

Document:-
A/CN.4/SR.1002

Compte rendu analytique de la 1002e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1969, vol. I

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

mine, aux paragraphes 76 à 79, les raisons pour lesquelles les Etats ont jusqu'ici respecté les droits acquis dans leurs rapports mutuels. Il est permis de croire que, lorsque leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu, les Etats s'efforcent de respecter les règles du droit international. Le Rapporteur spécial critique les puissances qui ont pratiqué, en matière de droits acquis, le principe de la *tabula rasa*, mais les opinions qu'il avance lui-même vont souvent dans le même sens. Dire, comme il le fait au paragraphe 108 de son rapport, que la décolonisation et la reconduction des droits acquis sont antinomiques constitue une exagération et une généralisation qu'il est difficile d'accepter. Pour ce qui est des paragraphes 110 et 111, où la question des droits acquis est examinée à la lumière de la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, M. Castrén renvoie les membres de la Commission à ce que M. Tammes a déclaré à ce sujet à la dernière session de la Commission⁷.

48. En ce qui concerne le paragraphe 117, si, comme le Rapporteur spécial le propose, on reconnaissait aux Etats nouvellement indépendants la possibilité de dénoncer ceux des engagements qui, à la longue, leur sembleraient contraires à leur développement économique, il y a lieu de se demander qui sera juge de leurs prétentions et de quelle manière seront sauvegardés les intérêts de l'autre partie au traité. Au paragraphe 120, le Rapporteur spécial semble rejeter même les considérations morales et l'équité comme motifs justifiant le versement d'une indemnisation. Mais, étant donné la diversité des cas, il conviendrait plutôt de fixer le montant de l'indemnisation selon les circonstances. Cette remarque s'applique également aux paragraphes 125 à 127 du rapport. En ce qui concerne le recours aux règlements globaux et au remplacement de l'indemnisation par la coopération, rien n'empêche de procéder selon ces méthodes à condition d'appliquer la règle générale en cas de désaccord.

49. Enfin, M. Castrén constate avec satisfaction que le Rapporteur spécial a quelque peu tempéré ses opinions radicales en déclarant, au paragraphe 156 de son rapport, que la compétence de l'Etat successeur n'était pas discrétionnaire et qu'il ne devait déroger à aucun moment aux règles de conduite qui régissent tout Etat.

La séance est levée à 13 heures.

⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. I, p. 112 et 113, par. 53 et 56.

1002e SÉANCE

Mercredi 18 juin 1969, à 12 h 10

Président : M. Nikolai OUCHAKOV

Présents : M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats et de gouvernements : succession dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/216/Rev.1)

[Point 2 b de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/216/Rev.1).

2. M. USTOR dit, à titre d'observation préliminaire, que le rapport du Rapporteur spécial est un travail bien agencé qui donne une image complète des diverses tendances de la pratique et de la théorie de la succession d'Etats. Il ne pense pas que l'on puisse reprocher au Rapporteur spécial d'avoir montré une préférence pour une école de pensée plutôt que pour une autre; la Commission devra prendre position à l'égard du rapport et, en fin de compte, choisir la voie qu'elle entend suivre.

3. M. Ustor a une critique à formuler au sujet du fait que le Rapporteur spécial ne s'est pas suffisamment fondé sur l'expérience de l'Union soviétique et celle des autres Etats socialistes; d'une manière générale, il paraît hésiter à tirer les seules conclusions valables qu'offrent la théorie et la pratique. Comme exemple à cet égard, M. Ustor cite la première phrase du paragraphe 8 : "On ne pourra jamais dire sans doute qui, des partisans ou des adversaires, a raison dans ce débat multiséculaire." Mais, de l'avis de M. Ustor — il suppose d'ailleurs que c'est là aussi l'opinion du Rapporteur spécial — et l'histoire et le droit ont déjà réglé cette discussion, et non en faveur des partisans du concept des droits acquis. C'est là un concept que, dans la plus grande partie du monde — dans les Etats socialistes, en Amérique latine et dans la plupart des pays d'Afrique et d'Asie — l'on ne peut guère qualifier de "vénérable", comme l'a fait le Rapporteur spécial au paragraphe 11.

4. A la lecture du rapport, M. Ustor a eu l'impression que ce qui était en jeu était non point tant la question de la succession d'Etats que celle de la responsabilité des Etats et notamment la partie de celle-ci qui concerne le traitement réservé aux étrangers touchant leurs droits de propriété. La Commission se propose de ne traiter tout d'abord que des droits acquis en matière économique et financière et il s'agit manifestement des droits des étrangers et non de ceux des nationaux de l'Etat; ces derniers ne relèvent évidemment pas du droit international, alors que les étrangers peuvent avoir leur résidence ou le siège de leur entreprise soit sur le territoire de l'Etat, soit à l'étranger. Dans la pratique, cela peut soulever des questions extrêmement difficiles et compliquées portant sur la nationalité des personnes privées et des personnes morales et sur les problèmes connexes de la protection diplomatique. Le problème de la nationalité est déjà délicat dans le cas d'un seul Etat, mais il l'est encore davantage si l'Etat successeur modifie sa législation sur la nationalité.

5. M. Ustor fait observer que l'équivalent français de l'expression "*acquired rights*" est "droits acquis", expression qui est généralement traduite en anglais par "*vested rights*" ou "*vested interests*". Le *Concise Oxford Dictionary* définit les "*vested rights*" comme des "droits dont la possession est attribuée de façon précise à une personne et n'est soumise à aucun aléa". Mais la question se pose alors de savoir si, dans un Etat quelconque, il peut exister un droit – notamment en matière économique et financière – qui ne soit soumis à aucun aléa.

6. Même à l'époque où tous les Etats du monde avaient à peu près le même système économique et financier, de tels droits n'existaient ni en théorie ni en pratique. Les droits des individus ont leur source dans les dispositions législatives nationales, qui sont susceptibles d'être modifiées et qui le sont en fait de temps à autre. Ils peuvent également avoir leur source dans une constitution, mais même les constitutions les plus strictes sont sujettes à des changements, pacifiques ou révolutionnaires, comme le sont également les droits qui en découlent. Ainsi, l'expression "droits acquis" ("*acquired rights*" ou "*vested rights*"), si elle désigne une sorte de droit immuable, intangible et inaltérable, est contradictoire dans ses termes; la notion de droit, du moins en matière de propriété, est toujours relative et sujette à modification non seulement dans le système juridique de l'Etat en question mais aussi dans son système économique. Dans les Etats socialistes, par exemple, il s'est produit une transformation complète du système économique; les moyens de production sont maintenant presque exclusivement propriété de l'Etat et le droit de propriété individuelle a une portée restreinte.

7. M. Ustor tient à faire remarquer que l'opinion qu'il vient d'émettre ne doit pas être interprétée comme un refus général des valeurs de caractère universel telles que les droits de l'homme dont jouissent tous les êtres humains, quelle que soit la société où ils vivent, en ce qui concerne la liberté, la dignité et l'égalité. M. Ustor veut seulement dire qu'en matière de droit de propriété, il n'existe pas d'uniformité dans le monde et qu'il y a des Etats et des sociétés qui estiment qu'une limitation de ce droit contribue au bien-être général de la population et au développement de la société humaine. Toutefois, cela soulève la question du droit de propriété des étrangers dans un Etat où certaines lois relatives à la propriété ou à l'ensemble du système économique ont été modifiées, que le phénomène de la succession d'Etats soit intervenu ou non, ce qui semble faire resurgir le débat ancien – et, de l'avis de M. Ustor, dépassé – entre les partisans de l'"égalité de traitement" et ceux du "traitement minimum".

8. Dans sa jeunesse, M. Ustor a été très frappé par l'affaire des Optants hongrois, qui a été une cause célèbre pendant plus d'une décennie. Après la première guerre mondiale, lorsque des parties de la Hongrie eurent été cédées à la Roumanie, à la Tchécoslovaquie et à la Yougoslavie, de nombreux Hongrois constatèrent que leurs biens se trouvaient sur le territoire des Etats successeurs. L'article 250 du Traité de Trianon garantissait que les biens hongrois ne seraient pas sujets à saisie ou liquidation aux termes

d'autres dispositions de ce traité. Mais les Etats successeurs avaient pris des mesures de réforme agraire de grande envergure, à la suite desquelles des biens hongrois avaient été expropriés. Le montant de l'indemnisation prévue par la législation des Etats successeurs n'avait pas été jugé suffisant dans tous les cas, notamment en Roumanie, où la monnaie avait été dévaluée. L'affaire fut portée devant la Société des Nations et elle a suscité d'innombrables publications juridiques. La Hongrie fondait ses réclamations sur la disposition du Traité de Trianon et sur le principe du "standard minimal" de traitement des étrangers.

9. M. Ustor se contentera de mentionner un article publié en 1928 par sir John Fisher Williams¹, qui, défendant les intérêts de la Roumanie, soutenait que le maximum auquel pouvait prétendre un étranger était l'égalité de traitement avec les nationaux mais que cela ne signifiait pas qu'un Etat avait l'obligation d'accorder un tel traitement aux étrangers, à moins que cette obligation n'ait été énoncée dans un traité. Sir John citait une décision rendue au Mexique où il avait été jugé que : "Pour que ce traitement appliqué à un étranger constitue un délit international, il faut qu'il y ait eu dommage physique ou moral, mauvaise foi ou négligence délibérée des devoirs..." Sir John avait ensuite fait observer que "cette façon de s'exprimer n'est pas celle qu'utiliseraient de nos jours les hommes sensés des nations civilisées pour désigner les mesures d'expropriation qui, bien qu'elles ne soient pas assorties d'une indemnisation complète, sont prises délibérément par le gouvernement d'une nation civilisée et appliquées de manière impartiale aux étrangers et aux nationaux dans le cadre d'une politique que ce gouvernement, agissant dans les limites de ses pouvoirs, juge, à tort ou à raison, conforme aux intérêts de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du territoire et de la population dont il a la charge"². De l'avis de M. Ustor, cette opinion est encore valable aujourd'hui.

10. Quand l'affaire des Optants hongrois a été réglée à Paris, en 1930, des arrangements ont été pris en vue de la constitution des fonds nécessaires pour l'indemnisation des propriétaires fonciers qui avaient été expropriés de leurs biens. Ces fonds étaient alimentés de sources diverses. Les Etats successeurs étaient tenus de verser le montant des indemnités prévues par leurs propres lois et aux termes de cet arrangement la part à verser par la Roumanie a été très faible. Les grandes puissances qui avaient des créances sur la Hongrie ont renoncé auxdites créances et ont autorisé la Hongrie à verser aux fonds les sommes correspondantes. En 1931, toutefois, lorsqu'est survenue la crise économique, la Hongrie n'a plus été en mesure de payer ses dettes ni de verser ses contributions aux fonds, lesquels, de ce fait, n'ont plus été en mesure de répondre à ce qu'on en attendait à l'origine. Ce cas tend à montrer que l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers est le maximum qu'on puisse demander à un Etat qui nationalise des biens ou procède à des réformes agraires.

¹ Voir *British Year-Book of International Law, 1928, International Law and the Property of Aliens*.

² *Ibid.*, p. 29.

11. Après la seconde guerre mondiale, M. Ustor a participé aux négociations menées par la Hongrie au sujet de l'indemnisation au titre des biens qui avaient été nationalisés. Dans les ouvrages juridiques modernes, il est souvent affirmé que la pratique des Etats socialistes d'Europe orientale qui ont négocié de pareils accords d'indemnisation milite en faveur de l'idée qu'il existe, sur le plan international, une obligation de verser des indemnités, même en cas de nationalisation générale dans le cadre d'un programme de réformes sociales. De l'avis de M. Ustor, toutefois, cette pratique n'est pas suffisante pour établir l'existence d'une coutume internationale au sens de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. Les accords d'indemnisation passés par les Etats socialistes au cours des années cinquante ont été conclus non pas en vertu de ce qu'ils considéraient comme étant le droit international, mais pour des raisons d'opportunité politique et économique. Ces Etats ont jugé souhaitable de parvenir à un règlement dans l'intérêt de la coexistence pacifique et des relations commerciales internationales.

12. Le problème du traitement des étrangers en cas de succession d'Etats pourrait être facilement résolu si la Commission acceptait le principe que tout Etat a l'entière liberté de modifier son système économique, même si cela entraîne une modification de ses lois sur la propriété. M. Ustor pense, comme le Rapporteur spécial, qu'un Etat successeur ne peut avoir de droits moindres que son prédécesseur.

13. M. ROSENNE pense que le débat pourrait être plus utile si le Rapporteur spécial parvenait à rassembler des renseignements plus précis sur les points sur lesquels il désire connaître l'opinion de la Commission. Il propose donc que le Rapporteur spécial établisse un questionnaire à cette fin.

14. Le PRÉSIDENT demande au Rapporteur spécial s'il lui serait possible de préparer le questionnaire de façon qu'il puisse être distribué à la séance du vendredi 20 juin.

15. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) répond qu'il fera le nécessaire.

La séance est levée à 13 heures.

1003e SÉANCE

Jeudi 19 juin 1969, à 10 h 5

Président : M. Nikolai OUCHAKOV

Présents : M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats et de gouvernements : succession dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/216/Rev.1)

[Point 2 *b* de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du point 2 *b* de l'ordre du jour et demande au Rapporteur spécial de présenter le questionnaire qu'il a rédigé à la demande de la Commission et qui en est ainsi conçu :

1. Quel fondement juridique donner aux droits acquis? Y-a-t-il "transfert" d'obligations par "transfert" de souveraineté? Existe-t-il une obligation internationale autonome? Existe-t-il un fondement plus satisfaisant que les deux précédents?

Le respect des droits acquis doit-il se présumer?

2. Comment concilier le maintien éventuel des droits acquis avec certains principes de droit international ou certaines résolutions de l'Assemblée générale, relatifs au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au droit "inaliénable et permanent" des peuples à disposer de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, au droit des peuples de se donner librement le régime économique qu'ils souhaitent, etc.?

3. Comment concilier le refus des droits acquis avec :

Les droits de l'homme, et

Les devoirs (s'ils existent) de l'Etat envers les étrangers (dans la mesure où l'on n'aurait pas de doute sur l'appartenance de cette rubrique à la matière de la succession d'Etats).

4. Les conclusions auxquelles pourrait parvenir la Commission dans le cadre de ce débat intéresseront-elles le problème des droits acquis en général ou ne devront-elles se limiter qu'aux droits acquis économiques et financiers, ou bien, plus étroitement encore, ne viseront-elles que les droits privés économiques et financiers?

5. Comment et selon quels critères tracer les limites entre le sujet en discussion et celui de la responsabilité internationale des Etats?

6. Plus généralement, la théorie des droits acquis est-elle utile pour rendre compte de la complexité des problèmes de la succession d'Etats, ou ne serait-il pas préférable, en raison de ses incertitudes et de son imprécision, de l'abandonner et de rechercher dans le droit international général les règles (notamment de responsabilité) qui permettront de définir la conduite de l'Etat successeur comme celle de tout Etat, et de respecter celles des situations antérieures qui éventuellement le mériteraient?

7. La Commission désire-t-elle charger le Rapporteur spécial de lui présenter pour sa prochaine session, et à la lumière du présent débat, un projet d'articles sur les droits acquis ou préfère-t-elle un projet d'articles sur une rubrique plus individualisée de la succession en matière économique et financière?

8. La Commission souhaite-t-elle que le Secrétariat se livre aux divers travaux et enquêtes que le Rapporteur spécial a suggérés?

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) déclare que la question du fondement juridique à donner aux droits acquis, par laquelle il a commencé son questionnaire, n'est pas purement académique. Il s'agit de savoir quelle est la raison d'être de cette obligation mise à la charge de l'Etat successeur pour pouvoir en préciser utilement la nature, l'étendue et les limites, et déterminer les exceptions