

Document:-
A/CN.4/L.194

**Projet d'articles sur la responsabilité des États - textes adoptés par le Comité de rédaction:
titres du projet et des chapitres I et II et articles 1 à 6 - reproduit dans les comptes rendus
analytiques des 1225e et 1226e séances**

sujet:
Responsabilité des Etats

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1973, vol. I

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

que, lorsqu'un Etat possède des biens privés, c'est en tant que personne privée qu'il en dispose.

48. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, signale que le problème de la définition des biens publics est nécessairement compliqué par les différences d'organisation interne que présentent entre eux les Etats. Il proposerait qu'aux fins du présent projet d'articles, les biens publics soient considérés comme les biens que l'Etat prédécesseur a considérés comme tels.

49. M. QUENTIN-BAXTER pense comme les membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui que l'Etat successeur est un nouveau législateur dont les pouvoirs ne sont subordonnés qu'aux règles impératives de droit international. Il souscrit pour l'essentiel aux opinions exprimées par sir Francis Vallat, mais il se demande si celui-ci n'est pas allé trop loin en proposant de supprimer dans la définition des biens publics la référence à la législation de l'Etat prédécesseur. Comme il a été dit très justement, le principe fondamental de la succession est le respect de la continuité, qu'il s'agisse de droits publics ou privés. C'est ainsi que le titre afférent à la New Zealand High Commission à Londres n'est pas dévolu à Sa Majesté la Reine, mais à une entité créée par le Parlement néo-zélandais.

50. En ce qui concerne les biens « nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur », M. Quentin-Baxter ne conteste pas le droit de l'Etat de légiférer en la matière, mais il se demande ce qui adviendra des biens situés sur le territoire d'un Etat tiers.

51. M. KEARNEY dit qu'il a deux observations à faire. Premièrement, le problème qui se pose à la Commission dépasse peut-être celui de savoir quels biens sont la propriété de l'Etat à la date de la succession. Par exemple, certaines terres qui sont la propriété des Etats-Unis font l'objet d'une série d'accords conclus avec les Indiens d'Amérique en vertu desquels telle ou telle tribu conserve des droits sur le territoire, si bien que les titulaires de ces droits sont les membres de la tribu pris collectivement. Ces accords ne sont pas considérés comme des traités internationaux, mais ils possèdent un statut spécial qui les place au-dessus d'un simple contrat passé entre l'Etat et des particuliers. Or il serait difficile de résoudre uniquement par une définition les problèmes qui se posent quand un rapport de droit de cette nature subit l'effet d'une succession et il faudra peut-être prévoir des dispositions spéciales.

52. Deuxièmement, comme la remarque en a déjà été faite, la haute mer a été définie par une formule négative⁵. Or, compte tenu de certains événements récents, on peut douter que le choix de ce précédent soit des plus heureux.

La séance est levée à 18 heures.

1225^e SÉANCE

Mardi 12 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Mustafa Kamil YASSEEN

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/226; A/CN.4/247 et Add.1; A/CN.4/259; A/CN.4/267)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 4 (Domaine d'application des présents articles)
et

ARTICLE 5 (Définition et détermination des biens publics)
(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des projets d'articles 4 et 5 présentés par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport (A/CN.4/267).

2. M. RAMANGASOAVINA dit que le débat auquel a donné lieu l'article 5 et les diverses variantes qu'en a proposé le Rapporteur spécial dans ses rapports successifs montrent toute la difficulté qu'il y a à définir les biens publics. La dernière formule proposée — l'actuel article 5 — peut se diviser en deux parties : la première partie, qui est un essai de définition des biens, droits et intérêts à transférer, et la deuxième partie, qui consiste à qualifier de publics les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur.

3. M. Ramangasoavina peut sans difficulté accepter la première partie de l'article, dont la portée est assez vaste pour tenir compte des différences entre les droits internes des divers pays et qui, bien qu'ayant une tournure négative, est préférable à une énumération, qui n'est jamais exhaustive. En revanche, la deuxième partie, qui a manifestement pour objet d'englober tout ce qui n'est pas compris dans la première, est trop imprécise et risque, au lieu de compléter la première partie, comme elle le devrait, de la vider de son contenu puisqu'elle laisse pratiquement le champ libre à l'Etat successeur. Il faut donc, soit supprimer le dernier membre de phrase, soit chercher une formule qui ne se prête pas à une interprétation abusive.

4. Etant donné que le transfert des biens en cas de succession est généralement réglé par voie d'accord, mais que très souvent aussi les successions sont l'issue d'un conflit dans lequel le rapport des forces est inégal, il importe de trouver, pour l'article 5, une formule qui puisse jouer le rôle de règle supplétive dans les cas où aucun accord n'a été conclu.

⁵ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, p. 83, art. 1^{er}.

5. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à répondre aux observations faites au cours du débat.

6. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que les problèmes qu'il avait soumis à la Commission dans l'espoir d'y voir apporter une solution restent entiers et que d'autres sont venus s'y ajouter. Il existe des divergences d'opinions sur le sort même à réserver à l'article 5. Pour certains membres, le problème de la définition doit être discuté à fond car il conditionne le reste du projet ; pour d'autres, l'article 5 devrait être renvoyé au Comité de rédaction, et M. Bedjaoui, qui a besoin du concours de tous les membres de la Commission pour la suite de ses travaux, ne verrait que des avantages à ce que la discussion se poursuive devant le Comité de rédaction, auquel il est disposé à proposer d'autres formulations de l'article ; pour d'autres membres encore — et ils sont la majorité — l'article peut être conservé tel quel comme hypothèse de travail, à titre précaire et révocable. M. Reuter a exprimé l'opinion qu'il fallait évoquer les problèmes et en rechercher plus tard la solution¹ ; pour sir Francis Vallat, la définition a un double objet : limiter le sujet et permettre d'appliquer les articles suivants lorsque les biens publics n'y sont pas individuellement mentionnés² ; M. Yasseen, enfin, estime qu'il faut aller de l'avant et passer à l'examen des autres articles³. Il est clair que la Commission cherche sa voie, mais le Rapporteur spécial a maintenant besoin d'instructions précises.

7. Certains membres de la Commission estiment qu'il faut partir de deux prémisses — la substitution d'un Etat à un autre et la date certaine de la substitution — et ne chercher à dégager que des règles de droit international public régissant la cession à l'Etat successeur des biens qui étaient considérés comme publics dans l'ordre juridique interne de l'Etat prédécesseur, le comportement de l'Etat successeur après la cession ne concernant plus la Commission. C'est pourquoi M. Ustor avait exprimé des doutes quant à l'opportunité de rédiger des articles sur des problèmes comme les droits de concession et le privilège d'émission⁴. Toutefois, si la Commission s'en tenait à cette procédure, elle constaterait rapidement que les règles de droit international public en question sont peu nombreuses. Or l'Assemblée générale attend de la Commission qu'elle élabore un texte applicable dans des situations concrètes ; en rédigeant un petit nombre d'articles, qui ne résoudreient probablement pas grand-chose, elle risquerait de donner l'impression que la succession aux biens publics ne relève pas de la succession d'Etats proprement dite au sens du droit international. Par ailleurs, la Commission doit tout autant se garder de s'engager dans l'élaboration d'une sorte de code de conduite très vaste qui la retiendrait pendant de longues années. Pour sa part, M. Bedjaoui a choisi une voie médiane en rédigeant des arti-

cles qui permettent d'aller de l'avant et d'élaguer le projet chemin faisant.

8. M. Reuter s'est demandé quelles étaient les conséquences futures d'une succession aux biens publics et si le vrai problème ne consistait pas à décider si la succession s'opérait ou non moyennant compensation ou indemnisation⁵. Il a dit que, logiquement, la question de la compensation était postérieure à la succession, que la Commission pourrait ne pas avoir à s'en occuper et qu'il suffirait de réserver la question dans une disposition particulière. Mais la difficulté de la définition, à laquelle se heurte la Commission, provient en partie de ce que la succession d'Etats opère un transfert automatique et gratuit pour un ensemble de biens qui mettent en cause les fonctions les plus élevées de la souveraineté. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a parlé de « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté » et a élaboré un article 9 relatif à un principe général de transfert automatique et sans compensation de l'ensemble des biens de l'Etat. On retrouve donc toujours le même problème.

9. Le transfert de l'infrastructure du pays à l'Etat successeur en est un exemple. Il va de soi que l'Etat successeur y succède automatiquement. Les routes, par exemple, ne restent pas propriété de l'Etat prédécesseur sous prétexte que celui-ci les a construites. Les traités anciens, dont le Rapporteur spécial a fourni quelques exemples dans son troisième rapport (A/CN.4/226), prévoyaient expressément le transfert de celles-ci à l'Etat successeur, ce qui n'est plus le cas dans les traités contemporains, où un tel transfert va de soi. Mais pour d'autres voies de communications, comme les chemins de fer, les traités contemporains prévoient des dispositions. La différence s'explique historiquement par le fait que le transfert des chemins de fer, contrairement à celui des routes, pose le problème des droits acquis des particuliers. Pourtant, il existe aujourd'hui des autoroutes privées, à péage, qui d'ailleurs représentent des investissements parfois plus considérables que ceux qui sont nécessaires à la construction d'une petite ligne de chemin de fer.

10. Un autre problème est celui de savoir si la définition des biens publics ne doit viser que les biens de l'Etat à l'exclusion des biens de toutes autres collectivités, régies autonomes, etc., ou si elle doit avoir une portée plus large. Pour sa part, le Rapporteur spécial a provisoirement opté pour le sens large et il a proposé deux hypothèses de travail : la définition *a contrario* et la définition par l'appartenance.

11. La définition *a contrario* a suscité plusieurs objections. Les uns lui reprochent d'être stérile en soi, mais il n'est pas inhabituel de recourir à ce genre de définition dans diverses sciences, y compris la science juridique ; c'est ce qui a été fait pour la haute mer qui, comme l'a signalé M. Castañeda, est définie *a contrario* par rapport à la mer territoriale⁶. D'autres n'ont pu l'accepter parce

¹ Voir 1223^e séance, par. 27.

² Voir 1224^e séance, par. 13 à 16.

³ *Ibid.*, par. 32.

⁴ Voir 1221^e séance, par. 44 et 45.

⁵ Voir 1224^e séance, par. 36 à 38.

⁶ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, p. 83, art. 1^{er}.

que, bien souvent, le terme de référence n'existe pas. Ainsi, M. Ouchakov a indiqué que, conformément à la Constitution soviétique, il n'existe pas de biens privés en URSS. Mais cela simplifie le problème puisque tous les biens sont alors publics et qu'il ne reste qu'à définir leur nature et non leur caractère. D'autres encore ont objecté qu'une telle définition conduirait à devoir définir les biens privés, tâche d'autant plus difficile qu'il existe des biens privés de l'Etat. Mais les biens privés de l'Etat sont des biens publics, des biens qui appartiennent à une entité nationale et non à un particulier, même s'ils sont soumis à un régime juridique particulier. On a dit très justement que l'expression « biens privés de l'Etat » renferme une contradiction *in objecto*. La même réponse peut être faite à l'objection de M. Reuter qui a opposé les termes « biens publics », dont une définition est donnée à l'article 5, et l'expression « biens... privés de l'Etat », qui figure à l'article 8. Le Rapporteur spécial aurait aussi bien pu parler simplement de biens de l'Etat, publics ou privés, et il reconnaît qu'il s'est référé à la distinction que fait le droit français entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat. Enfin, M. Bartoš a évoqué les difficultés créées par les décisions d'Etats successeurs de déclarer publics des biens qui étaient privés dans l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur⁷. Mais il s'agit là de problèmes postérieurs à la succession, d'actes accomplis par l'Etat successeur en tant qu'Etat souverain, non en tant que successeur.

12. En ce qui concerne la définition par l'appartenance, elle pose la question de savoir si la Commission doit s'occuper des biens de l'Etat uniquement ou de l'ensemble des biens publics. Certains membres de la Commission, dont M. Ago et M. Ouchakov, sont d'avis que seuls les biens de l'Etat sont à prendre en considération. La tâche du Rapporteur spécial serait simplifiée si la Commission retenait cette solution mais, outre que les règles de droit international qui pourraient être dégagées seraient peu nombreuses, plusieurs difficultés subsistent.

13. Tout d'abord, il existe des biens d'Etat même dans le patrimoine de certaines communes ou de certains établissements publics dans lesquels l'Etat a une part. Les biens de ces entités ne seraient pas entièrement écartés du domaine d'étude de la Commission. Mieux vaudrait donc attendre, avant de prendre cette décision, d'avoir fait un inventaire complet.

14. Ensuite, bien des conventions donnent des biens de l'Etat une définition qui englobe des biens qui ne sont pas ce que la Commission entend par là. C'est le cas, par exemple, du Traité de paix entre la Pologne, la RSFSR et l'Ukraine signé à Riga en 1921⁸.

15. Enfin, il existe dans les démocraties populaires des sociétés d'Etat — organismes commerciaux d'import-export — qui, étant en contact avec l'étranger, le sont aussi avec le régime juridique d'autres pays. Le droit soviétique fait une distinction entre les biens d'Etat et

les biens de ces organismes d'Etat, notamment aux fins de l'immunité de juridiction — les organismes pouvant être poursuivis devant les tribunaux étrangers. Mais cette distinction disparaîtrait certainement s'il s'agissait d'un cas de succession, et non de commerce.

16. La question de la souveraineté a suscité aussi plusieurs objections. M. Sette Câmara s'est inquiété du sort de biens dont, selon l'article 37, la propriété ne serait pas transférée alors que l'article 6 prévoit le transfert des biens publics tels quels⁹. L'exemple du Brésil, qu'il a choisi, n'est pas pertinent. En effet, si le Brésil adoptait une structure unitaire, ce ne serait pas un cas de succession puisque, pour qu'il y ait succession, il faut qu'il y ait au moins deux Etats, et que les Etats fédérés brésiliens ne sont pas sujets de droit international. Il faut distinguer entre les biens que l'Etat peut recevoir en tant que successeur et ceux qu'il peut recevoir au titre de sa propre juridiction. En tant qu'Etat souverain, il peut élargir ou restreindre son patrimoine par des procédures de droit interne auxquelles il est parfaitement fondé à recourir.

17. A propos de la souveraineté, M. Kearney a évoqué le problème des ressources naturelles¹⁰. Mais les choses ont beaucoup évolué depuis que l'ONU s'est occupée de ce problème dans les années 50, et la CNUCED s'attache actuellement à définir les droits économiques des Etats. La Commission doit reconnaître que le Rapporteur spécial s'est montré relativement discret sur ce point dans son sixième rapport. D'ailleurs, M. Kearney a simplement estimé qu'il était prématuré de s'en occuper.

18. C'est surtout la détermination des biens publics qui a amené le Rapporteur spécial à aborder le problème du droit interne de l'Etat. Mais de quel Etat ? La pratique révèle que, dans beaucoup de cas, c'est le droit interne de l'Etat successeur qui est appliqué. Accepter cette réalité rend illusoire toute codification, mais il n'est pas sage non plus de l'écarter entièrement. Mieux vaut donc composer avec elle. Il y a toujours contrariété entre les droits internes et il faudra ou choisir ou trouver des formules de compromis. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de tenir compte de la réalité, une première fois, dans son troisième rapport (A/CN.4/226), en affirmant en principe le renvoi au droit interne de l'Etat prédécesseur mais en l'assortissant d'une exception fondée sur l'ordre public de l'Etat successeur¹¹, et une deuxième fois dans son sixième rapport (A/CN.4/267), en se référant à la notion de biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté, ce qui évoque le principe général de la viabilité de l'Etat successeur. L'Etat doit avoir un pays viable dans lequel il puisse opérer. Il faudrait trouver une définition qui conduise à cette détermination fonctionnelle.

19. M. Bedjaoui s'accorde avec M. Reuter pour dire que les futurs articles seront des règles de droit inter-

⁷ Voir séance précédente, par. 2 et 3.

⁸ SDN, *Recueil des Traités*, vol. VI, p. 122.

⁹ Voir 1223^e séance, par. 24.

¹⁰ *Ibid.*, par. 35.

¹¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 145.

national, que le renvoi au droit interne se fera article par article et qu'il n'est pas possible de formuler d'emblée une règle générale à ce sujet.

20. En ce qui concerne la question du territoire, le Rapporteur spécial a lui-même demandé que l'on distingue le cas des biens publics de celui du territoire. Il se propose de supprimer le paragraphe 1 de l'article 6, qui est de sa part une anticipation. Mais il reste l'objection majeure des biens situés hors du territoire. Le Rapporteur spécial a toujours considéré le cas de ces biens comme une question à part, à tel point qu'il a donné une définition qui ne se réfère qu'aux biens situés dans le territoire. Mais, s'il a tenu à évoquer séparément, pour chaque type de succession, le cas des biens situés en pays étranger, c'est parce que leur transfert pose un problème de reconnaissance d'Etat, qui implique une intervention de l'Etat tiers dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Peut-être faudra-t-il chercher une autre formule de rattachement — un rattachement économique, par exemple. Mais si la recherche d'un fondement propre à la substitution de souveraineté pour les biens situés hors du territoire devait poser des problèmes trop difficiles pour la définition des biens publics ou s'il apparaissait inélegant d'élaborer une seconde définition propre aux biens situés hors du territoire, il faudrait modifier l'article 5, soit en parlant de biens « rattachés au territoire » et non de biens situés « dans le territoire », soit en supprimant entièrement toute référence au territoire.

21. M. SETTE CÂMARA remercie le Rapporteur spécial de ses explications extrêmement claires qui permettront à la Commission de prendre une décision au sujet de l'article 5 en pleine connaissance de cause.

22. M. Sette Câmara tient toutefois à dissiper un malentendu au sujet de l'exemple qu'il a donné à une séance précédente quant à l'application des articles 6 (Transfert des biens publics tels quels) et 37 (Biens publics propres aux collectivités territoriales). Il n'envisageait pas l'hypothèse d'un Etat fédéral devenant un Etat unitaire ; en pareil cas les règles de la succession d'Etats ne sauraient évidemment s'appliquer. Il envisageait le cas où l'Etat prédécesseur est un Etat fédéral et le sort des biens appartenant à une unité constitutive de cet Etat et situés dans le territoire transféré. Il s'agit alors de savoir dans quelle mesure ces biens sont transférés à l'Etat successeur ou demeurent la propriété de la collectivité territoriale intéressée.

23. Le PRÉSIDENT dit que, la Commission ayant entendu les observations de ses membres et les réponses du Rapporteur spécial, il serait peut-être sage d'accepter l'article 5 comme une hypothèse de travail, de façon à pouvoir passer à l'examen des articles suivants, tout en laissant à la Commission ou au Comité de rédaction la possibilité de revenir sur l'article 5 si besoin était et si le programme de travail le permettait.

24. M. KEARNEY rappelle qu'au cours de la discussion plusieurs membres ont élevé de sérieuses objections contre la clause finale de l'article 5 : « ou qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur sur ce territoire », dont ils ont critiqué l'impré-

cision. Il est donc extrêmement douteux que ce passage puisse faire partie du texte qui sera utilisé comme hypothèse de travail.

25. M. HAMBRO souscrit sans réserve à cette observation.

26. M. AGO reconnaît qu'il est indispensable de disposer d'une hypothèse de travail pour poursuivre l'examen des projets d'articles, mais il ne peut accepter à cette fin le projet d'article 5. Il ressort du débat que la Commission pourrait accepter une hypothèse plus simple, à savoir que les biens publics sont les biens qui, au moment de la succession, c'est-à-dire au moment du transfert de souveraineté, étaient des biens de l'Etat prédécesseur d'après son ordre juridique interne. C'est là pour M. Ago la seule hypothèse acceptable.

27. M. BARTOŠ partage l'opinion de M. Ago. Comme l'a dit M. Reuter à la séance précédente, la Commission n'a pas à se préoccuper du comportement de l'Etat successeur après la succession. Elle doit se borner à dire quels sont les biens transférables. C'est un point sur lequel il faut appeler l'attention du Comité de rédaction.

28. M. REUTER peut accepter l'article 5 comme hypothèse de travail, mais sans se considérer engagé par aucune de ses dispositions. Le débat et l'excellente synthèse qu'en a fait le Rapporteur spécial ont donné une idée des problèmes qui se posent, mais ces problèmes restent entiers. Il est bien évident que la Commission va retrouver l'article 5 à propos de l'examen de chacun des articles suivants et qu'elle devra obligatoirement revenir sur cet article.

29. M. SETTE CÂMARA pense, comme d'autres membres de la Commission, que, dans son libellé actuel, l'article 5 soulève trop de difficultés pour que la Commission puisse l'adopter, ne serait-ce qu'à titre d'hypothèse de travail. Personnellement, il serait disposé à accepter une formule simple comme celle qu'a suggérée M. Ago, pourvu que la Commission soit saisie de la proposition d'utiliser cette formule comme base de ses travaux sans engagement sur aucun point controversé.

30. Ce serait une erreur que de penser pouvoir mettre de côté l'article 5. Les difficultés qu'il soulève surgiront inmanquablement à tout propos. Peut-être la Commission pourrait-elle décider de ne pas se prononcer, au stade actuel, sur l'article 5 et d'étudier les points controversés de cet article lorsque l'occasion s'en présentera, au cours de l'examen des articles suivants. A un stade ultérieur, la Commission pourrait trancher la question de savoir si une définition des biens publics est indispensable dans le projet et, le cas échéant, quelle doit être la teneur de cette définition.

31. M. BILGE partage l'opinion de M. Ago. Après avoir entendu les observations du Rapporteur spécial, il maintient sa réserve au sujet de la dernière partie de l'article 5.

32. M. TSURUOKA est d'avis de renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction, en le priant de mettre au point une formule abstraite provisoire qui permette à la Commission d'examiner les projets d'articles suivants.

33. M. USTOR signale que la formule suggérée par M. Ago est plus simple que celle que le Président (M. Castañeda) a proposée à la séance précédente¹². Selon lui, d'un point de vue pratique, on ferait peut-être bien de commencer par limiter le sujet à la succession aux biens qui appartiennent directement à l'Etat, pour examiner ensuite le problème des autres catégories de « biens publics ».

34. M. RAMANGASOAVINA dit qu'il est indispensable que la Commission dispose d'une base de travail. L'hypothèse qu'a suggérée M. Ago serait satisfaisante, mais la première partie de l'article 5 actuel l'est aussi. Le dernier membre de phrase, que plusieurs membres de la Commission ne peuvent accepter parce qu'ils jugent vague ou dangereuse la notion de souveraineté, pourrait être supprimé sans inconvénient puisqu'aussi bien il enlève tout son sens à la première partie de l'article. La base de travail serait alors l'idée — très proche de celle de M. Ago — que les biens publics s'entendent de l'ensemble des biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté, ne faisaient pas l'objet, au regard de la législation de l'Etat prédécesseur, d'une appropriation privée.

35. Le PRÉSIDENT*, parlant en tant que membre de la Commission, dit que la Commission ne doit pas se laisser arrêter par l'obstacle de l'article 5. Il n'est pas indispensable qu'elle adopte, même provisoirement, un article concernant la définition et la détermination des biens publics. Accepter l'article comme hypothèse de travail ne revient pas à l'adopter en tant que tel. Il va de soi que la formule que la Commission adopterait dans l'immédiat aurait une incidence sur ses travaux futurs, mais aussi que ceux-ci rejailliraient sur celle-là. Ce n'est qu'une fois terminé l'examen du chapitre que la formule définitive pourra être mise au point.

36. C'est pourquoi M. Yasseen propose de charger le Comité de rédaction de rechercher, avec la collaboration du Rapporteur spécial, une formule provisoire acceptable tenant compte de toutes les observations des membres de la Commission, étant entendu qu'une telle formule pourrait être modifiée à mesure que la Commission progressera dans ses travaux. Le Rapporteur spécial a dit lui-même qu'il était disposé à soumettre d'autres propositions au Comité de rédaction. Les membres de la Commission pourraient aussi soumettre par écrit des observations précises sur les problèmes qu'ils ont évoqués afin de faciliter la tâche du Comité de rédaction et du Rapporteur spécial, et c'est en tant que président du Comité de rédaction que M. Yasseen les prierait de le faire si la Commission décidait de renvoyer l'article 5 au Comité dans les conditions qu'il vient d'exposer.

37. M. OUCHAKOV appuie la proposition de M. Yasseen.

38. M. AGO pourrait accepter que l'article soit renvoyé au Comité de rédaction à condition qu'il soit bien

entendu que celui-ci opérerait en tant que groupe de travail et non en tant que comité chargé de mettre au point la rédaction définitive d'une disposition ne posant plus de problème quant au fond. Il s'agirait simplement de voir s'il est possible de se mettre d'accord sur une idée.

39. Le PRÉSIDENT confirme cette interprétation. Le Comité de rédaction sera saisi de toutes les idées exprimées au cours du débat et les reprendra, avec le concours du Rapporteur spécial, en vue de trouver une formule provisoire, « précaire et révocable » selon les termes du Rapporteur spécial.

40. M. REUTER se ralliera à cette proposition s'il est bien entendu que le Comité de rédaction reprend, en fait, la discussion en collège restreint. Toutefois, mieux vaudrait qu'il attende, pour ce faire, que la Commission ait examiné les articles 6, 7, 8 et 9, qui sont des articles fondamentaux.

41. Le PRÉSIDENT reconnaît qu'il ne pourrait, en effet, en être autrement. En l'absence d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 4 et 5 au Comité de rédaction et de prier ses membres de soumettre au Comité leurs observations écrites, étant entendu que le Comité de rédaction examinera l'article 5 si cela se révèle utile et si l'Etat d'avancement des travaux le permet.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

Responsabilité des Etats

(A/CN.4/L.194)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1215^e séance)

PROJETS D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

42. Le PRÉSIDENT* invite les membres de la Commission à examiner les titres du projet et des chapitres I et II et les titres et textes des articles 1 à 6 adoptés par le Comité de rédaction.

TITRE DU PROJET

43. Parlant en tant que président du Comité de rédaction, il indique que le Comité de rédaction a constaté qu'il y avait un large accord au sein de la Commission pour exclure du projet tout ce qui touche à la responsabilité pour risque. En effet, les règles concernant la responsabilité pour risque sont différentes de celles qui régissent la responsabilité pour faits internationalement illicites, et mélanger dans un projet les deux types de responsabilité y introduirait un élément de confusion qui doit être évité.

44. Le Comité de rédaction s'est demandé s'il ne fallait pas, comme plusieurs membres l'avaient suggéré, préciser dans le titre même du projet d'articles que

¹² Voir par. 48.

* M. Yasseen.

* M. Yasseen.

¹³ Pour la suite du débat, voir 1230^e séance, par. 41, et 1231^e séance, par. 1.

celui-ci concerne exclusivement la responsabilité pour faits internationalement illicites ; mais après mûre réflexion, le Comité a estimé préférable de maintenir le titre initialement proposé par le Rapporteur spécial, à savoir « Projet d'articles sur la responsabilité des Etats ». Telle est en effet la dénomination traditionnelle de la matière, et toute autre dénomination risquerait de créer des malentendus. Cependant, le Comité suggère d'une part que le rapport de la Commission, et plus particulièrement le commentaire du projet d'articles, précise que la responsabilité pour risque est exclue du projet, et d'autre part que les raisons de cette exclusion soient spécifiées.

45. Poursuivant en tant que président de la Commission, M. Yasseen déclare qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission approuve provisoirement le titre du projet, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

TITRE DU CHAPITRE PREMIER

46. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, rappelle que plusieurs suggestions ont été présentées en vue de modifier le titre du chapitre I^{er}. Le Comité propose néanmoins à la Commission de maintenir le titre de ce chapitre tel qu'il a été libellé par le Rapporteur spécial, à savoir « Principes généraux ». En effet, le chapitre I^{er} contient bien des principes généraux, c'est-à-dire des règles juridiques s'appliquant à l'ensemble du projet. Aucune autre expression, telle que « règles fondamentales » ou « principes de base », ne serait aussi appropriée. On trouvera dans d'autres chapitres du projet des règles ou principes de caractère fondamental, mais seules les dispositions du chapitre I^{er} ont le caractère de principes généraux s'appliquant à l'ensemble du projet.

47. Le Comité de rédaction a jugé inutile d'ajouter après les mots « Principes généraux » l'expression « de la responsabilité des Etats », le titre du projet, qui précède immédiatement celui du chapitre I^{er}, étant là pour indiquer qu'il ne peut s'agir que de la responsabilité des Etats.

48. Parlant en tant que président de la Commission, M. Yasseen déclare qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission approuve provisoirement le titre du chapitre I^{er}, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE PREMIER¹⁴

49. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, indique que le Comité a maintenu sans changement le texte français de l'article 1^{er}. L'expression clef de ce texte, à savoir les mots « engage sa responsabilité internationale », est consacrée par une abondante jurisprudence. Le Comité a estimé toutefois que les traductions anglaise et espagnole du mot

« engage » n'étaient pas satisfaisantes. Il les a remplacées par *entails* et *da lugar* respectivement.

50. Le Comité de rédaction a intitulé l'article « Responsabilité de l'Etat pour ses faits internationalement illicites », ce titre lui ayant paru plus clair et plus précis que le titre initialement proposé, à savoir « Principe reliant une responsabilité à tout fait internationalement illicite de l'Etat ».

51. Le Comité estime que le commentaire devrait expliquer que le principe énoncé à l'article 1^{er} ne souffre aucune exception. Assurément, il se peut que des faits justificatifs fassent obstacle à la mise en œuvre d'une responsabilité internationale, et le projet d'articles leur consacrerait plusieurs dispositions. Mais les faits justificatifs ne constituent pas des exceptions ; ils ôtent à l'acte de l'Etat son caractère illicite. S'il existe un fait justificatif, il n'y a donc pas fait internationalement illicite, et le comportement de l'Etat en cause ne tombe pas sous le coup de l'article 1^{er}.

52. Le texte proposé pour l'article 1^{er} est le suivant :

Article premier

Responsabilité de l'Etat pour ses faits internationalement illicites

Tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale.

53. M. USTOR est prêt à accepter l'article 1^{er}, mais il fait observer que le texte anglais du titre dit « *Responsibility of a State* », alors que le texte français parle de « Responsabilité de l'Etat ».

54. Sir Francis VALLAT dit qu'il s'agit d'une pure question de langue et que, dans le contexte actuel, il préfère les termes « *Responsibility of a State* ».

55. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission approuve provisoirement l'article 1^{er}, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2¹⁵

56. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, indique que le Comité a inversé l'ordre des articles 2 et 3. En effet, l'article 2 proposé par le Rapporteur spécial introduit dans son alinéa *a* une notion nouvelle, celle de l'attribution à l'Etat d'un certain comportement. De l'avis du Comité, cet article doit donc suivre l'article 3, lequel se borne à développer l'idée énoncée à l'article 1^{er}. Ainsi, l'article 1^{er} énonce le principe de la responsabilité et l'article 2 indique que tout Etat est susceptible d'être considéré comme ayant commis un fait engageant sa responsabilité internationale.

57. Le débat de la Commission relatif à l'ancien article 3 a surtout porté sur une question de forme. Il a paru y avoir un large accord sur le principe que cet article énonce, à savoir que tout Etat a la capacité de commettre un fait internationalement illicite ; toutefois,

¹⁴ Pour les débats antérieurs, voir 1202^e séance, par. 15.

¹⁵ Pour les débats antérieurs, voir 1207^e séance, par. 27.

l'emploi du mot « capacité » pourrait donner lieu à un certain malentendu. Le Comité a donc dû trouver une formule qui, d'une part, ne contienne pas le terme « capacité » et, d'autre part, ne heurte pas la susceptibilité des Etats.

58. Le titre donné par le Rapporteur spécial à son article 3 était le suivant : « Sujets susceptibles de commettre des faits internationalement illicites ». Comme le projet ne concerne que la responsabilité des Etats, et non pas celle d'autres sujets de droit international tels que les organisations internationales, le Comité propose de modifier ce titre.

59. Le texte proposé pour le nouveau projet d'article 2 est ainsi libellé :

Article 2

Possibilité que tout Etat soit considéré comme ayant commis un fait internationalement illicite

Tout Etat est susceptible d'être considéré comme ayant commis un fait internationalement illicite engageant sa responsabilité internationale.

60. Sir Francis VALLAT approuve l'article 2 quant au fond, mais propose d'en modifier l'énoncé comme suit :

Every State is subject to the possibility of being held to have committed an internationally wrongful act entailing its international responsibility.

61. M. AGO (Rapporteur spécial), se référant à la suggestion de sir Francis Vallat, déclare que les mots *subject to the possibility of* rendent mieux l'idée contenue dans le texte français que la version anglaise actuelle.

62. M. USTOR fait observer que, dans le texte anglais, le titre parle de *any State*, alors que l'expression *every State* est utilisée dans le corps de l'article.

63. Le PRÉSIDENT dit qu'il vaudrait mieux utiliser les mêmes termes dans le titre et dans le corps de l'article, afin d'éviter tout malentendu.

64. M. CALLE y CALLE estime que le texte espagnol de l'article 2 est un peu trop impératif ; il propose de remplacer le mot *sujeto* par le mot *susceptible*, qui serait plus conforme au texte français.

65. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, indique que le Secrétariat a appelé son attention sur une inexactitude de la traduction espagnole. En conséquence, il suggère que M. Calle y Calle se mette en rapport avec le Secrétariat pour la mise au point du texte.

66. Le Président déclare que, en l'absence d'objections, il considérera que la Commission approuve provisoirement l'article 2, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction, étant entendu que la version espagnole pourrait être légèrement modifiée.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 3 ¹⁶

67. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de président du Comité de rédaction, dit que le Comité a noté que

chacun des deux alinéas du nouvel article 3 (ancien article 2) annonçait en quelque sorte un chapitre distinct du projet. C'est pourquoi il a préféré maintenir ces deux alinéas plutôt que de les fondre en un seul, comme cela avait été proposé par certains membres. Dans le membre de phrase introductif de l'article, le Comité a ajouté les mots « de l'Etat » après « fait internationalement illicite » puisque le projet ne concerne que la responsabilité des Etats, à l'exclusion de la responsabilité d'autres sujets de droit international.

68. A l'alinéa *a*, le Comité a remplacé l'expression « en vertu du droit international » par « d'après le droit international », pour répondre au vœu exprimé par plusieurs membres.

69. A l'alinéa *b*, le Comité a remplacé le mot « manquement » par « violation », qui est le terme employé à l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice.

70. Enfin, le Comité a donné à l'article un titre qui lui paraît mieux correspondre à son contenu que celui qui avait été initialement proposé.

71. Le texte proposé pour le nouveau projet d'article 3 est le suivant :

Article 3

Éléments du fait internationalement illicite de l'Etat

Il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsque

a) Un comportement consistant en une action ou en une omission est attribuable à l'Etat d'après le droit international ; et que

b) Ce comportement constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat.

72. M. USTOR, se référant à la version française, fait observer que l'expression « fait internationalement illicite de l'Etat » a été employée aussi bien dans le titre que dans le corps de l'article 3, tandis qu'on trouve l'expression « fait internationalement illicite d'un Etat » dans le corps de l'article 1^{er}. Il conviendrait peut-être de reprendre à l'article 3 la formule de l'article 1^{er}, d'autant plus qu'elle correspond à la formule employée dans la version anglaise aussi bien dans l'article 1^{er} que dans l'article 3.

73. M. REUTER pense qu'il vaut mieux ne pas modifier le titre français de l'article 3, car cette disposition s'applique à un Etat déjà déterminé. D'ailleurs, si les mots *of a State* figurent dans le titre et dans le membre de phrase introductif de l'article 3 dans sa version anglaise, il est à noter que les alinéas *a* et *b* de cet article utilisent les mots *to the State* et *of the State*.

74. M. AGO (Rapporteur spécial) estime qu'il faut maintenir les mots « de l'Etat » dans la version française.

75. M. KEARNEY dit que l'emploi de l'article indéfini suivi de l'article défini est courant en anglais et parfaitement satisfaisant.

76. M. USTOR note que le mot anglais *breach* à l'alinéa *b* est plus fort que le mot français « violation ».

77. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle qu'il avait proposé le terme « manquement », mais que, comme le

¹⁶ Pour les débats antérieurs, voir 1205^e séance, par. 2.

Comité a donné suite à une suggestion de M. Kearney tendant à employer le mot *breach* dans la version anglaise, le terme « violation », qui est la traduction de *breach* dans l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, a été substitué à « manquement » dans la version française.

78. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, indique qu'il a défendu autrefois l'emploi du terme « manquement », qui est moins fort que « violation », mais que les débats du Comité de rédaction l'ont convaincu de l'opportunité de s'inspirer du Statut de la Cour internationale de Justice.

79. M. BARTOŠ fait observer que l'idée de base de l'alinéa *a* de l'article 3 est de mettre sur le même plan les actions et les omissions. L'emploi du terme « violation » à l'alinéa *b* n'est pas satisfaisant, car il ne recouvre pas ces deux notions : on ne peut pas commettre une violation par omission. C'est pourquoi M. Bartoš préfère le mot « manquement », qui a un sens plus large.

80. M. KEARNEY dit qu'il n'est pas compétent pour critiquer la terminologie française, mais que le mot *breach* en anglais peut également désigner une omission. Le fait de ne pas payer un article acheté, par exemple, constitue, de toute évidence, *a breach of contract*.

81. M. REUTER, constatant que les mots « d'après le droit international » sont essentiels dans l'alinéa *a* de l'article 3, pense qu'ils seraient mieux mis en évidence si l'on utilisait la formule « attribuable d'après le droit international à l'Etat », de préférence à la formule actuelle : « attribuable à l'Etat d'après le droit international ».

82. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, appuie cette suggestion, en faisant observer qu'il faut aussi éviter de juxtaposer les mots « à l'Etat » et « d'après le droit international », comme s'ils formaient un tout.

83. Le Président déclare qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission approuve provisoirement l'article 3, avec la modification proposée par M. Reuter.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 50.

1226^e SÉANCE

Mercredi 13 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Raman-gasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Responsabilité des Etats

(A/CN.4/L.194)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJETS D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLE 4¹

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen des textes proposés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.194) et prie le Président du Comité de rédaction de présenter le projet d'article 4.

2. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) rappelle que, dans sa rédaction initiale, l'article 4 avait la teneur suivante : « Le droit interne d'un Etat ne peut être invoqué pour empêcher qu'un fait de cet Etat soit qualifié d'illicite selon le droit international. »

3. Lors de la discussion en Commission, ce texte a surtout été critiqué à deux points de vue. Quelques membres ont soutenu que le droit interne peut être pertinent dans certaines conditions pour déterminer si un comportement particulier de la part d'un Etat constitue ou non un fait internationalement illicite. Il ont donc soutenu que la formule de l'article 4 était trop absolue. D'autres membres ont fait observer que l'article 4 ne mettait pas en lumière la règle fondamentale, à savoir qu'en dernière analyse c'est le droit international qui qualifie un fait d'internationalement illicite. Tel qu'il était rédigé, cet article paraissait n'envisager que l'hypothèse particulière où un Etat qui fait l'objet d'une réclamation pour fait internationalement illicite invoque son droit interne comme une exception. Ils estimaient, en conséquence, qu'il fallait trouver une formule plus générale.

4. Le Comité de rédaction a tenu compte de ces deux ordres d'observations dans le texte qu'il propose à la Commission. Il a également modifié le titre de l'article 4, pour l'aligner sur le nouveau texte proposé.

5. Dans sa nouvelle version, le projet d'article 4 est ainsi conçu :

Article 4

Qualification d'un fait de l'Etat comme internationalement illicite

Le fait d'un Etat ne peut être qualifié d'internationalement illicite que d'après le droit international. Une telle qualification ne saurait être affectée par la qualification du même fait comme licite d'après le droit interne.

6. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission décide d'approuver provisoirement le projet d'article 4 proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

TITRE DU CHAPITRE II et ARTICLE 5²

7. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction), présentant le titre du chapitre II et l'article 5, indique

¹ Pour les débats antérieurs, voir 1209^e séance, par. 1.

² Pour les débats antérieurs, voir 1211^e séance, par. 1.

que, afin d'employer une terminologie uniforme, le Comité a remplacé, dans le titre du chapitre II, l'expression « selon le droit international » par « d'après le droit international ». Le nouveau titre proposé pour le chapitre II est donc le suivant : « Le fait de l'Etat d'après le droit international ».

8. En ce qui concerne l'article 5, il rappelle que le débat de la Commission a porté principalement sur la question de savoir si, du point de vue qui intéresse la Commission, on peut distinguer dans l'organe d'un Etat l'organe proprement dit et la personne physique qui, par la force des choses, intervient au nom de l'organe. Certains membres ont affirmé que seul un organe pouvait agir au nom de l'Etat. Ils reconnaissaient que, dans la plupart des cas, il y avait intervention matérielle d'une personne physique mais, à leurs yeux, celle-ci agissait uniquement en qualité d'organe ; il fallait donc faire abstraction des personnes physiques chaque fois qu'un certain comportement était attribué à l'Etat.

9. Pour éviter toute discussion abstraite sur ce point et afin de ne pas prendre position pour une certaine doctrine, le Comité de rédaction propose, pour l'article 5, le titre et le texte suivants :

Article 5

Attribution à l'Etat des faits de ses organes

Aux fins des présents articles est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement de tout organe de l'Etat ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il agisse en cette qualité.

10. M. USTOR approuve sans réserve le texte de l'article 5, mais note que les temps des verbes ne sont pas les mêmes en français et en anglais.

11. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité a veillé de très près à la concordance des différentes versions, mais que, dans certains cas, et pour des raisons purement linguistiques, il a été obligé de renoncer à un strict parallélisme.

12. Sir Francis VALLAT propose de remplacer les mots *will be considered* par *shall be considered*, car le mot *shall* a un caractère moins facultatif que *will*.

13. M. REUTER estime qu'il conviendrait d'exprimer l'idée d'antériorité dans le dernier membre de phrase de l'article 5. En conséquence, il suggère de remplacer les mots « il agisse en cette qualité » par « il ait agi en cette qualité », faisant observer que la version anglaise emploie d'ailleurs le passé.

14. Comparant le titre et le corps de l'article 5, M. Reuter se demande si c'est à propos que la version française parle tantôt de « faits » et tantôt de « comportement » d'un organe.

15. M. AGO (Rapporteur spécial) approuve les remarques de M. Reuter. Le terme « fait » devrait être réservé à l'expression « fait de l'Etat », et il serait donc préférable de remplacer les mots « des faits » par « du comportement » dans le titre de l'article. Il serait également préférable d'employer le passé dans le dernier membre de phrase de l'article.

16. Le PRÉSIDENT dit que, dans le texte anglais, les mots *will be considered* seront remplacés par *shall be considered* et que, pour tenir compte des modifications proposées par M. Reuter et M. Ago, le titre de l'article sera modifié comme suit : « Attribution à l'Etat du comportement de ses organes ».

17. M. KEARNEY n'a pas d'objection contre le texte révisé de l'article 5, mais il tient à faire observer que, à un stade quelconque de la discussion, il sera nécessaire de définir ce qu'on entend par « organe de l'Etat ». Le problème devra être également mentionné dans le commentaire.

18. Le PRÉSIDENT dit, en tant que membre de la Commission, qu'il souscrit sans réserve aux observations de M. Kearney.

L'article 5, tel qu'il a été modifié et avec la réserve faite par M. Kearney, est adopté.

19. M. AGO indique que, si la Commission le désire, il s'efforcera de définir l'expression « organe de l'Etat » dans le commentaire. Il souligne toutefois que sa tâche ne sera pas facile, car il existe à ce sujet de profondes divergences de vues entre les membres de la Commission.

ARTICLE 6³

20. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) rappelle que, lorsque la Commission a examiné l'article 6 dans sa rédaction initiale, certains membres ont fait observer que cette disposition pouvait soulever des difficultés dans les pays de *common law*. Pour les juristes de ces pays, le projet d'article paraissait énoncer uniquement une règle concernant l'administration de la preuve. Le mot « hiérarchie », qui figurait dans l'expression « position supérieure ou subordonnée dans la hiérarchie de l'organisation de l'Etat », a également été critiqué. Toutefois, l'article 6 n'a pas soulevé de grandes divergences de vues quant au fond.

21. Le nouveau texte proposé pour l'article 6 est ainsi libellé :

Article 6

Non-pertinence de la position de l'organe dans le cadre de l'organisation de l'Etat

Le comportement d'un organe de l'Etat est considéré comme un fait de cet Etat d'après le droit international, que cet organe appartienne au pouvoir constituant, législatif, exécutif, judiciaire ou autre, que ses fonctions aient un caractère international ou interne, et que sa position dans le cadre de l'organisation de l'Etat soit supérieure ou subordonnée.

22. M. SETTE CÂMARA dit qu'il conserve les doutes qu'il a déjà exprimés quant au bien-fondé de l'énumération des pouvoirs (« constituant, législatif, exécutif, judiciaire ou autre »), qui s'écarte de la structure tripartite traditionnelle de l'Etat⁴. Le pouvoir constituant ne se situe pas sur le même plan que les autres ; c'est un pouvoir transitoire, qui est bientôt remplacé par le pouvoir législatif. Le pouvoir exécutif ou le pouvoir

³ Pour les débats antérieurs, voir 1213^e séance, par. 39.

⁴ *Ibid.*, par. 58.

judiciaire possèdent des organes, mais on peut difficilement parler d'un organe du pouvoir constituant, dont les décisions sont prises en plénière.

23. M. KEARNEY dit que le pouvoir législatif peut sans aucun doute posséder des organes, puisqu'il est habilité à nommer des commissions à différentes fins. Il est concevable, bien que peu probable, qu'une commission de ce genre commette un fait internationalement illicite, par exemple en exigeant la présence de l'ambassadeur d'un pays étranger à l'une de ses séances.

24. M. SETTE CÂMARA dit qu'à son avis un organe du pouvoir législatif, tel qu'une commission, est uniquement chargé de faire rapport à l'assemblée législative plénière et ne semble donc pas capable de commettre un fait engageant la responsabilité de l'Etat.

25. M. MARTÍNEZ MORENO est en mesure d'accepter le nouveau texte de l'article 6. C'est à juste titre que M. Sette Câmara a évoqué la structure tripartite traditionnelle de l'Etat, mais il existe cependant, en Amérique latine, des organes appartenant à d'autres pouvoirs, par exemple des organes du pouvoir électoral, qui exercent certaines fonctions lors des élections.

26. M. YASSEEN, prenant la parole en tant que membre de la Commission, fait observer que le pouvoir constituant n'est pas sporadique. Il s'extériorise sporadiquement, mais il est toujours sous-jacent.

27. M. SETTE CÂMARA considère que le terme « pouvoir constituant » n'implique pas tant un « pouvoir » qu'une « constitution ».

L'article 6 est adopté.

28. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission a achevé l'examen des textes proposés par le Comité de rédaction sur la responsabilité des Etats.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/226; A/CN.4/247 et Add.1; A/CN.4/259; A/CN.4/267)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 6

29. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 6 de son projet (A/CN.4/267), qui est ainsi libellé :

Article 6

Transfert des biens publics tels quels

1. L'Etat prédécesseur ne peut transférer un territoire qu'aux conditions auxquelles il le possède lui-même.

2. Les biens publics sont transférés, conformément aux dispositions des présents articles, à l'Etat successeur avec leurs caractères propres et leur condition juridique.

30. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique que l'article 6 est le premier des trois articles qui énoncent les dispositions générales de son projet. Il continue d'éprouver quant à la nécessité de cette disposition, qui correspond à l'ancien article 2, les hésitations qu'il a

consignées dans son quatrième rapport (A/CN.4/247 et Add.1, commentaire de l'article 2). C'est à la Commission qu'il appartiendra de se prononcer sur le maintien de l'article 6, mais le paragraphe 1 devrait être considéré comme supprimé.

31. La question que soulève l'article 6 est essentiellement la suivante : faut-il réserver les droits éventuels des tiers, aussi bien des Etats tiers que des particuliers ? Peut-être serait-il opportun d'attendre que d'autres questions relevant de la succession dans les matières autres que les traités aient été examinées, notamment la question des droits acquis, pour se prononcer sur cet article ?

32. Au titre de la succession, l'Etat successeur ne posséderait pas plus de droits que l'Etat prédécesseur sur les biens transférés. On peut se demander alors quel est le sort des vices qui peuvent entacher le droit de propriété sur ces biens et quelle est l'étendue du droit de propriété de l'Etat successeur. On pourrait peut-être poser en principe que personne, ni aucun Etat prédécesseur, ne peut donner plus de droits qu'il n'en a lui-même. Le Rapporteur spécial a recherché s'il existait une règle de droit international obligeant l'Etat prédécesseur à purger le bien transféré de toutes les charges qui pourraient le grever ; il ne semble pas qu'une règle de ce genre existe.

33. On peut aussi se demander si l'Etat successeur peut recevoir plus qu'on ne lui a donné, et cela en s'affranchissant d'obligations rattachées aux biens transférés. Cependant, il semble que ce problème ne relève plus de la succession d'Etats proprement dite, mais de la compétence exclusive de l'Etat successeur en sa qualité d'Etat.

34. Enfin, faut-il que la condition juridique et les caractères propres des biens reçus soient compatibles avec les normes du droit interne de l'Etat successeur ? Autrement dit, s'il existe une norme de droit dans l'Etat prédécesseur qui n'a pas son correspondant dans le système juridique de l'Etat successeur, cette norme s'impose-t-elle à l'Etat successeur ? Cela pose alors des problèmes particulièrement ardues, dont certains sont relatifs aux droits acquis.

35. M. REUTER souscrit entièrement aux vues du Rapporteur spécial, mais s'inquiète des graves problèmes que soulève l'article 6. Pour lui, une question l'emporte sur toutes les autres : y a-t-il ou non transfert ?

36. On peut concevoir un article qui se borne à stipuler dans quelles conditions s'éteignent les droits de l'Etat prédécesseur. Si l'on admet qu'après cette extinction il y a une coupure et qu'un nouvel ordre juridique s'instaure, on doit alors se demander si cette extinction s'accompagne néanmoins du maintien des droits des tiers.

37. En revanche, s'il y a transfert, comme le laissent entendre les titres des articles 6, 7 et 9, il faut quitter le plan du droit interne de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur pour se placer sur le plan du droit international. En effet, la notion de transfert n'est pas compatible avec un simple renvoi au droit interne de l'Etat prédécesseur pour le passé et au droit interne de l'Etat

successeur pour l'avenir. Il faut affirmer que quelque chose relie ces deux ordres juridiques et accepter toutes les conséquences de cette affirmation, qui se fonde sur des considérations de droit international.

38. Pour M. Reuter, il est manifeste que les droits de l'Etat prédécesseur s'éteignent, mais qu'en vertu d'un principe général de sécurité juridique cette extinction ne porte pas atteinte aux droits des tiers. Si l'on opte pour cette conception étroite, on ne peut pas aller jusqu'à affirmer que les biens publics sont transférés « avec leurs caractères propres et leur condition juridique », comme l'affirme le projet d'article 6.

39. La notion de transfert se présentera à propos d'autres articles du projet. Personnellement, M. Reuter est enclin à penser qu'il n'y a pas transfert dans les hypothèses visées par le projet.

40. M. SETTE CÂMARA est heureux que le Rapporteur spécial ait décidé de supprimer le paragraphe 1, car ce paragraphe risquait de créer une certaine confusion entre les notions de propriété (*proprietas*) et de possession (*possessio*). Le principe de l'article 6 a trait, évidemment, à la vieille règle du droit romain *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

41. Dans la mesure où le problème du transfert du territoire relève du domaine de la succession d'Etats en matière de traités, M. Sette Câmara ne pense pas que la Commission rencontre des difficultés. Selon le système adopté dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités⁵, le transfert doit être opéré de telle sorte que l'Etat successeur ne soit lié que de sa propre volonté par les traités de l'Etat prédécesseur limitant ou circonscrivant sa souveraineté sur le territoire.

42. Le paragraphe 2 de l'article 6 est une version révisée du texte correspondant du paragraphe 3 de l'article 2 de l'ancien projet (A/CN.4/247 et Add.1). La réserve « dans les limites compatibles avec le droit interne de l'Etat successeur » a été supprimée, ce qui, de l'avis de M. Sette Câmara, représente une amélioration, car au moment du transfert, c'est le droit de l'Etat prédécesseur qui prévaut, quelles que soient les dispositions du droit de l'Etat successeur.

43. Etant donné que l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur continue à s'appliquer tant qu'il n'a pas été modifié par un acte législatif de l'Etat successeur, les limitations ou restrictions imposées aux biens publics ne sont pas affectées par le changement. Mais il est bien évident que c'est là une situation transitoire, car, une fois que le transfert a eu lieu, rien n'empêche l'Etat successeur de maintenir ou de modifier le statut juridique ou même la conception juridique des biens publics.

44. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 2, M. Sette Câmara pense que le texte français exprime la pensée du Rapporteur spécial beaucoup mieux que ne le fait le texte anglais ; c'est donc surtout à ce dernier que s'appliquent ses observations. Le membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles »

est inutile, car, sauf stipulation contraire, il est évident que cette disposition ne peut être que conforme à l'esprit général du projet. M. Sette Câmara ne comprend pas ce que signifient les mots *as it exists*. Si les biens publics doivent être définis et déterminés par la législation de l'Etat prédécesseur, selon l'article 5, il est évident que nul ne peut avoir de ces biens une conception différente de celle qui existe en vertu de l'ordre juridique de cet Etat. M. Sette Câmara exprime l'espoir que le Rapporteur spécial expliquera ce qu'est au juste cet existentialisme juridique.

45. M. Sette Câmara a également quelques doutes quant à l'emploi de l'expression « condition juridique » appliquée aux biens publics. S'il comprend bien, le Rapporteur spécial cherche à exprimer l'idée que les biens publics sont transférés avec les limites et les charges dont ils peuvent éventuellement être frappés en vertu de l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur. S'il en est ainsi, ne serait-il pas préférable de le dire clairement dans le texte de l'article, au lieu de parler de la « condition juridique » des biens publics, expression beaucoup plus large mettant en cause toute une série de dispositions de droit interne qui soustraient les biens publics au régime de la propriété privée ?

46. M. OUCHAKOV fait observer que le but de l'article 6 est de préciser que le sort des biens publics est réglé par le projet d'articles. L'article 6 est donc une disposition très générale, et il est peut-être prématuré de déterminer, au stade actuel, ce qui est réglé par le projet et ce qui ne l'est pas. Comme dans bien d'autres cas, il se peut que la Commission doive rédiger par la suite une disposition particulière sur ce point.

47. D'autre part, en affirmant que le sort des biens publics est régi par le projet d'articles, on exclut d'emblée la possibilité, pourtant reconnue par le Rapporteur spécial, de conclure à ce sujet des accords. Il semble donc que l'article 6 soit rédigé en termes trop rigides.

48. Se référant aux observations de M. Reuter sur le point de savoir s'il y a ou non transfert, M. Ouchakov cite deux exemples de succession d'Etats ne donnant pas lieu à un transfert. Tout d'abord, il mentionne le cas où des biens appartenant à deux Etats ayant fusionné en un seul se trouvent sur le territoire d'un Etat tiers. Ensuite, il imagine le cas d'un transfert partiel de territoire d'un Etat à un autre, les deux Etats convenant que les biens de l'Etat prédécesseur se trouvant sur le territoire d'un Etat tiers restent sa propriété. Dans aucun de ces cas, il n'y a véritablement transfert, si bien qu'il faut se méfier de ce terme, qui ne correspond pas toujours à la réalité.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, note que les observations de M. Ouchakov et de M. Reuter portent essentiellement sur la question de savoir s'il y a ou non transfert, et il se demande si cette question n'est pas plutôt posée à l'article 8.

50. En fait, ce que l'article 8 signifie, c'est que, lorsque la succession a lieu ou lorsqu'il y a substitution d'Etats ou de souverainetés, les biens publics et les biens privés

⁵ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

de l'Etat prédécesseur tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur ; d'autres biens, qui ne sont pas des biens de l'Etat, tombent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur, ce qui n'est pas la même chose que de tomber dans son patrimoine. M. Castañeda estime donc que la règle énoncée à l'article 6 devrait, en fait, suivre celle de l'article 8, qui est la règle de base, et qu'il serait peut-être préférable de commencer par examiner ce dernier article.

51. M. BARTOŠ croit comprendre que l'article 6 concerne la dévolution de tous les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire en question. Mais le Rapporteur spécial n'a certainement pas voulu dire que tous les biens, publics ou privés, sont dévolus à titre gratuit au nouvel Etat souverain. Il faut distinguer deux aspects de la question : d'une part, les biens rattachés à un territoire sont soumis à la nouvelle souveraineté comme ils l'étaient à l'ancienne ; d'autre part, en ce qui concerne la propriété et la jouissance, il est difficile d'admettre que tous ces biens passent à la discrétion du nouvel Etat souverain, sans compensation, et sans qu'il soit tenu compte de leur ancienne destination ni de leurs caractères propres.

52. S'il est vrai, comme l'a indiqué M. Reuter, que les biens sont soumis à l'ordre juridique de l'Etat successeur une fois que les droits de l'Etat prédécesseur sont éteints, cela ne signifie pas qu'il y a eu dévolution juridique de ces biens. C'est non pas à la suite d'une dévolution, mais parce que ces biens sont rattachés au territoire en question, que l'Etat successeur peut leur imposer son ordre public. Du reste, cette mesure intervient postérieurement à la succession.

53. Enfin, M. Bartoš doute que l'expression « biens propres au territoire », qui figure notamment au paragraphe c de l'article 8, soit adéquate. Cette expression laisse entendre que le territoire possède des biens propres ; il vaudrait mieux se référer aux biens « qui se trouvent sur le territoire ».

54. Sir Francis VALLAT dit que, s'il partage dans une large mesure les réticences qu'éprouvent d'autres membres de la Commission au sujet de la notion de « transfert », le principe dont s'inspire l'article 6, principe parfaitement juste, ne lui cause pas de difficultés.

55. Ce principe revient à dire que ce qui vaut pour l'un vaut aussi pour l'autre. L'article 6 affirme en fait que si les biens publics en cause sont soumis à certaines charges, restrictions ou limites, ils passent à l'Etat successeur avec ces charges, restrictions ou limites. Ainsi, un édifice public situé dans un territoire ayant accédé à l'indépendance deviendra naturellement la propriété du nouvel Etat. A supposer toutefois qu'il soit entouré d'un vaste terrain où la population locale avait le droit de planter des légumes, ce droit ne sera pas éteint du fait du transfert au nouvel Etat du bâtiment et du terrain attenant. Ce principe est un principe élémentaire, qui doit être exprimé dans le projet d'articles. Sinon, on aurait tendance à considérer exclusivement l'aspect positif de l'opération, sans tenir dûment compte de ses aspects négatifs.

56. Sir Francis Vallat pense, comme M. Sette Câmara, que les textes anglais et français ne concordent pas. Le texte français exprime bien mieux l'idée que renferme l'article 6. Il s'agit toutefois là d'une question de rédaction qui pourra être réglée à un stade ultérieur.

57. M. MARTÍNEZ MORENO considère que le problème soulevé par M. Reuter est fondamental. La Commission devra se prononcer sur la question préliminaire de savoir si, lors d'une succession, il y a transfert de biens publics de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ou bien extinction des droits de l'Etat prédécesseur et novation au profit de l'Etat successeur. La question n'est pas purement théorique ; elle a d'importants effets juridiques, et M. Martínez Moreno serait reconnaissant à M. Reuter de bien vouloir la traiter plus en détail.

58. M. Martínez Moreno se réjouit de la décision du Rapporteur spécial d'abandonner le paragraphe 1, qui aurait pu être source de grandes difficultés. La mention de la possession, en particulier, était malencontreuse, en raison de la distinction essentielle qu'il convient d'établir entre *uti possidetis de facto* et *uti possidetis de jure*. La question revêt la plus haute importance dans le contexte des frontières en Amérique latine et, plus récemment, en Afrique et en Asie, par suite de l'apparition d'un grand nombre de nouveaux Etats.

59. Quant au paragraphe 2, le seul qui subsiste, M. Martínez Moreno pense qu'il convient de l'examiner en tenant dûment compte des dispositions des articles ultérieurs. Par exemple, il semble y avoir une certaine contradiction entre le texte de ce paragraphe et celui de l'alinéa c de l'article 8. Au sens de l'article 6, les biens en cause, s'il sont, par exemple, hypothéqués, passeront à l'Etat successeur ainsi grevés. On pourrait toutefois s'autoriser des termes de l'alinéa c de l'article 8 pour ne pas tenir compte de l'hypothèque, si celle-ci est considérée comme contraire à « l'ordre juridique de l'Etat successeur ».

60. Afin de montrer à quelles difficultés on s'expose, M. Martínez Moreno citera un exemple, encore qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un cas de succession d'Etats. Lors du différend frontalier entre le Honduras et le Nicaragua⁶, la Cour internationale de Justice a ordonné le retour au Honduras d'une partie du territoire en cause, qui était précédemment en la possession du Nicaragua. Il a été décidé que les droits de propriété des particuliers seraient respectés. Or, aux termes de la Constitution hondurienne, les étrangers ne peuvent posséder de biens à une certaine distance de la frontière internationale. Les ressortissants nicaraguayens visés par l'application de cette disposition de l'ordre juridique hondurien sont actuellement parties à un litige qui, une fois que la Cour suprême du Honduras se sera prononcée, va vraisemblablement devenir un nouveau différend international.

61. Un problème analogue peut fort bien se poser dans le cas d'une succession d'Etats. Il est donc néces-

⁶ C.I.J. Recueil 1960, p. 192.

saire d'harmoniser soigneusement les dispositions de l'article 6 et celles de l'article 8.

62. Le problème apparaît encore plus grave lorsqu'on prend en considération les dispositions de l'article 9, aux termes desquelles les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sont dévolus « sans compensation » à l'Etat successeur. Le particulier qui, du fait d'une succession d'Etats, se trouverait dans une situation analogue à celle des propriétaires nicaraguayens serait, aux termes des dispositions de l'article 9, dépossédé de ses biens sans la moindre compensation.

63. M. KEARNEY dit que la notion de transfert soulève de graves problèmes, surtout lorsqu'on ignore ce qu'il faut entendre exactement par biens publics. Il pense, comme sir Francis Vallat, qu'il est nécessaire qu'un article énonce la règle selon laquelle l'Etat successeur prend possession des biens de l'Etat avec les restrictions et les limitations qui les grèvent. A cet effet, l'expression « avec... leur condition juridique » n'est pas suffisamment large.

64. Il s'agit de savoir si le projet d'article 6 permet de répondre à tous les problèmes que pose la reprise des biens publics par l'Etat successeur et, dans la négative, si les articles suivants comblent toutes les lacunes.

65. On peut citer comme exemple le sort des chemins de fer d'Etat dans le cas où un Etat prédécesseur se scinderait en deux Etats successeurs. Il ne suffirait pas de dire que la voie ferrée et les autres installations permanentes suivent le territoire sur lequel elles se trouvent. La formule « avec leurs caractères propres et leur condition juridique » ne serait d'aucun secours dès lors qu'il s'agirait de partager le matériel roulant, qui fait partie des biens publics au même titre que la voie.

66. Des problèmes analogues pourraient surgir à propos des compagnies maritimes d'Etat. On pourrait imaginer que tout le littoral maritime de l'Etat prédécesseur aille à l'un des deux Etats successeurs, l'autre Etat étant enfermé dans les terres. Il serait évidemment possible de résoudre des difficultés de ce genre en faisant appel au principe de la répartition équitable, mais cela se ramènerait en définitive à un échange de biens de catégories différentes.

67. M. Kearney n'est pas en mesure, au stade actuel, de proposer une solution à ces problèmes ; il tient seulement à appeler l'attention sur leur complexité.

68. M. HAMBRO rappelle que l'article 6 consacre une règle simple que le Rapporteur spécial a très clairement exposée dans un passage succinct, mais essentiel de son quatrième rapport :

L'Etat successeur ne reçoit pas plus de droits que n'en possédait l'Etat prédécesseur lui-même sur le bien transféré. Cela est l'expression d'une évidence : celle-là même qui commande que personne, et l'Etat prédécesseur pas davantage, ne peut « donner plus qu'il n'a »⁷.

69. Il faudra que la Commission adopte cette règle sous une forme ou une autre. La règle devra être énoncée en termes simples et être conçue de telle sorte qu'elle puisse s'appliquer d'une manière générale à tous les cas particuliers susceptibles de se présenter. Il n'est pas nécessaire, pour le moment, d'entrer dans le détail de ces cas particuliers ; mais la Commission doit avoir présente à l'esprit pour l'article 6 une formule générale lorsqu'elle examinera les articles suivants du projet.

70. M. CALLE y CALLE pense qu'un seul article ne pourra pas permettre de résoudre tous les problèmes que soulève le transfert des biens publics. A supposer qu'il y ait une notion admise de ce qui constitue les biens publics, il est indispensable de disposer d'un article précisant que les biens publics de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans l'état physique et la condition juridique qui étaient les leurs avant la succession.

71. M. Calle y Calle est en mesure d'accepter un énoncé simple de cette règle. Il propose de supprimer les mots « conformément aux dispositions des présents articles », qui sont inutiles, tous les articles devant s'entendre dans le contexte de l'ensemble du projet. Qui plus est, tout comme les autres dispositions du projet, l'article 6 énonce une règle supplétive, si bien que le transfert peut parfaitement s'opérer conformément à l'accord conclu entre les parties et non conformément aux dispositions du projet.

72. M. BILGE approuve l'idée exprimée dans le paragraphe 2 de l'article 6, devenu paragraphe unique. Il est nécessaire de dire expressément dans le projet que les biens publics sont transférés à l'Etat successeur tels quels. Peut-être est-ce une vérité d'évidence, mais puisque des difficultés ont surgi à ce sujet dans la pratique, il n'est pas inutile de la répéter.

73. Toutefois, il serait bon d'introduire aussi dans le texte l'idée de transfert de bonne foi et, à cette fin, d'insérer après « Les biens publics sont transférés » les mots « par l'Etat prédécesseur », ce qui impose à celui-ci un certain comportement de bonne volonté. Il faudrait, en outre, indiquer dans le commentaire que cette disposition vise à assurer la conservation physique des biens publics.

74. M. REUTER, précisant sa position, dit qu'il estime, comme sir Francis Vallat et d'autres membres de la Commission, qu'il faut respecter les droits des tiers, lesquels ne sont pas seulement des Etats mais aussi, par exemple, des organisations internationales. A l'heure actuelle, les problèmes que posent à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement certaines successions ouvertes montrent que cette réserve a un caractère tout à fait pratique. Il faut aussi réserver la question des droits des particuliers.

75. M. Reuter estime surtout qu'il est naturel que les articles 6 à 10 soient considérés compte tenu les uns des autres. L'observation qu'il a faite sur le mot « transfert » est une observation de fond, en ce sens que le vrai problème — que la Commission devra discuter plus tard — est de savoir s'il faut déterminer les deux termes du changement, c'est-à-dire les biens tels qu'ils

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 179, doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie, art. 2, par. 13 du commentaire.*

sont dans le patrimoine de l'Etat prédécesseur, puis leur affectation au patrimoine de l'Etat successeur (ce que fait de manière très explicite l'article 8), ou s'il suffit de déterminer qu'il y a extinction des droits de l'Etat prédécesseur et que ses biens, sous la réserve des droits des tiers, tombent sous la souveraineté de l'Etat successeur. La Commission devra se demander s'il est vraiment possible de dire que les biens publics tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur. Il est permis d'en douter, car il n'est pas certain que la notion de patrimoine de l'Etat existe en droit international, ni même dans tous les droits nationaux.

76. M. QUENTIN-BAXTER présume, tout comme M. Bilge, que la Commission ne s'occupe pas, au stade actuel, du problème de la répartition équitable.

77. Il n'a rien à objecter à l'idée qu'exprime le paragraphe 2 de l'article 6, seul paragraphe restant, mais il n'est pas sûr de la nécessité de cette disposition. De toute évidence, l'Etat successeur ne reçoit que ce que l'Etat prédécesseur a à donner. M. Quentin-Baxter s'associe toutefois aux objections que M. Reuter a formulées contre la notion du « transfert » des biens.

78. La question de la continuité est d'une importance capitale. Le territoire touché par la succession est acquis par l'Etat successeur avec ses caractères physiques et avec la législation qui y est en vigueur. C'est le législateur lui-même qui change ; le pouvoir de légiférer passe dans d'autres mains.

79. Dans le projet sur la succession en matière de traités qu'elle a adopté en 1972, la Commission a mis l'accent sur la substitution d'un Etat à un autre. M. Quentin-Baxter pense que, dans l'article 6, il y aurait lieu d'introduire la notion de substitution dans la propriété des biens publics. La notion de substitution est différente de celle de transfert et, en l'occurrence, elle conviendrait mieux.

La séance est levée à 12 h 35.

1227^e SÉANCE

Jeudi 14 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Raman-gasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/226; A/CN.4/247 et Add.1; A/CN.4/259; A/CN.4/267)

[Point 3 de l'ordre du jour]
(suite)

ARTICLE 6 (Transfert des biens publics tels quels) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à répondre aux observations faites au sujet de l'article 6.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que le débat a montré clairement que les positions sont trop tranchées pour que l'on puisse espérer parvenir à l'unanimité sur le texte de l'article 6 dans sa rédaction actuelle. Avant de s'interroger sur le sort à réserver à cette disposition, il répondra aux observations qui ont été faites.

3. M. Ouchakov a reproché au texte sa rigidité, qui ne ménageait pas la possibilité de conventions contraires entre les parties¹. M. Bedjaoui reconnaît qu'il en est ainsi et s'efforcera d'y remédier avec l'aide du Comité de rédaction. L'accord des parties est évidemment important puisque les règles que la Commission élabore sont des règles supplétives.

4. M. Ouchakov a estimé par ailleurs qu'il serait préférable, pour le moment, de ne pas s'attarder sur l'article 6, qui avait trait au régime général des biens, également régi par les articles suivants. En pensant au projet préparé par sir Humphrey Waldock, M. Bedjaoui se demande si la Commission a toujours eu pour pratique de réserver les articles de caractère général comme l'article 6. Il n'a pas d'opinion à ce sujet et s'en remet à la Commission pour la procédure à suivre.

5. M. Kearney a insisté sur le problème de la répartition équitable des biens². C'est là une question qui n'entre pas dans le cadre de l'article 6 et dont la Commission sera saisie à l'occasion de l'examen d'autres articles.

6. M. Bedjaoui reconnaît avec M. Bilge qu'il serait utile d'introduire la notion de transfert de bonne foi dans l'article en insérant les mots « par l'Etat prédécesseur »³. Lui-même est attaché à cette notion et il a parlé dans ses rapports antérieurs de la « période suspecte » qui précède immédiatement la succession⁴.

7. M. Martínez Moreno a posé la question de savoir s'il n'y avait pas contradiction entre les articles 6 et 9 et entre l'article 6 et l'alinéa c de l'article 8⁵. M. Bedjaoui ne voit pas de contradiction entre les articles 6 et 9. L'article 9 ne se réfère pas aux droits des tiers — Etats ou particuliers. Il dit simplement qu'il se produit entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur un phénomène de dévolution de plein droit et sans compensation des biens appartenant à l'Etat prédécesseur qui tombent ensuite dans le « patrimoine » de l'Etat successeur. Alors que l'article 6 fait intervenir la question de savoir ce que deviennent les droits des tiers — Etats ou particuliers —, l'article 9 pose la question de savoir si l'Etat

¹ Voir séance précédente, par. 47.

² *Ibid.*, par. 66.

³ *Ibid.*, par. 73.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 106 et 107, doc. A/CN.4/204, par. 68 et 69, *ibid.*, 1970, vol. II, p. 153, doc. A/CN.4/226, par. 35 à 37 ; *ibid.*, 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 183 et 184, doc. A/CN.4/247 et Add.1, par. 23 à 27.

⁵ Voir séance précédente, par. 59 et 62.