etc.

233. Un représentant a dit que, lors de la dernière session, sa délégation avait approuvé l'article A car elle avait estimé la définition du mot « archives » satisfaisante pour les Etats nouvellement indépendants. Sa délégation avait cependant exprimé quelques doutes quant à l'utilité d'inclure d'autres dispositions sur les archives d'Etat concernant d'autres types de succession d'Etats. Il a ajouté qu'il était maintenant difficile d'approuver la définition proposée pour les autres cas envisagés dans les articles C, D, E et F, étant donné que la véritable signification de la deuxième condition requise par la définition, contenue dans le membre de phrase « et étaient conservées par lui en cette qualité d'archives d'Etat », était difficile à percevoir, compte tenu des problèmes juridiques très complexes que cette condition impliquait. Cette partie de la définition semble suivre un raisonnement circulaire et n'est donc pas satisfaisante.

234. Une délégation a tenu à rappeler la réserve qu'elle avait faite en 1979 quant à la définition des archives d'Etat contenue à l'article A. Elle est toujours d'avis que la Commission devrait examiner plus avant cette notion pour ne pas risquer de traiter de la même manière les documents relatifs à des faits, des situations et des personnes liés au territoire qui fait l'objet de la succession, et les documents qui ne servent qu'indirectement à la bonne administration de ce territoire mais qui méritent d'être rangés dans la catégorie des œuvres d'art faisant désormais partie du patrimoine historique et culturel du pays dans le territoire duquel ils se trouvent.

De l'avis d'un autre représentant, définir les « archives d'Etat » comme « l'ensemble des documents de toute nature » revient à laisser de côté les *objets d'art* qui ont un intérêt historique et qui ne sont pas des documents, mais auxquels les Etats nouvellement indépendants sont très attachés car ils représentent la civilisation et les caractéristiques de leur peuple. Il serait peut-être possible d'envisager d'élargir la définition des archives d'Etat pour qu'elle englobe non seulement « l'ensemble des documents de toute nature », mais également « d'autres éléments et *objets d'art* d'une valeur culturelle qui reflètent l'évolution historique du pays ». S'il est difficile d'inclure les *objets d'art* d'un intérêt historique et culturel dans la partie consacrée aux archives d'Etat, la partie sur les biens d'Etat devrait comprendre les dispositions nécessaires concernant leur affectation. Une autre question importante est celle de la restitution des *objets d'art* à leurs propriétaires d'origine. Lors de la rédaction des articles relatifs à la succession en matière d'archives d'Etat, la Commission devra porter toute son attention sur ce point.

Observations écrites

235. La *Tchécoslovaquie* est d'avis que l'expression « documents de toute nature » utilisée dans l'article A est trop vague et appelle une spécification plus précise, et qu'il faut faire une nette distinction entre les archives d'Etat et les autres catégories de biens d'Etat.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 89 et note 438.

De même, il faudra, selon le Gouvernement tchécoslovaque, faire lors de la deuxième lecture une distinction plus nette entre deux catégories de documents qui, ensemble, constituent les archives d'Etat dans leur acception la plus large : à savoir entre les documents de caractère administratif qui sont indispensables pour l'administration du territoire concerné par la succession d'Etats et les documents ayant, avant toute chose, une valeur culturelle ou historique. Alors que l'on peut, pour la première catégorie, mettre à profit, à une large échelle, la technique moderne de reproduction, ce qui peut influencer la teneur des règles pertinentes, dans la seconde catégorie cette possibilité n'est pas donnée.

236. L'Italie invite la Commission à prendre bien soin de distinguer les problèmes qui concernent les archives au sens traditionnel du terme (c'est-à-dire les ensembles de documents) de ceux qui touchent les œuvres d'art. Cette distinction, qui est assez claire en soi, peut, dans certains cas concrets, se révéler difficile à établir s'agissant du type de documents qu'une civilisation donnée a produit au cours de son histoire.

237. L'Autriche considère que, dans le cas des archives d'Etat, les règles prévues revêtent un caractère plus supplétif que jamais, l'accord entre Etats étant dans ce domaine tout à fait nécessaire et pouvant s'écarter complètement des règles ici proposées. En conséquence, le Gouvernement autrichien estime que, à l'exception peut-être des dispositions relatives aux Etats nouvellement indépendants, l'inclusion des articles sur les archives d'Etat n'ajoute guère à l'ensemble du projet. Ces articles devraient donc simplement être supprimés.

238. Si néanmoins la Commission jugeait qu'il est absolument essentiel de conserver les dispositions sur les archives d'Etat, leur contenu et leur libellé devraient être très attentivement réexaminés. Si la définition de l'expression « archives d'Etat », qui apparaît à l'article A, semble en principe acceptable au Gouvernement autrichien, eu égard à l'article B qui suit, elle lui semble inappropriée pour les autres projets d'articles. Un réexamen approfondi de cette définition, qui permette de définir véritablement le champ d'application des dispositions suivantes, s'imposerait alors.

239. La République démocratique allemande juge que les dispositions relatives aux archives d'Etat devraient être insérées après l'article 14 dans une troisième partie, étant donné la nature particulière des archives d'Etat qui, d'une part, font partie des biens d'Etat en général et, d'autre part, peuvent également faire partie du patrimoine culturel national. Cette troisième partie serait alors suivie par les dispositions relatives aux dettes d'Etat, qui constitueraient la quatrième partie.

Quant à la définition des archives d'Etat, contenue dans l'article A, le Gouvernement de la République démocratique allemande souhaite que la Commission prenne plus pleinement en considération, lors de la deuxième lecture du projet, le fait que les archives d'Etat peuvent être soit des archives administratives, soit des archives historiques. Une telle différenciation, si elle est faite dans l'article A, conférerait plus de rigueur, selon ce gouvernement, aux dispositions du paragraphe 1 de l'article B,

du paragraphe 2 de l'article C, du paragraphe 1 de l'article E et du paragraphe 1 de l'article F relatives au passage des archives à l'Etat successeur.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

240. Le Rapporteur spécial rappelle tout d'abord que la CDI n'a pas cherché à donner une définition définitive des archives d'Etat et qu'elle a adopté celle-ci très provisoirement en attirant l'attention des gouvernements pour qu'ils contribuent à son amélioration³⁵. Si la Commission avait pu dégager une définition internationale des archives d'Etat sans référence au droit interne, elle en aurait été aussi heureuse que les représentants qui en ont formulé le souhait. Or, il n'existe pas en droit international de critère autonome de détermination des archives d'Etat. Il ne paraît pas possible en conséquence d'éviter une référence au droit interne de l'Etat pour définir les archives d'Etat tout comme les biens d'Etat. Il convient d'ailleurs d'avoir une définition des archives d'Etat qui soit aussi proche que possible de celle des biens d'Etat. L'appartenance des biens ou des archives à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne est précisément un élément de similitude dans les deux définitions.

241. La seconde condition posée dans l'article A se réfère non plus à l'appartenance des archives à l'Etat prédécesseur mais à leur conservation par lui en cette qualité d'archives d'Etat. Il s'agit donc de deux conditions cumulatives. Le paragraphe 1 du commentaire de l'article A précise ainsi les raisons qui ont poussé la Commission à retenir cette seconde condition dans le libellé qui est actuellement le sien :

[...] la deuxième condition n'est pas limitée par les mots « conformément à son droit interne ». En détachant du droit interne d'un Etat ce deuxième élément, la Commission a cherché à éviter une situation peu souhaitable où certains Etats prédécesseurs pourraient soustraire le gros des documents publics d'origine récente — les « archives vivantes » — à l'application des présents articles pour la simple raison que leur droit interne ne les qualifie pas d'archives d'Etat. Il faut signaler que dans un certain nombre de pays de telles « archives vivantes » ne sont classées « archives d'Etat » qu'au bout d'un certain temps — vingt ou trente ans par exemple.

242. Mais le Rapporteur spécial n'est plus tout à fait certain, à la suite des observations de représentants à la Sixième Commission et des commentaires écrits des gouvernements, que l'objectif très louable recherché par la Commission a été réellement atteint avec la rédaction actuelle de l'article A. Il est exact que les archives politiques ou administratives courantes, dites encore « archives vivantes », risquent d'échapper à la succession si l'on ne prend pas soin de bien rédiger le texte de l'article A. Mais précisément la seconde condition imposée par l'article (« étant conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat ») risque d'aller à l'encontre du but recherché. Dans les législations internes de certains pays, les documents politiques ou administratifs courants ne sont juridiquement considérés comme « archives d'Etat » et conservés comme tels qu'au bout de quinze, vingt, voire trente ans. Voilà donc toute une série de papiers d'une

³⁵ *Ibid.*, p. 90, commentaire de l'article A, par. 11.

extrême importance qui, sur la base d'une interprétation de la seconde condition, risquent d'être exclus de la succession.

243. Une seconde raison conduit le Rapporteur spécial à s'interroger sur l'opportunité de conserver la seconde condition. Il peut arriver que l'Etat prédécesseur ait confié à un Etat ou à une institution étrangère, en dépôt plus ou moins prolongé ou pour une exposition itinérante d'une assez longue durée, des archives culturelles ou historiques d'une grande valeur. Si une succession d'Etats intervient entre-temps, peut-on affirmer dans ce cas que ces archives « sont conservées » par l'Etat prédécesseur alors qu'elles ne se trouvent plus sur son territoire ? Il est vrai que la notion de « conservation » dans le vocabulaire archivistique n'est pas liée à une idée de « localisation ». Mais est-on certain que l'article A sera interprété avec ce sens ?

244. C'est pour ces différentes raisons que le Rapporteur spécial prie la Commission d'examiner la possibilité de renoncer à cette seconde condition. Cela aurait d'ailleurs l'avantage supplémentaire de faire de l'article A définissant les archives d'Etat une réplique exacte de l'article 5 portant définition des biens d'Etat.

245. On a fait valoir par ailleurs la nécessité de donner une définition la plus large possible des archives d'Etat pour y englober tous les documents. A ce sujet, il a été suggéré de procéder dans l'article A à une énumération des types d'archives. Le Rapporteur spécial est d'avis que ce n'est pas là une solution judicieuse, car une énumération n'est jamais exhaustive et il faut craindre que ce qui en sera oublié ou omis risque d'être considéré comme échappant à toute succession. Quant à la critique selon laquelle l'actuelle définition n'est pas assez large, le Rapporteur spécial croit au contraire que la rédaction de l'article A a bien tenu compte du souci d'englober toutes sortes de documents, de toute nature. Et le commentaire de l'article explicite bien ce que l'on entend par documents « de toute nature » : documents écrits ou non ; établis sur toutes matières, telles que papier, parchemin, tissu, pierre, bois, verre, ivoire, pellicule, etc., visant tous les domaines, scientifique, littéraire, journalistique, politique, diplomatique, législatif, judiciaire, administratif, militaire, civil, ecclésiastique, historique, géographique, financier, fiscal, cadastral, etc., ayant toutes les apparences (documents manuscrits, imprimés, dessins, photographies, originaux ou copies, enregistrements sonores), etc.

246. Tout au plus le Rapporteur spécial pourra-t-il suggérer à la Commission d'envisager la possibilité de supprimer le mot « ensemble » dans l'expression « s'entendent d'un ensemble de documents de toute nature ». Le mot « ensemble » risque en effet de ne pas exprimer convenablement le souci d'embrasser tous les documents de l'Etat, car il semble évoquer, au plan technique, une idée de *collection* de documents, ce qui risque d'écarter de la succession des documents individualisés ou spécifiques, n'ayant pas de lien entre eux, et ne constituant pas par eux-mêmes une « collection » d'archives. Mais le Rapporteur spécial ne considère pas cette question comme fondamentale.

247. Par ailleurs bien des pays ont insisté sur la nécessité d'établir la distinction entre archives administratives et

archives à caractère culturel ou historique. Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu de l'utilité d'établir, au niveau de l'article A, de telles distinctions alors qu'une définition doit avoir une portée générale. Les distinctions invoquées ont mieux leur place dans les articles suivants, ce qui est effectivement le cas.

248. Quant à la question des œuvres d'art, il ne paraît pas au Rapporteur spécial que la Commission puisse en faire la mention expresse dans l'article A. C'est là un problème propre à la législation interne de chaque Etat. Selon les pays, les « archives d'Etat » peuvent comprendre ou non des œuvres d'art, comme des bibelots, de riches manuscrits, précieux et anciens, des enluminures, des collections de médailles, etc. Le commentaire de l'article A est très explicite sur ce point. Ces œuvres d'art suivent alors le sort des documents proprement dits lorsque le droit interne de l'Etat prédécesseur les a définis comme des « archives » d'Etat.

Si ce n'est pas le cas, il est clair que cela ne signifie nullement que les œuvres d'art, telles que tableaux, statuettes, sculptures, icônes, objets de collections, etc., sont exclues de toute succession. En tant que « biens d'Etat », ces œuvres d'art seront concernées par la succession d'Etats, dans le cadre des autres articles régissant les biens d'Etat. D'ailleurs, toute question de droit interne des Etats mise à part, il est clair que des tableaux de maître n'ont rien de commun avec des papiers ou documents qui forment les « archives d'Etat ». Ils ne peuvent être régis que par la partie du projet d'articles relative à la succession en matière de biens d'Etat.

PROJET D'ARTICLE H (Droit de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent)

249. Le Rapporteur spécial propose à la Commission un projet d'article H qui est calqué sur l'article 6 relatif aux droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent. C'est un article somme toute normal, qui est libellé comme suit :

Article H. — Droits de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

250. Néanmoins, le Rapporteur spécial voudrait soulever à cette occasion un problème qui n'a pas son pendant dans les biens d'Etat, lesquels, par nature, ne sont pas reproductibles. Si l'un des Etats concernés par la succession se voit reconnaître le droit d'obtenir des copies des archives d'Etat, on peut se demander alors si l'article H est tout à fait correct. L'Etat qui détient des copies possède des droits sur elles. Il peut par exemple vouloir en monnayer l'utilisation ou l'exploitation pour des réalisations cinématographiques, ou à des fins artistiques. Possède-t-il un « copyright » ou quelque chose d'analogue au même titre que l'Etat qui détient l'original du do-

cument ? Le Rapporteur spécial ne sait pas s'il s'agit d'une question seulement académique. C'est pourquoi il se demande si la Commission ne jugerait pas utile de prévoir une clause du genre suivant : « sous réserve des droits détenus par l'Etat qui obtient une copie de ces archives d'Etat ».

PROJET D'ARTICLE I (Date du passage des archives d'Etat)

251. L'article proposé, qui est la réplique de l'article 7 relatif à la date du passage des biens d'Etat, est libellé comme suit :

Article I. — Date du passage des archives d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des archives d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Il peut paraître à première vue peu judicieux de prévoir le passage des archives d'Etat à la date de la succession d'Etats. Cela peut même paraître déraisonnable, irréaliste et illusoire, dans la mesure où les fonds d'archives ont généralement besoin d'être triés en vue de la détermination de ceux qui passent à l'Etat successeur, ce qui exige un temps parfois considérable.

252. Mais en vérité les fonds d'archives sont en général bien individualisés en tant que tels et assez parfaitement classés et répertoriés. Leur transfert peut s'opérer immédiatement. D'ailleurs, la pratique des Etats a montré que cela était possible. Un assez grand nombre de traités ont stipulé la remise « immédiate » des archives d'Etat qui devaient passer à l'Etat successeur. Les archives devaient être transférées « sans délai » selon : a) l'article 93 (concernant l'Autriche) du Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919³⁶; b) l'article 77 (visant la Hongrie) du Traité de Trianon du 4 juin 1920³⁷; et c) les articles 38 et 52 (visant la Belgique et la France) du Traité de Versailles du 28 juin 1919³⁸. Le passage « immédiat » des archives était également prévu dans la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1950, relative à l'Etat successeur libyen (art. 1^{er}, par. 2, al. a).

253. Il est par ailleurs nécessaire de fixer à la date de la succession d'Etats le passage des archives d'Etat, même si des délais sont *en fait* consentis pour procéder à des opérations de reproduction, de microfilmage, de tri ou d'inventaire. Il est en effet indispensable de savoir qu'à la date même de la succession d'Etats l'Etat successeur est le propriétaire des archives qui lui passent, même si la remise de celles-ci devait tarder pour des raisons pratiques. Si, entre-temps, une autre succession d'Etats intervient affectant de nouveau l'Etat prédécesseur, il est souhaitable que l'on sache que les archives d'Etat qui

devaient passer à l'Etat successeur dans le cadre de la première succession d'Etats sont exclues de la seconde, même si le temps a fait défaut pour les transférer effectivement.

254. Enfin, il est à signaler que la règle de remise des archives à la date de la succession d'Etats est tempérée dans le texte de l'article I par la possibilité toujours ouverte aux Etats de convenir de toute autre solution, ainsi que par la prise en considération de tout ce qui peut être « décidé » de contraire à cette règle par une juridiction internationale par exemple. De fait, un nombre assez significatif de traités ont pu écarter la règle du passage immédiat des archives d'Etat à l'Etat successeur. Parfois l'on s'est accordé sur un *délai de trois mois* (comme dans l'article 158 du Traité de Versailles³⁹), ou de *dix-huit mois* (comme dans l'article 37 du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947⁴⁰, qui faisait obligation à ce pays de restituer dans ce délai les archives, objets culturels ou artistiques « appartenant à l'Ethiopie ou à ses ressortissants »).

Il a pu être également stipulé que la remise des archives devait être réglée d'un commun accord « *si possible dans les six mois* qui suivront l'entrée en vigueur du traité » (art. 8 du Traité du 8 avril 1960 entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne relatif à certaines parcelles frontalières⁴¹).

L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie du 10 février 1947⁴² est l'un des plus précis en matière de délais : il dresse un véritable calendrier dans le cadre d'un délai de *dix-huit mois*.

La fixation d'un délai est laissée dans certains cas aux soins d'une commission mixte dont le rôle est de retrouver, de localiser et de faire transférer les archives qui doivent passer à l'Etat successeur.

PROJET D'ARTICLE J (Passage des archives d'Etat sans compensation)

255. L'article proposé, qui est la réplique de l'article 8 relatif au passage des biens d'Etat *sans compensation*, est libellé comme suit :

Article J. — Passage des archives d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

On devrait d'ailleurs parler plus exactement de « *gratuité* » dans un cas comme dans l'autre. En effet, dans l'article 8,

³⁶ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 715.

³⁷ *Ibid.*, 1924, t. XII, p. 443.

³⁸ *Ibid.*, 1923, t. XI, p. 358, 380 et 381.

³⁹ *Ibid.*, p. 443.

⁴⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21.

⁴¹ *Ibid.*, vol. 508, p. 155.

⁴² *Ibid.*, vol. 41, p. 179.

comme dans l'article J, il n'est question que de « compensation », c'est-à-dire d'un dédommagement en espèces ou en nature (fourniture d'un bien ou d'un lot d'archives en échange de celui ou de ceux qui passent à l'Etat successeur). Mais la notion de « gratuité » est plus large dans la mesure où non seulement elle exclut toute compensation mais encore elle exonère l'Etat successeur de toute taxe ou impôt. Le passage des biens ou des archives d'Etat est dans ce cas vraiment considéré comme se réalisant « *de plein droit* », en toute gratuité et sans compensation.

L'article J se justifie par le fait que la pratique des Etats est nettement fixée dans ce sens. D'ailleurs le principe de non-compensation ou de gratuité est implicitement confirmé dans les articles suivants qui précisent que les *copies* d'archives sont faites aux frais de l'Etat demandeur.

PROJET D'ARTICLE K (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers)

256. L'article proposé, qui est la réplique de l'article 9 relatif à l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers, est libellé comme suit :

Article K. — Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les archives d'Etat qui, à la date de la succession d'Etats, sont situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

On peut songer à deux hypothèses. La première est celle où, pour une raison ou pour une autre, un Etat prédécesseur abrite des archives d'un Etat tiers. Celui-ci peut par exemple se trouver en état de guerre avec un autre et avoir mis à l'abri de précieuses archives sur le territoire d'un Etat où se produit une succession d'Etats. L'Etat tiers peut aussi tout simplement avoir confié pour une durée plus ou moins longue, par exemple pour une restauration ou pour une exposition culturelle, une partie de ses archives d'Etat à un Etat où survient une succession d'Etats.

La seconde hypothèse est celle où un Etat successeur auquel doivent passer certaines archives d'Etat n'en a pas obtenu pour des raisons contingentes la remise immédiate ou dans les délais impartis. Si une seconde succession d'Etats affectant le même Etat prédécesseur intervient entre-temps, l'Etat successeur de la première succession d'Etats est considéré comme un Etat tiers par rapport à la seconde succession d'Etats et ses archives situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et non encore récupérées par lui ne doivent pas être affectées par cette seconde succession d'Etats.

257. L'article K n'est évidemment utile que si on maintient l'article 9 dont il s'inspire fidèlement. Tout dépendra du sort qui sera réservé à l'article 9 par la Commission lors de sa deuxième lecture du projet.

SECTION 2. — DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À CHAQUE TYPE DE SUCCESSION D'ÉTATS

ARTICLE B (Etat nouvellement indépendant)

Observations orales

1979

258. Un certain nombre de représentants ont approuvé l'article B. On a dit qu'il traitait de façon satisfaisante les cas dans lesquels les archives d'Etat pouvaient être indispensables aussi bien à l'Etat prédécesseur qu'à l'Etat successeur et, vu leur nature même, ne pouvaient être divisées. Les techniques modernes permettaient de les reproduire, ce qui était très important pour les Etats nouvellement indépendants. Les archives constituaient souvent un patrimoine commun, non seulement pour l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais aussi pour plusieurs Etats successeurs, comme cela s'était produit lorsque les pays d'Amérique latine avaient obtenu leur indépendance de l'Espagne. Les nombreuses archives historiques conservées par l'Espagne à Séville constituaient un patrimoine commun à l'Espagne et à l'Amérique latine et ne pouvaient être divisées entre les pays intéressés. Bien entendu, ces archives avaient toujours été accessibles aux chercheurs d'Amérique latine et les techniques modernes permettaient de les reproduire. On a également dit que l'article B était explicite et que ses diverses dispositions instituaient un équilibre approprié non seulement entre les intérêts de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, mais aussi en ce qui concernait la préservation du patrimoine culturel et historique des peuples.

259. Un autre représentant, toutefois, a exprimé des doutes sur le caractère équitable des solutions prévues à l'article B à cet égard, et a réservé sa position, compte tenu des résolutions adoptées par l'Assemblée générale, la Conférence générale de l'UNESCO et les conférences des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés sur la restitution aux Etats nouvellement indépendants d'archives présentant un caractère culturel et historique.

260. Un représentant a indiqué que, puisque les territoires dépendants britanniques constituaient des entités administratives distinctes, les archives, du moins celles qui étaient nécessaires pour l'administration normale du territoire, se trouvaient déjà dans le territoire au moment de l'indépendance.

Paragraphes 1 et 2

261. Un représentant a déclaré qu'il avait des difficultés en ce qui concernait les termes « les archives ayant appartenu au territoire » à l'alinéa *a* du paragraphe 1, compte tenu de ce qui était dit au paragraphe 5 du commentaire⁴³. Il ne semblait pas qu'il convenait d'inclure dans cette catégorie les archives d'institutions telles que des missions ou des banques locales. Il estimait par conséquent qu'il y aurait lieu d'étudier de manière plus approfondie le caractère précis des rapports entre le territoire et les archives, comme condition préalable à l'application

⁴³ *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 91.

de la partie pertinente du projet d'article B. Pour un autre représentant, les termes « ayant appartenu au territoire » et « doit se trouver sur ce territoire », aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 1, et « intéressant le territoire », au paragraphe 2, étaient trop ambigus pour figurer dans un texte juridique. Il était donc indispensable d'élaborer un libellé plus explicite afin de minimiser le risque de différends qui pourraient surgir au sujet de ces critères. Si on restreignait le champ d'application du projet d'articles aux documents officiels de type administratif, les problèmes de rédaction seraient dans une certaine mesure moins difficiles à résoudre.

262. Un représentant a exprimé l'avis qu'un problème particulièrement délicat concernant les documents liés à l'*imperium* ou au *dominium* de la puissance administrante, mais qui intéressait les Etats nouvellement indépendants, avait été traité compte tenu du principe d'équité, qui sous-tendait tout le projet et qui était bien mis en évidence au paragraphe 2. C'était là une bonne manière de résoudre le problème et le libellé de cette disposition serait par conséquent accepté. Un autre représentant n'a pas partagé l'opinion exprimée au paragraphe 17 du commentaire relatif à l'article B⁴⁴, estimant que l'on devrait transférer immédiatement à l'Etat nouvellement indépendant les documents d'intérêt vital pour lui, c'est-à-dire ceux relatifs aux domaines économique, politique et stratégique, ainsi que tous autres documents dont le contenu pourrait porter atteinte à la souveraineté, à l'indépendance ou à la sécurité de cet Etat. On pourrait en outre prévoir l'obligation pour l'Etat prédécesseur de ne pas utiliser de reproduction de ces archives pour fomenter des actes d'agression ou de sabotage contre l'Etat nouvellement indépendant.

Paragraphe 6

263. Plusieurs représentants ont souligné l'importance du paragraphe 6. A cet égard, certains d'entre eux ont souligné le bien-fondé des revendications d'anciennes colonies en vue de recouvrer des objets appartenant à leur patrimoine culturel. On a également souligné que ce paragraphe limitait la liberté de négociation des Etats dans l'intérêt du développement culturel.

264. Un autre représentant, tout en souscrivant entièrement à la référence relative au droit des peuples à l'information sur leur histoire et leur patrimoine culturel, a déclaré qu'il irait encore plus loin puisque, selon lui, tous les peuples avaient le droit de récupérer tous les objets de leur patrimoine culturel dont ils avaient été spoliés. Ce droit avait déjà été reconnu, en vertu du Traité de Versailles du 28 juin 1919⁴⁵, à l'égard d'une partie du patrimoine culturel de l'Egypte qui avait été retrouvé en Allemagne. De nombreux documents d'une grande valeur pour le patrimoine culturel de son propre pays étaient éparpillés dans le monde. Dans certains cas, ces documents étaient bien conservés et l'on pouvait y avoir pleinement accès; dans d'autres cas, ils ne faisaient pas l'objet de tous

les soins qu'ils méritaient. Très souvent, ils n'étaient d'aucune utilité dans les lieux où ils étaient conservés, étant donné que les langues dans lesquelles ils étaient écrits y étaient inconnues. Il n'y avait pas non plus dans ces lieux de spécialistes pour étudier ces documents et en assurer une diffusion scientifique, ni un public soucieux de contempler les éléments de son patrimoine culturel national.

265. Selon un des représentants, le paragraphe 6 tel qu'il était libellé semblait établir une norme impérative de droit international. Tout en acceptant le principe selon lequel le peuple d'un territoire décolonisé avait le droit de connaître son histoire et son patrimoine culturel, il a estimé que la norme impérative énoncée au paragraphe 6 de l'article B était inappropriée, compte tenu des dispositions du paragraphe 2 du même article. Un autre représentant a exprimé l'avis que les termes « droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel » étaient ambigus. Il faudrait chercher à rendre en termes juridiques clairs l'intention recherchée.

1980

266. Selon un des représentants, l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article B serait quelque peu insignifiant sans une définition précise des archives d'Etat, puisqu'il prévoit le passage à l'Etat nouvellement indépendant des archives nécessaires à une administration normale du territoire. Il serait plus approprié de parler du passage des archives appartenant au territoire de l'Etat successeur.

267. Un représentant a déclaré que le paragraphe 2 supposait que les archives appartenant au territoire de l'Etat successeur risquaient de ne pas convenir à sa propre administration et permettait donc la reproduction appropriée d'autres parties des archives de l'Etat prédécesseur, et en particulier des archives intéressant le territoire nouvellement indépendant. Ces archives n'étaient pas nécessairement très importantes pour le territoire, et il suffirait qu'elles renferment des informations utiles au territoire. Au paragraphe 2, une distinction a été faite entre les termes « bénéficiaire » et « intéressant ». Un autre représentant a estimé que disposer des archives par accord mutuel risquait de susciter, dans le cas d'Etats nouvellement indépendants, plus de difficultés que lorsqu'il s'agissait de la dissolution d'un Etat telle qu'elle est stipulée dans l'article F.

268. Selon un représentant, les dispositions contenues dans l'article B, et en particulier dans le paragraphe 3, s'accordent avec le principe d'équité et rendraient plus facile l'application de la règle *uti possidetis juris*, relative à l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, et qui est d'une si grande importance pour l'OUA. Un autre représentant a estimé que l'Etat prédécesseur devrait être prêt à fournir à l'Etat nouvellement indépendant la meilleure preuve disponible relative à l'ensemble des documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur et a commenté que le paragraphe 3 soit ainsi amendé.

Observations écrites

269. L'article B n'a pas soulevé d'objections.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 92.

⁴⁵ Art. 153 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 441).

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

270. Le Rapporteur spécial pense que la rédaction du projet d'article B de la CDI est satisfaisante. Il ne s'arrêtera qu'à une seule observation, celle qui a été faite par un représentant qui a tenté d'opposer le paragraphe 6 au paragraphe 2 du même article (voir ci-dessus par. 265). De l'avis du Rapporteur spécial, le paragraphe 6 établit effectivement une norme impérative de droit international. Mais cela ne heurte nullement les dispositions du paragraphe 2. Celui-ci laisse toute la place libre à l'accord entre les parties, mais à condition que les solutions retenues par elles permettent à chacune d'elles de « bénéficier aussi largement et équitablement que possible » de ces archives. Le Rapporteur spécial ne voit pas en quoi le droit des peuples au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel, tel qu'affirmé dans le paragraphe 6, se trouve en contradiction avec la possibilité pour ces peuples de bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces archives, comme le prescrit le paragraphe 2.

ARTICLE C (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

Observations orales — 1980

271. Pour l'élaboration de l'article C relatif au passage des archives d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat, la CDI s'est fondée sur les dispositions de divers traités de paix. Consciente toutefois du rapport de force de vainqueurs à vaincus inhérent à ces traités, elle a cherché, au lieu de se fonder exclusivement sur la pratique des Etats, à trouver des solutions plus équitables. La délégation de la Trinité-et-Tobago appuie cette façon de procéder. Le principe sur lequel repose l'article C est que la partie de territoire concernée doit être transférée de façon à laisser à l'Etat successeur un territoire aussi viable que possible pour éviter toute perturbation dans la gestion et faciliter une administration convenable.

Bien qu'elle soit d'accord sur le fond de l'article C et qu'elle juge sa brièveté appropriée, la délégation de la Trinité-et-Tobago estime que certaines idées exprimées dans le commentaire pourraient utilement être incorporées dans cet article. Par exemple, alors que l'article C stipule simplement que les Etats prédécesseur et successeur doivent résoudre le problème de la succession aux archives d'Etat par voie d'accord, il est précisé au paragraphe 23, al. *d*, du commentaire que cet accord doit être fondé sur les principes de l'équité et tenir compte de toutes les circonstances spéciales. Il est également expressément indiqué au paragraphe 22 que les archives locales, administratives, historiques ou culturelles, possédées en propre par la partie du territoire transférée, ne sont pas affectées par les projets d'articles qui portent sur les archives d'Etat, et que l'Etat prédécesseur n'a pas le droit de les enlever à la veille de son retrait du territoire ou de les réclamer plus tard à l'Etat successeur⁴⁶. La

Commission souhaitera peut-être examiner le point de savoir s'il convient d'incorporer ces idées non seulement à l'article C, mais également dans la disposition relative à la succession aux archives d'Etat lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant.

272. Un des représentants s'est référé au paragraphe 13 du commentaire de l'article C, qui comprend une analyse minutieuse du problème qui se posait lorsque les archives ne se trouvaient pas sur le territoire d'une des deux parties concernées⁴⁷. Dans une telle situation, la responsabilité de l'Etat prédécesseur proviendrait d'une « obligation de résultat » pour laquelle il suffirait de prouver que les archives n'avaient pas été transmises à l'Etat successeur.

273. Plusieurs représentants ont approuvé le paragraphe 1, notant avec satisfaction que la Commission avait, dans l'article C, privilégié le règlement de ces problèmes par voie d'accord entre les Etats prédécesseur et successeur. Un représentant a donc marqué sa préférence pour le point de vue exprimé au paragraphe 23, al. *d*, du commentaire de l'article C.

Une délégation a également souligné que la Commission faisait observer au paragraphe 6 du commentaire du même article que presque tous les traités concernant un transfert d'une partie de territoire contiennent une clause relative au transfert des archives⁴⁸. Ainsi, la règle du droit international réside surtout dans le règlement par voie d'accord entre les Etats prédécesseur et successeur. La délégation apporte donc son appui au paragraphe 1 de l'article C. Elle pense qu'aller plus loin risquerait non seulement de contredire une pratique fréquente, mais encore de ne pas tenir compte de l'infinité des situations complexes qui existent dans la pratique. Il arrive par exemple souvent que la succession aux archives concerne plusieurs Etats successeurs.

274. Un représentant a fait remarquer que dans l'article C la Commission avait défini les normes à appliquer en l'absence d'accords. Ces normes, a-t-il dit, ont été établies en fonction des besoins administratifs des Etats prédécesseur et successeur et tiennent compte à la fois de la responsabilité qui incombe à l'Etat successeur pour l'administration de la partie du territoire transféré, et du devoir de l'Etat prédécesseur consistant à protéger les intérêts de l'Etat successeur. Etant donné l'importance que revêt la détermination des principes spécifiques qui sont à la base de ces normes, le paragraphe 1 devrait stipuler que l'accord doit être fondé sur les principes d'équité et de bonne foi, particulièrement dans la mesure où la séparation d'une partie du territoire n'est habituellement pas un acte volontaire mais résulte généralement d'une guerre ou d'un traité de paix conclu à la suite d'une guerre.

275. Un représentant a souligné que, dans le paragraphe 2, la Commission avait établi deux principes fondamentaux : la continuité dans l'administration du territoire transféré et l'interdépendance entre les archives et le territoire.

⁴⁶ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 18.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 12.

276. Certains représentants ont estimé que le libellé de l'alinéa *b* du paragraphe 2 était satisfaisant, car, outre les archives administratives, l'Etat successeur doit recevoir la partie des archives de l'Etat prédécesseur se rapportant exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. A cet égard, il convient d'interpréter plus largement la notion de lien entre les archives et le territoire, et de tenir compte des principes de « pertinence territoriale ou fonctionnelle ».

277. Un certain nombre de représentants ont fait savoir qu'ils préféreraient que l'alinéa *b* du paragraphe 2 mette l'Etat prédécesseur dans l'obligation non seulement de remettre les archives en sa possession, mais également de ne négliger aucun effort pour que soient transmises les archives administratives, historiques et autres, qui se trouveraient hors du territoire. Toutes les archives, qu'elles soient sur le territoire en question ou hors de ce territoire, devraient, a-t-on ajouté, passer à l'Etat successeur.

278. L'alinéa *b* du paragraphe 4 établit l'obligation correspondante de l'Etat successeur de délivrer à l'Etat prédécesseur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions des documents des archives qui ont passé à l'Etat successeur, et la délégation égyptienne estime qu'il faudra tenir compte, d'une part, de la nécessité pour l'Etat prédécesseur d'exposer les raisons valables pour lesquelles il demande ces documents et, d'autre part, du principe selon lequel la sécurité et la souveraineté de l'Etat successeur ne doivent pas être mises en danger; comme cela implique un élément d'appréciation de la part de l'Etat successeur, il conviendra d'appliquer également dans ce cas le principe de la bonne foi. Etant donné l'importance des archives d'Etat pour l'administration de la région, il conviendrait également de prévoir dans cet article l'obligation de l'Etat prédécesseur d'autoriser le transfert de ces archives en même temps que celui du territoire.

Observations écrites

279. La République démocratique allemande considère que le principe posé à l'article C et permettant le passage des archives par voie d'accord entre les Etats prédécesseur et successeur est acceptable, une telle approche étant conforme aux principes fondamentaux du droit international, en particulier à celui de l'égalité souveraine des Etats.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

280. Il ne fait pas de doute que la base même de la solution du contentieux archivistique en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat ne peut être que l'accord entre ces deux Etats. Il existe une convergence d'opinions tout à fait claire à ce sujet.

On a souhaité toutefois que la Commission puisse inclure dans le paragraphe 1 de l'article C l'idée que cet accord doit être fondé sur les principes d'équité et tenir compte de toutes les circonstances spéciales. Le Rapporteur spécial n'est pas opposé à une adjonction, mais il rappelle que dans l'hypothèse envisagée à l'article C il est généralement question d'un transfert d'une très faible partie du territoire d'un Etat à un autre. Le meilleur

exemple est celui d'une rectification mineure du tracé frontalier entre deux Etats. Dans une telle hypothèse, ce transfert territorial, qui implique délimitation, bornage, ne peut en général intervenir que par voie d'un accord dans lequel les deux Etats se consentent réciproquement des avantages et des compensations. L'idée même d'un accord entre deux Etats voisins sur une rectification mineure de frontières implique que cet accord ne pourra être que fondé sur l'équité et ne pourra que tenir compte de toutes les circonstances spéciales.

281. Une délégation a pris cette situation tellement à la lettre qu'elle a suggéré que la Commission s'en tienne dans l'article C au seul paragraphe 1, car aller plus loin risquerait selon elle de faire perdre de vue l'infinité variée des situations qui peuvent se produire. Le Rapporteur spécial n'est pas de cet avis, car s'il fallait se borner à affirmer que la solution réside dans l'accord des parties, on n'avancerait guère. On disposerait d'un article C inconsistant qui n'énoncerait pas de règle proprement dite et qu'il vaudrait mieux dans ce cas supprimer. On ne rendrait pas alors assez compte de la situation en cas de transfert d'une partie de territoire. On ne saurait nullement comment, en règle générale, il faudrait procéder en l'absence de tout accord.

282. Il a été reproché à la Commission de ne pas avoir tenu compte de manière équilibrée des deux principes de « provenance territoriale » et de « pertinence territoriale ou fonctionnelle ». Le Rapporteur spécial considère que c'est un reproche injustifié.

ARTICLE D (Unification d'Etats)

Observations orales — 1980

283. Un certain nombre de représentants n'ont pas trouvé d'objection au texte de l'article D relatif au cas d'unification d'Etats, étant donné qu'il tient dûment compte du caractère volontaire de l'unification, qui devrait permettre d'assurer le transfert des archives sans aucune controverse. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article D, c'est à la constitution et au droit interne de l'Etat successeur qu'il appartient de régler les problèmes qui se posent en l'occurrence.

284. D'autres délégations ont rappelé que le cas de l'unification d'Etats ne pose pas de grandes difficultés car, comme l'a signalé la Commission au paragraphe 6 du commentaire relatif à l'article D, dès lors que des Etats conviennent de constituer une union entre eux, il faut présumer qu'ils sont déterminés à doter celle-ci des moyens nécessaires à son fonctionnement et à son administration⁴⁹, et l'un de ces moyens peut être les archives d'Etat.

285. Un représentant a estimé que l'article D ne soulevait pas de gros problèmes puisque les archives seraient, de toute façon, entre les mains de l'Etat successeur. On pourrait se demander si le problème ne se rattachait pas uniquement au droit interne de l'Etat successeur; dans l'affirmative, il suffirait de conserver uniquement le para-

⁴⁹ *Ibid.*, p. 19.

graphe 1, le paragraphe 2 risquant en effet d'être considéré comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat successeur.

286. Certains représentants ont exprimé leurs doutes quant à l'utilité de cet article. Selon un des représentants, l'article 12 devrait également s'appliquer aux archives, encore que ce dernier article ne semble pas lui-même d'une grande utilité puisqu'il se limite à décrire avec force détails une situation qui va de soi. En vertu du droit international, au moment où deux Etats s'unissent, leurs biens passent à l'Etat successeur, après quoi il n'y a plus qu'un seul Etat. D'où il découle que le droit international ne s'applique plus et que le seul droit applicable est le droit interne de l'Etat successeur. Néanmoins, ce représentant ne s'est pas opposé à l'inclusion de cet article, qui ne nuit pas à la structure de l'instrument envisagé et permettra peut-être de rejeter toute réclamation d'un Etat tiers.

287. Selon un autre représentant, le paragraphe 2 en particulier ne fait que renvoyer au droit interne une question qui, de toute évidence, ne peut être réglée que par ce droit. Un représentant souhaiterait que la Commission réexamine l'article D, car il semble qu'il y ait une contradiction entre le texte et son interprétation dans le commentaire. Le paragraphe 1 du commentaire indique que le passage des archives d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur dépendrait des termes de l'accord d'union ou, si l'accord est muet sur ce point, du droit interne de l'Etat successeur⁶⁰, alors que le paragraphe 1 de l'article D semble présenter une règle générale selon laquelle, lorsque des Etats s'uniraient, les archives d'Etat devraient passer à l'Etat successeur.

Observations écrites

288. La Suède fait remarquer que, selon le paragraphe 1 de l'article D, les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur alors que, selon le paragraphe 2, c'est le droit interne de l'Etat successeur qui permet de déterminer si les archives appartiennent à l'Etat successeur ou, le cas échéant, à ses parties composantes. Il convient de noter que le projet d'article 12 est libellé d'une manière analogue.

Certes, les commentaires relatifs à ces articles indiquent, dans une certaine mesure, comment il y a lieu de les interpréter. Le texte même de ces articles ne permet cependant pas de saisir les rapports éventuels entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2, qui peuvent même sembler contradictoires. Il est donc suggéré que la Commission examine plus avant la manière d'améliorer le libellé des articles D et 12.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

289. Les remarques suscitées par l'article D peuvent se ramener à deux points : a) il y aurait contradiction entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article D ; b) il y aurait contradiction entre le libellé de l'article D et le commentaire qui s'y rapporte.

⁶⁰ *Ibid.*

290. En ce qui concerne le premier point, la Commission ne fait que retrouver là les discussions qui se sont déjà instaurées au sujet de l'article 12 relatif à la succession aux biens d'Etat en cas d'unification d'Etats. Les articles D et 12 ont la même structure et toute décision définitivement retenue pour l'article 12 devrait l'être pour l'article D.

291. Pour ce qui est du second point, la contradiction entre l'article D et le commentaire qui s'y rapporte n'est qu'apparente. Ce que le commentaire a cherché à souligner, c'est avant tout le fait que les Etats qui s'unissent peuvent décider souverainement du sort de leurs archives soit dans le traité instaurant l'union, soit dans le droit interne de la nouvelle union. Mais quelles que soient les dispositions prises *inter se* par les Etats qui s'unissent, ou par l'union elle-même dans son cadre « interne », la situation au regard du droit international est celle que prévoit le paragraphe 1 de l'article D. A moins de la création d'une confédération d'Etats, pour la communauté internationale et pour le droit des gens, les archives d'Etat passent à l'Etat successeur, seul sujet de droit international après la disparition des différents Etats prédécesseurs. Toutefois, et par-delà cette situation juridique qui s'impose en droit international à tous Etats, il y a lieu de tenir compte de la réalité objective, ce que fait le paragraphe 2 en rappelant que les parties composantes de l'union, ou l'union elle-même, ont pu prendre concrètement d'autres mesures. Il est bien clair cependant qu'au regard du droit international c'est l'Etat successeur, seul sujet du droit international, qui engage sa responsabilité ou qui doit faire face à toute obligation pour ces archives à l'égard de tiers, même si concrètement ces archives ne lui ont pas été remises par l'une ou l'autre des parties qui le composent.

ARTICLE E (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et

ARTICLE F (Dissolution d'un Etat)

Observations orales — 1980

Article E

292. Un représentant a fait remarquer qu'en vertu de l'alinéa b du paragraphe 1 non seulement les archives administratives passeraient à l'Etat successeur, mais également la partie des archives se rapportant directement au territoire auquel se rapportait la succession d'Etats. Selon lui, un tel concept dépassait le cadre des archives concernant exclusivement ou principalement le territoire auquel se rapportait la succession d'Etats, tel que stipulé dans l'article C.

293. Un autre représentant a bien accueilli le fait que le passage ou la reproduction appropriée d'une partie des archives de l'Etat prédécesseur autres que celles visées au paragraphe 1 de l'article E est réglé exclusivement, conformément au paragraphe 2 de cet article, par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, en raison de l'impossibilité dans ce cas de formuler des critères objectifs. Les principes sur lesquels doit se fonder cet accord sont énoncés au paragraphe 4.

294. Une délégation s'est associée à l'opinion exprimée au paragraphe 20 du commentaire pertinent, selon laquelle la Commission devrait réviser en deuxième lecture le libellé du paragraphe 5 afin de le rendre conforme au texte du paragraphe 4 de l'article C⁵¹.

Article F

295. Selon un représentant, il serait nécessaire d'amender les paragraphes 1, 3, 4 et 5 pour les harmoniser avec les dispositions correspondantes de l'article E.

296. Selon un autre, il semble opportun d'éclaircir la disposition contenue au paragraphe 6 de l'article F, étant donné qu'aux paragraphes 1 à 5 de cet article il n'est pas fait mention de la question de l'unité des archives d'Etat des Etats successeurs dans leur intérêt réciproque.

Observations écrites

Articles E et F

297. La Suède note que le projet d'articles fait une distinction entre les deux cas de succession d'Etats visés aux articles E et F et celui de l'Etat nouvellement indépendant qui fait l'objet de l'article B. Néanmoins, les articles E et F semblent être fondés, dans une large mesure, sur les mêmes principes que l'article B. Les paragraphes 2 et 4 de l'article E et les paragraphes 2 et 4 de l'article F reprennent, en particulier, les dispositions des paragraphes 2 et 6 de l'article B pour les cas de succession d'Etats considérés. Ces dispositions restreignent la liberté de l'Etat successeur ou de deux Etats successeurs pour ce qui est de conclure un accord portant sur les archives de l'Etat prédécesseur. Aux termes des paragraphes 2 des articles B, E et F, le passage (et, aux articles B et E, la reproduction) des archives intéressant le territoire en question mais qui, conformément aux paragraphes 1 desdits articles, ne passent pas à l'Etat successeur, est réglé par accord « de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat ». En outre, le paragraphe 6 de l'article B et les paragraphes 4 des articles E et F stipulent que les accords conclus entre les Etats concernés « ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel ».

Autrement dit, la validité d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, dans le cas envisagé à l'article E, ou entre les Etats successeurs concernés, dans le cas envisagé à l'article F, à l'égard des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, dépendrait de la question de savoir si ledit accord est conforme à certains principes qui revêtent tous un caractère très général. Rien ne justifie de faire prévaloir de tels principes généraux sur des accords conclus entre des Etats indépendants, ce qui risquerait d'ailleurs d'aboutir à des différends superflus sur la validité de ces accords. Dans le cas d'une succession d'Etats ne résultant pas d'une décolonisation, les parties contractantes sont censées être des Etats indépendants et il convient de reconnaître une pleine valeur juridique à leurs accords en matière d'archives d'Etat. Il est donc suggéré de supprimer, aux paragraphes 2 des articles E

et F, les mots « de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat », ainsi que l'ensemble des paragraphes 4 de ces deux articles.

298. La République démocratique allemande trouve acceptable le principe posé aux articles E et F, à savoir que le passage des archives devrait être réglé par voie d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou entre les Etats successeurs selon le type de succession d'Etats. A son avis, une telle approche est conforme aux principes fondamentaux du droit international, en particulier à celui de l'égalité souveraine des Etats.

299. L'Autriche considère que le libellé utilisé aux articles C, E et F, pour des situations pratiquement semblables, varie sans aucune raison apparente et devrait être harmonisé.

AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

300. Les observations formulées sont allées principalement dans deux directions. D'une part, on a exprimé le souci d'harmoniser au maximum les dispositions des articles C, E et F. D'autre part, on a demandé que les Etats ne soient pas limités dans leur liberté de donner aux accords qu'ils concluent en matière d'archives le contenu qu'ils souhaitent.

301. S'agissant de cette seconde observation, le Rapporteur spécial comprend le souci du Gouvernement suédois si justement préoccupé par la liberté contractuelle des Etats. Mais le Rapporteur spécial n'est pas certain qu'il soit judicieux de supprimer, selon le vœu du Gouvernement suédois, le paragraphe 4 dans chacun des deux articles E et F, ainsi que les mots « de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat », figurant au paragraphe 2 de chacun des articles E et F. Les accords doivent se conformer à des principes qui sont formulés ici de la manière la plus générale. Il s'agit du principe d'équité (par. 2), et du droit au développement, à l'information et au patrimoine culturel (par. 4). Leur caractère général donne aux Etats l'orientation générale pour la conclusion de leurs accords. Il n'est pas difficile de s'y conformer, précisément en raison de leur caractère général, équitable, équilibré et communément acceptable et accepté. Ces orientations ne peuvent donc constituer des contraintes lourdes pour des Etats agissant de bonne foi et pour le bien commun. Si certains Etats trouvent pesantes des orientations aussi équitables et s'en écartent, il est à craindre que les accords qu'ils auront passés en s'affranchissant de ces principes ne représentent pas des solutions satisfaisantes. De telles solutions ne sont pas à encourager dans la communauté internationale.

302. Quant à la question de l'harmonisation des dispositions entre l'article E et l'article F ou entre d'une part l'article C et d'autre part les articles E et F, elle mérite considération et la Commission y apportera sans nul doute tout le soin désirable, compatible cependant avec les différences de situations dans les trois types de succession considérés.

⁵¹ *Ibid.*, p. 24.