

Document:-  
**A/CN.4/SR.1005**

**Compte rendu analytique de la 1005e 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>)*

du droit en général dans les relations entre les nations. On aurait tort de penser que le fait de reconnaître la compétence de la Cour est une atteinte à l'honneur des Etats.

30. M. Bartoš espère que, par leurs travaux futurs, la Cour internationale de Justice et la Commission du droit international assureront un ordre international meilleur et, indépendamment de toute considération politique, lutteront ensemble contre l'injustice et le désordre dans le monde.

31. M. IGNACIO-PINTO se joint aux hommages qui ont été rendus au Président de la Cour internationale de Justice. La visite du représentant d'un organe qui s'emploie à faire respecter la primauté du droit dans le monde est un encouragement pour la Commission qui, loin de "faire du juridisme" comme on l'en a accusée, contribue à faire régner la paix par la justice dans le monde.

32. Le PRÉSIDENT remercie le Président de la Cour internationale de Justice des aimables paroles qu'il a prononcées à l'endroit de la Commission et de ses membres et le prie de transmettre les hommages de la Commission aux membres de la Cour internationale et de leur dire combien la Commission apprécie la tâche dont ils s'acquittent, si importante pour le droit international.

La séance est levée à 13 h 5.

### 1005e SÉANCE

Vendredi 20 juin 1969, à 10 h 15

Président : M. Nikolai OUCHAKOV

Présents : M. Bartoš, M. Bedjaoui, 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]

(reprise du débat de la 1003e séance)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/216/Rev.1).

2. M. REUTER rappelle avoir indiqué dans son intervention précédente<sup>1</sup> que la manière dont la question à l'examen est soumise à la Commission amène d'abord à déterminer les cas précis que la Commission souhaite étudier sous le titre "Succession d'Etats et de gouverne-

ments" puis à rechercher quels sont les principes à retenir afin de les approfondir. Pour sa part, il estime qu'il faut retenir ceux qui pourraient mener à des solutions constructives de compromis, ces principes dépendant bien entendu du domaine que la Commission assignera à la succession d'Etats.

3. A ce sujet, il y a lieu de souligner que nombre des problèmes abordés soit par le Rapporteur spécial dans son rapport, soit par les membres de la Commission qui ont déjà pris la parole, se posent effectivement très souvent à l'occasion d'une succession d'Etats, mais pas nécessairement à cette seule occasion; il n'est pas rare qu'ils se posent en dehors de toute succession d'Etats. C'est ainsi que, lorsqu'ils ont parlé de succession d'Etats, les membres de la Commission ont été amenés à poser la question des conséquences qu'ont, en droit international, les changements de structure ou de politique économique d'un Etat, qu'il soit nouveau ou pas. Or, ces changements, qui posent le problème du respect de la propriété privée et du traitement des étrangers, peuvent se produire en dehors de toute succession, comme cela a été par exemple le cas en France, entre 1944 et 1946. Dans l'exemple qu'a donné M. Ustor, des problèmes de succession se sont posés au moment de la division de la monarchie austro-hongroise en plusieurs Etats, puis, en 1946, sont venus s'y greffer des problèmes nouveaux de dommages de guerre et de changement de régime. De même, des problèmes de succession se poseront à un Etat décolonisé qui recouvre pleinement son indépendance et opte pour un régime économique relativement libéral, mais il devra régler aussi des problèmes du même genre s'il décide ultérieurement de modifier sa structure économique. Ces exemples montrent que l'on peut comprendre le travail de la Commission de façon plus ou moins large. La question est de savoir si l'on veut étudier ensemble ou séparément les problèmes que pose la succession d'Etats et de gouvernements et les problèmes de même nature qui se posent en dehors de toute succession.

4. M. Reuter n'est pas hostile à l'idée que la Commission étudie, à propos de la succession d'Etats, les problèmes résultant de changements de structure ou de politique économique d'un Etat indépendant, nouveau ou non, qui sortent du cadre de la succession en tant que telle. Si la Commission se décide dans ce sens, elle sera amenée par la force des choses à élargir considérablement le champ de son étude et à y introduire des principes nouveaux. Elle devra par exemple étudier les conséquences considérables qu'aurait, pour toute une série de contrats (succession, accords d'investissement, etc.), la modification par un Etat de sa politique ou de ses structures économiques. Il s'agit là d'un cas d'application de la clause *rebus sic stantibus*, d'une cause légitime de modification de certains équilibres contractuels. En droit privé et dans les rapports patrimoniaux collectifs, les modifications de contrats sont monnaie courante et il en existe également des exemples en droit international public. Dans le monde actuel, la distinction entre les patrimoines collectifs privés et les patrimoines collectifs publics est artificielle. Les contrats qui se concluent tous les jours entre les pays socialistes à économie planifiée et les entreprises privées contiennent des

<sup>1</sup> Voir 1003e séance, par. 22 et suiv.

clauses de revision ou des dispositions prévoyant un mécanisme de modification.

5. On est donc en présence d'un monde où des choses se construisent et c'est dans cette direction que la Commission devrait orienter ses recherches si elle veut comprendre la succession d'Etats dans son sens le plus large. Ce faisant, elle adopterait une attitude peut-être révolutionnaire, mais ce n'est pas pour déplaire à M. Reuter. La Commission a déjà décidé que son étude devait aboutir à un projet d'articles destiné à devenir une convention et non plus simplement un projet type. Si elle décide de traiter la question de la succession d'Etats dans le sens indiqué par M. Reuter, ce n'est pas un projet d'articles qu'elle devra élaborer; elle devra songer à proposer des textes plus souples, des directives, des recommandations ou simplement des commentaires sur des solutions types. Elle pourrait également présenter sous forme de rapport une analyse critique des relations conventionnelles de type nouveau auxquelles M. Bedjaoui a fait allusion dans son étude. En revanche, si elle prend la succession d'Etats au sens strict des termes, elle devra laisser de côté les problèmes qui sont liés, en fait sinon en droit, à la succession d'Etats.

6. En ce qui concerne les recherches qu'il a été demandé au Secrétariat de faire, il conviendrait de lui donner des directives précises touchant les points les plus importants sur lesquels il devra faire porter ses efforts.

7. Sir Humphrey WALDOCK admire la lucidité et l'élégance du rapport du Rapporteur spécial, mais trouve qu'il est assez difficile de présenter des observations à son sujet, du fait que le Rapporteur spécial a pris pour sujet les droits acquis, alors que la Commission s'attendait à recevoir un rapport assez différent. Ce qu'il pense personnellement, plusieurs de ses collègues l'ont déjà dit; il est d'accord avec bien des vues de M. Castrén et il comprend parfaitement celles qui ont été exprimées par M. Reuter.

8. Dans l'ensemble, le rapport lui semble s'apparenter davantage à des conclusions d'avocat ou à une thèse qu'à un exposé juridique à propos duquel la Commission puisse sans risque prendre une décision en pleine connaissance de cause. En particulier, le rapport accuse un certain manque d'équilibre; en effet, la thèse a été soutenue avec beaucoup de vigueur, mais les arguments contraires à la thèse n'ont pas été exposés de façon aussi complète. En outre, il y a dans le rapport un certain nombre de questions qui font intervenir des interprétations juridiques au sujet desquelles sir Humphrey Waldock fait de grandes réserves car il ne pense pas qu'elles puissent être acceptées comme étant exactes. Sir Humphrey cite à titre d'exemples l'affaire des *Colons allemands* et l'affaire *Sabbatino*<sup>2</sup>.

9. La Commission ne dispose pas d'une documentation suffisante et bien équilibrée pour répondre de façon satisfaisante au questionnaire du Rapporteur spécial<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Voir par. 16 et 55 du rapport (A/CN.4/216/Rev.1).

<sup>3</sup> Voir 1003e séance, par. 1.

D'ailleurs, on ne voit pas très bien quel est effectivement l'objet de ce questionnaire. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il proposait quelques-uns des problèmes sur lesquels il serait heureux de connaître le sentiment de ses collègues, mais si ce questionnaire doit servir de base à la Commission pour prendre des décisions préliminaires, sir Humphrey Waldock pense qu'il serait prématuré de prendre ces décisions à l'heure actuelle, car il faudra consacrer bien plus de réflexion à ce problème avant de pouvoir prendre même une décision préliminaire.

10. Sir Humphrey Waldock a déclaré qu'il n'estimait pas que le rapport du Rapporteur spécial était un exposé parfaitement équilibré; il tient à préciser en même temps qu'il n'a lui-même pas d'idées bien arrêtées concernant le résultat possible d'un examen des problèmes que soulève le rapport. Il estime que ces problèmes n'ont pas été examinés dans leur vraie perspective car ils ont été axés sur la notion de droits acquis. Historiquement, cette notion peut avoir été prédominante dans les ouvrages de droit à une certaine époque, mais on mettrait par trop l'accent sur un aspect particulier du problème si l'attention de la Commission se portait surtout sur la question des droits acquis.

11. Passant à la déclaration faite par M. Ustor à la séance précédente, sir Humphrey pense que son observation sur le concept des "*vested interests*"<sup>4</sup> n'est pas tout à fait conforme au sens qu'a cette expression, qui est très technique, dans le "*Common Law*" anglais. En droit anglais, ces "intérêts" deviennent des droits acquis lorsque toutes les conditions préalables nécessaires ont été remplies; un droit ainsi acquis peut toujours être détruit par la suite du fait de la survenance d'un événement ultérieur, mais cela n'empêchera pas qu'il soit considéré comme un "*vested interest*".

12. Ce qui est en cause, ce sont les droits que possèdent des particuliers et les Etats dont ils sont ressortissants sur des biens que ces particuliers peuvent avoir acquis par leurs efforts dans des territoires étrangers déterminés. Des problèmes de droits de l'homme peuvent aussi être en cause, et il convient d'examiner l'ensemble de la question d'un point de vue général afin de déterminer quel est, de nos jours, le juste équilibre des intérêts juridiques. Il faudra donc que la Commission élabore les principes généraux et formule ensuite les diverses exceptions que peuvent souffrir ces principes.

13. Le Rapporteur spécial semble avoir négligé le fait que la Commission a déjà été saisie de la question des droits acquis dans un autre contexte, à savoir celui de la responsabilité des Etats, et il n'a tenu aucun compte d'un document rédigé par M. Jiménez de Aréchaga qui traite de questions examinées dans le rapport. La question des droits acquis a été longuement examinée en 1963 à propos du problème de la responsabilité des Etats. Après avoir examiné les rapports de M. García Amador, ancien Rapporteur spécial chargé de la question, la Commission a décidé en fin de compte qu'elle préférerait s'occuper des problèmes

<sup>4</sup> Voir 1002e séance, par. 5 et 6.

généraux de la responsabilité des Etats plutôt que de l'aspect particulier qu'en sont les droits acquis. M. Jiménez de Aréchaga avait à l'époque présenté à un sous-comité spécial de la Commission un document traitant de l'obligation de verser une indemnité en cas de nationalisation de biens appartenant à des étrangers<sup>5</sup>; dans ce document, il avait abandonné la notion de droits acquis, considérant qu'elle était fondée sur les principes généraux du droit qui étaient reconnus à une époque où les systèmes économiques du monde offraient plus d'unité. Il avait soutenu que le droit à indemnisation existait toujours, mais que le fondement juridique de ce droit devait être recherché plutôt dans les notions d'équité et d'enrichissement sans cause. Sir Humphrey lui-même, qui a été formé dans la tradition anglaise du droit international, comprend bien cette attitude, mais il pense que la Commission ne doit pas essayer de forcer les choses, car la situation est bien plus complexe aujourd'hui.

14. La question est délicate et elle est de celles à propos desquelles on doit se garder de conclusions prématurées. Ce qu'il faut, c'est rechercher une base d'entente qui permette de faire avancer le travail de codification, que cette codification soit appelée ou non à revêtir la forme d'une convention. Pour trouver cette base d'entente nécessaire, la Commission devrait disposer d'un exposé plus équilibré de toutes les questions en jeu; le travail du Rapporteur spécial constitue une attaque directe lancée d'un point de vue particulier. Sir Humphrey est d'avis que, si le Rapporteur spécial a lancé cette attaque, il l'a fait sans doute parce qu'il pensait que certains de ses collègues avaient une position plus intransigeante qu'elle ne l'est en réalité.

15. En ce qui concerne les droits acquis, il est clair qu'entre les deux guerres la Cour permanente de justice internationale a estimé qu'il existait une règle de droit coutumier en faveur de ces droits, même si elle n'en définissait pas la portée. Cela ressort aussi des autres affaires citées par M. Castrén. Dans son avis consultatif sur l'affaire des *Colons allemands*, la Cour a déclaré expressément "qu'aucune disposition conventionnelle n'est nécessaire pour protéger les droits et pour maintenir les obligations de cette nature"<sup>6</sup>. Sir Humphrey ne peut donc accepter la présentation qu'a faite le Rapporteur spécial de l'avis de la Cour permanente dans cette affaire. D'autre part, bien des choses se sont produites depuis lors. Ce qu'il appartient à la Commission de faire maintenant, c'est trouver l'attitude la plus acceptable à adopter à l'égard de la situation des étrangers pour ce qui est de leurs droits acquis ou de leurs droits de propriété dans des pays étrangers. A son avis, la première question à résoudre par la Commission est celle de savoir si elle doit aborder le problème des droits acquis dans le contexte de la responsabilité des Etats ou dans celui de la succession d'Etats ou encore si elle doit en faire un sujet distinct. Cette question a été soulevée par M. Ustor, et sir Humphrey Waldock estime qu'elle est fondamentale.

<sup>5</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 248.

<sup>6</sup> *C.P.J.I.*, 1923, Série B, No 6, p. 38.

16. Comme l'a dit M. Reuter, la question des droits acquis ne se pose pas exclusivement dans le contexte de la succession d'Etats et les travaux de la Commission sur la succession d'Etats pourraient seulement se trouver compliqués davantage si elle devait s'occuper à ce sujet d'un problème aussi délicat et épineux. Jusqu'ici, la Commission a fait preuve dans ses travaux d'une certaine hésitation à aborder ce sujet, qui relève indubitablement du problème de la responsabilité des Etats, encore qu'il ne constitue qu'un aspect de cette question.

17. La Commission devra donc décider si elle souhaite que le Rapporteur spécial étudie la question des droits acquis comme un problème de première importance dans le cadre de la succession d'Etats ou se concentre sur un autre aspect du sujet et laisse de côté les droits acquis, considérés comme l'une des questions accessoires soulevées par la succession d'Etats.

18. M. Tammes a mentionné les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord* et la déclaration concernant l'égalité qu'a faite à ce propos la Cour internationale de Justice<sup>7</sup>. La question de l'égalité est certes importante dans ce contexte, mais sir Humphrey pense qu'il convient de se garder d'interpréter de façon trop extensive les termes employés par la Cour, lesquels s'appliquaient essentiellement à un problème particulier d'équité "géographique" posé par le plateau continental. L'affaire a été plaidée dans un sens plus large comme soulevant une question d'équité et d'égalité géographiques. A la fin des plaidoiries, à titre d'argument contraire au nom du Danemark, sir Humphrey a lui-même invoqué des considérations plus générales d'équité. Selon le point de vue adopté par sir Humphrey, le Danemark n'avait jamais possédé de ressources naturelles, alors que l'Allemagne avait disposé de vastes ressources en charbon et en acier, qui lui avaient permis de s'assurer une position dominante en Europe au XIXe siècle. C'est pourquoi il a soutenu que si l'on appliquait les principes de l'équité il y avait lieu d'accorder une indemnisation au Danemark en raison de ce que la nature avait refusé à ce pays. Mais la Cour a nettement limité au contexte des frontières du plateau continental ses propres références à l'égalité et à l'équité. En conséquence, il importe de se montrer prudent en tirant de ce cas particulier des conclusions générales de l'ordre de celles qu'a suggérées M. Tammes.

19. Au sujet de la décolonisation, sir Humphrey Waldock déclare qu'elle peut avoir une signification importante à propos de la question de la succession d'Etats, mais qu'il convient de ne pas s'exagérer cette signification. C'est ainsi que la question de la nationalité après décolonisation est fort délicate, comme a pu s'en rendre compte son propre pays dans ses rapports avec ses anciens territoires. C'est pourquoi la Commission devra faire preuve de circonspection dans les termes employés et se souvenir qu'elle est en train de codifier le droit international pour l'avenir.

20. Il y a un autre élément qui semble ne pas avoir été traité de façon satisfaisante dans le rapport; c'est la

<sup>7</sup> Voir 1003e séance, par. 19.

résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale concernant la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Le Rapporteur spécial a mentionné cette résolution d'un point de vue particulier. Or, il convient d'aborder cette résolution avec précaution, car elle a été adoptée après maintes difficultés et contient tant d'éléments de compromis que des spécialistes du droit international ne peuvent pas aisément donner une interprétation précise des conclusions qu'il est possible d'en tirer.

21. La Commission doit s'efforcer de trouver un terrain d'entente en vue de l'adoption d'une proposition qui soit acceptable non pas seulement pour une faible majorité ni même pour une majorité des deux tiers. Il y a certains problèmes que M. Reuter a brillamment évoqués : ainsi, il ne suffit pas de raisonner sur le seul plan des particuliers, car leurs biens constituent une partie de la richesse économique de leur pays. De plus, la question des investissements étrangers est extrêmement complexe, car au cours des vingt-cinq dernières années ces investissements ont, dans bien des pays, fait l'objet de toutes sortes de mesures de contrôle. Pour ces raisons et d'autres encore, il serait difficile et prématuré à l'heure actuelle que la Commission donne au Rapporteur spécial des directives tout à fait précises. La première tâche de la Commission est de prendre une décision au sujet de sa réponse à la question 5 formulée dans le questionnaire du Rapporteur spécial. La question des droits acquis doit-elle être traitée dans le cadre de la responsabilité des Etats ou à propos de la succession d'Etats? De l'avis de sir Humphrey, cette dernière façon de procéder ne serait guère satisfaisante, à moins que la question ne soit étudiée de façon fort complète. Ou alors, convient-il de laisser de côté pour le moment la question des droits acquis, quitte à l'examiner plus tard comme un sujet distinct et particulièrement important?

22. Pour ce qui est de la question 8, la réponse dépendra des autres réponses données au questionnaire. Personnellement, sir Humphrey serait heureux que le Secrétariat se livre aux divers travaux et enquêtes proposés, mais il se demande si le Secrétariat voudra aborder une analyse de la jurisprudence, la question tendant à être controversée.

23. Enfin, sir Humphrey avoue franchement qu'il ne voit pas du tout clairement dans quel sens la Commission doit se prononcer et il n'a pas d'opinion préconçue à ce sujet. Il pense toutefois que le Rapporteur spécial donnera à la Commission la possibilité de trouver plus aisément la direction dans laquelle elle doit aller en lui fournissant un exposé impartial des diverses considérations pertinentes au lieu de la présentation énergique d'un seul point de vue.

24. M. CASTRÉN, ayant déjà exposé sa position, se bornera à répondre brièvement au questionnaire proposé par le Rapporteur spécial.

25. Au paragraphe 1, quatre questions sont posées à propos du fondement juridique à donner aux droits acquis. M. Castrén pense comme le Rapporteur spécial qu'il n'y a pas transfert de souveraineté, en revanche, il estime qu'il existe une obligation internationale autonome. La troisième

question est donc pour lui sans objet. Quant à la quatrième, elle appelle en principe une réponse affirmative; tout dépend, cependant, de la nature du droit en question et de la force et des conditions dans lesquelles les droits ont été accordés. C'est affaire d'espèce.

26. Au paragraphe 2, on demande s'il est possible de concilier le maintien éventuel des droits acquis avec divers principes de droit international. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas plus absolu que les autres droits. Il est donc possible de le concilier avec le principe des droits acquis. De même, dans l'application du droit des peuples à disposer de leurs richesses et de leurs ressources naturelles ou du droit des peuples de se donner librement le régime économique qu'ils souhaitent, il faut tenir compte des intérêts des autres parties en cause. On ne peut laisser toute latitude à l'Etat qui invoque ces droits.

27. En revanche, il est très difficile de concilier le refus des droits acquis avec les droits de l'homme et avec les devoirs des Etats envers les étrangers. Les droits de l'homme protègent en effet certains droits acquis comme le droit de propriété privée avec, bien entendu, certaines restrictions. D'autre part, l'Etat successeur n'a pas les mains libres à l'égard des étrangers.

28. La question posée au paragraphe 4 appelle une réponse nuancée : le problème des droits acquis intéresse d'autres droits que les droits économiques et financiers. Mais, conformément à la décision prise par la Commission l'année précédente, il convient de se limiter à l'étude des droits économiques et financiers et, en premier lieu, des droits privés de cette nature.

29. Il est très difficile de répondre à la question 5. Les deux problèmes ne peuvent être séparés entièrement, mais on pourrait du moins éviter de traiter de la responsabilité d'une manière détaillée; en d'autres termes, la Commission peut se borner à établir quels droits sont protégés par le droit international, sous quelles conditions et avec quelles exceptions la protection est accordée, sans aborder la question des sanctions de la violation de ces droits. De toute façon, comme l'a dit M. Reuter, il ne faut pas prendre en considération les actes illicites<sup>8</sup>.

30. Le fondement du respect des droits acquis devant être recherché dans le droit international général, c'est-à-dire dans la matière des droits de l'homme et du statut juridique des étrangers, il n'est pas nécessaire de traiter de la théorie des droits acquis en tant que telle si l'on estime, non sans raison, que c'est une notion imprécise.

31. Au paragraphe 7, le Rapporteur spécial offre une alternative. M. Castrén se prononce pour le deuxième terme proposé, qui correspond à la décision prise par la Commission l'année précédente. Le rapport suivant pourrait traiter des biens et dettes publics et des droits économiques et financiers des personnes privées, y compris les contrats administratifs et les droits de concession.

<sup>8</sup> Voir 1003e séance, par. 29.

32. Bien que le Secrétariat ait déjà rédigé plusieurs excellents documents sur la succession d'Etats, cette documentation est en partie dépassée et il est donc souhaitable de la compléter comme le propose le Rapporteur spécial. Il suffirait cependant que le Secrétariat présente à la Commission les réponses des gouvernements sur la pratique des Etats, un rapport sur la jurisprudence, contenant les décisions les plus importantes, et une bibliographie aussi complète que possible, notamment des publications les plus récentes. Par contre, il ne convient pas que le Secrétariat se livre à une analyse de la pratique et de la jurisprudence. Il appartient aux membres de la Commission et en premier lieu au Rapporteur spécial de tirer eux-mêmes leurs conclusions de la documentation fournie. D'autre part, il est peut-être excessif de demander au Secrétariat de faire un commentaire sur chaque ouvrage traitant de la succession d'Etats. Cette tâche, étant très difficile, prendrait du temps, ce qui pourrait retarder les travaux de la Commission.

33. M. TABIBI exprime sa gratitude au Rapporteur spécial pour la précieuse contribution qu'il vient d'apporter à l'étude d'un sujet très important. Son deuxième rapport a donné lieu à une discussion animée sur une question très complexe et qui touche des problèmes d'intérêt vital tant pour les pays en voie de développement que pour les autres.

34. M. Tabibi ne donnera pas pour le moment de réponses détaillées au questionnaire du Rapporteur spécial. Son but est de faire appel à la prudence dans l'examen de ces questions. En cherchant à aboutir rapidement à des conclusions positives, la Commission risquerait de compromettre ses relations avec l'Assemblée générale. Les problèmes examinés ont des incidences politiques que l'on pourrait même qualifier d'explosives. Ces problèmes ont été débattus à la fois à l'Assemblée générale et à des conférences sur des sujets économiques, et ils ont invariablement entraîné de chaudes discussions et de grandes difficultés à parvenir à des conclusions.

35. A sa session précédente, la Commission a demandé au Rapporteur spécial de limiter ses travaux à l'étude des droits économiques et financiers et M. Bedjaoui vient de présenter un rapport sur un élément très délicat de cet aspect de la question de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. En rédigeant son rapport, le Rapporteur spécial a sans doute cherché surtout à déterminer quelle serait la réaction de la Commission. Dans le passé, il est arrivé qu'un sujet soit maintenu à l'ordre du jour de la Commission pendant longtemps et que des rapports lui soient périodiquement présentés sans qu'elle aboutisse à des conclusions; la question de la responsabilité des Etats au cours de la période allant de 1956 à 1961 en est un exemple. Dans ce cas, les membres de la Commission ont réagi à certains rapports lors de consultations officielles plutôt qu'aux séances de la Commission.

36. Pour le sujet à l'examen, il est nécessaire d'adopter un point de vue nuancé qui tienne compte non seulement des facteurs juridiques, mais aussi des facteurs économiques et politiques en cause et qui prenne en considération les intérêts de toutes les parties. D'abord, il importe de tenir

compte des besoins des pays en voie de développement; c'est de leur développement que dépendent la paix et la sécurité du monde. Mais il faut aussi prendre en considération les intérêts des pays développés.

37. La Commission ne devrait pas oublier qu'un autre organe des Nations Unies s'occupe déjà des mêmes questions: il s'agit de la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, constituée en 1958 conformément à la résolution 1314 (XIII) de l'Assemblée générale contenant des "Recommandations concernant le respect, sur le plan international, du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes". Aux termes de cette résolution, le droit d'autodétermination, tel qu'il était proclamé dans les deux projets de pactes relatifs aux droits de l'homme adoptés ultérieurement par l'Assemblée générale<sup>9</sup>, comprend la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles. L'Assemblée générale a éprouvé de très grandes difficultés à arrêter la composition et le mandat de la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Elle est arrivée finalement à un compromis harmonieux entre les points de vue et intérêts opposés, ce qui donne au mandat en question une signification toute particulière. Le paragraphe 1 du dispositif de la résolution 1314 (XIII) précise que dans l'enquête relative à "la question de la souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, il sera dûment tenu compte des droits et des devoirs des Etats conformément au droit international...". La Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles a élaboré un projet que l'Assemblée générale a adopté en 1962 comme partie I de sa résolution 1803 (XVII) concernant la "souveraineté permanente sur les ressources naturelles". Il est significatif qu'aux termes de la partie II de cette même résolution, qu'elle a adoptée à l'unanimité l'Assemblée générale a accueilli avec satisfaction "la décision de la Commission du droit international d'accélérer ses travaux sur la codification de la question de la responsabilité des Etats", soulignant ainsi les rapports entre les questions actuellement à l'examen et un autre point de l'ordre du jour de la Commission.

38. Ainsi, il y a un autre organe des Nations Unies qui s'occupe de ces questions. Il est vrai que la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles ne s'est pas réunie de nouveau, mais elle n'a pas été dissoute et elle pourrait encore être convoquée. En conséquence, si la Commission du droit international cherchait à traiter les mêmes questions, elle pourrait s'exposer à des critiques de la part de l'Assemblée générale.

39. Il convient aussi de relever qu'une des raisons pour lesquelles la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles n'a pas pu se réunir de nouveau, c'est que les questions à l'examen ont des incidences politiques et qu'elles sont hérissées de difficultés; ni les pays en voie de développement ni les pays développés ne sont très désireux d'en discuter.

<sup>9</sup> Voir résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale.

40. La Déclaration adoptée par l'Assemblée générale et qui forme la partie I de la résolution 1803 (XVII) se compose de huit paragraphes qui sont le résultat de longues discussions. Le texte de ces paragraphes reflète l'équilibre délicat réalisé entre les vues des deux groupes d'Etats intéressés.

41. En tant que citoyen d'un pays en voie de développement, M. Tabibi donne pleinement son appui au principe de base de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, mais il reconnaît aussi que les pays en voie de développement ont un urgent besoin d'investissements étrangers et d'assistance technique de source socialiste et de source capitaliste. Dans ces conditions, il incombe aux juristes d'éviter toute action qui pourrait avoir un effet défavorable sur le mouvement de ces investissements et sur l'octroi de cette assistance. Par exemple, faute d'accord sur des garanties suffisantes et des procédures acceptables pour le règlement des différends, il sera difficile aux pays en voie de développement d'obtenir l'assistance dont ils ont besoin. Telle est la réalité actuelle qu'il faut affronter, abstraction faite de toute question relative à l'exploitation passée des pays en voie de développement par des intérêts étrangers.

42. M. Tabibi rappelle les problèmes qui ont surgi à la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en 1964. La Cinquième Commission de cette Conférence s'est attachée à formuler certaines règles, et quelques-unes des propositions qui ont alors été examinées ont fait courir à toute la Conférence le risque d'un échec. Mais finalement toutes les propositions ont été adoptées sous forme de règles juridiques, certaines étant adoptées à l'unanimité tandis que d'autres recevaient l'appui d'un grand nombre de pays industrialisés.

43. Par conséquent, compte tenu de l'oeuvre que les Nations Unies accomplissent déjà dans ce domaine sur le plan du droit international, la Commission serait sage de ne pas s'occuper pour l'instant de la difficile question des droits acquis. Elle devrait charger le Rapporteur spécial de poursuivre l'étude de la question des droits économiques et financiers en matière de succession d'Etats et si elle aboutissait à la formulation de règles sur ce sujet, elle devrait veiller à ce que leur libellé soit nuancé et à ce qu'elles tiennent compte des intérêts de tous les Etats afin qu'elles puissent s'appliquer non seulement dans le présent mais aussi dans l'avenir.

44. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il se bornera à quelques observations préliminaires en se réservant de reprendre la parole ultérieurement. M. Ouchakov félicite le Rapporteur spécial de son important et fécond rapport, qu'il juge impartial. Il partage pleinement le point de vue selon lequel il n'existe aucun droit acquis concernant la propriété privée des étrangers sur le territoire de l'Etat successeur.

45. Mais il souhaite aborder le problème d'une autre manière et diviser le sujet en deux questions : la première, relative aux prétendus droits acquis des étrangers, personnes physiques et personnes morales; la deuxième, relative aux prétendus droits acquis appartenant aux Etats.

46. La question des prétendus droits acquis des particuliers concerne tous les Etats en général et non pas seulement les Etats successeurs ou prédécesseurs. Il n'y a donc pas lieu de s'en préoccuper ici. Le droit, qui appartient à tout Etat, de nationaliser ou d'exproprier n'est que l'autre aspect de cette question. C'est un principe général du droit international contemporain que l'Etat peut nationaliser non seulement les biens de ses nationaux et ceux des étrangers par des mesures d'ordre général, mais encore ceux des seuls étrangers, et l'Etat souverain et indépendant n'est tenu de fournir à aucun sujet de droit international, quel qu'il soit, aucune explication. Que l'on discute de cette première question au titre de la succession d'Etats ou au titre de la responsabilité internationale des Etats, sous son deuxième aspect, elle est définitivement tranchée par le droit international.

47. Dans la science soviétique du droit international, la notion de droits acquis est rejetée non seulement à l'égard des particuliers mais aussi à l'égard des Etats. Cependant, on utilise cette notion pour la critiquer ou dans des exposés explicatifs. Elle recouvre alors ce qu'on appelle parfois les servitudes, terme qui n'a pas la faveur de M. Ouchakov. Ces servitudes découlent parfois de traités, parfois de coutumes ou d'habitudes qui les ont établies entre deux Etats. On peut citer, à titre d'exemple, les bases militaires en territoire étranger. La notion recouvre encore les questions mentionnées au paragraphe 2 du rapport. M. Ouchakov ne pense pas que l'on puisse aborder la question de ces prétendus droits acquis d'une manière uniforme. Quant il s'agit d'un nouvel Etat né du fait de la décolonisation, la réponse est que cet Etat n'assume aucune obligation de ce genre. Mais on peut se demander si la question doit être tranchée de la même manière pour d'autres types de succession, par exemple lorsque plusieurs Etats fusionnent, lorsqu'il y a partage d'un Etat ou transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre. Dans ces cas, il faut évidemment sauvegarder les biens et dettes publics, les servitudes, etc.

48. En résumé, il faut étudier les prétendus droits acquis uniquement en ce qui concerne les Etats et il faut les étudier de manière différente selon le type de situation considéré. Il serait bon que le Rapporteur spécial intervienne de nouveau pour donner des éclaircissements supplémentaires, si du moins tel est le voeu des membres de la Commission et du Rapporteur spécial lui-même.

49. M. EUSTATHIADES tient à faire une suggestion qui aidera peut-être la Commission à surmonter les difficultés auxquelles elle se heurte. On pourrait laisser de côté la notion de droits acquis en tant que principe général pour ne la retenir que dans les domaines où l'on constate qu'il y a respect des droits acquis. Le conflit n'est pas tant entre l'existence ou l'inexistence des droits acquis en général qu'entre la continuité ou la non-continuité des obligations de l'Etat successeur selon le domaine considéré. La Commission pourrait demander au Rapporteur spécial de rechercher en quelles matières il y a continuité selon la pratique classique et la pratique nouvelle et en quelles matières il n'y a pas continuité. Poser le problème sur le terrain de l'existence de droits acquis en général ne peut

que conduire à des malentendus et bien que M. Eustathiades lui-même ne croie pas à l'existence d'un principe général de respect des droits acquis, il lui serait très difficile de répondre au questionnaire si les questions restaient posées sous la forme où elles le sont.

50. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) a l'impression que le débat est dans une impasse. Il aurait, quant à lui, souhaité que tous les membres de la Commission puissent se prononcer sur ce problème capital, alors que certains voudraient qu'il reprenne d'abord le problème pour le synthétiser et clarifier le débat. Il accepte cependant de résumer le mieux et le plus complètement possible, à la prochaine séance, les riches contributions apportées par les membres de la Commission au débat. Cela facilitera, d'ailleurs, la tâche des membres de la Commission qui n'ont pu les entendre.

51. M. BARTOŠ note qu'il y a deux thèses en présence : y a-t-il continuité des rapports juridiques ou non dans les hypothèses considérées. Les juristes étudient la question depuis longtemps et l'on ne peut pas dire que l'une des thèses ait prévalu. M. Bartoš fait même observer que certains pays de système social bourgeois n'ont pas toujours accepté la thèse de la continuité alors que dans certains pays socialistes elle est admise dans certains cas. La réponse dépend plus des besoins des pays intéressés dans chaque cas particulier que de leur système social pris en général. On ne peut donc demander au Rapporteur spécial de fournir une réponse tranchée. Ce serait le mettre dans l'embarras. Tout ce qu'il peut faire, c'est tenir compte des deux thèses dans son étude.

52. M. EUSTATHIADES précise que sa proposition ne tend pas à ce qu'on prenne position en faveur de telle ou telle thèse. Il s'agit seulement d'une méthode de travail. Au lieu d'aborder son étude à partir de la notion de droits acquis considérée comme principe général, le Rapporteur spécial pourrait chercher à déterminer dans la pratique classique et dans la pratique nouvelle les cas de continuité et les cas de non-continuité.

La séance est levée à 13 h 5.

### 1006e SÉANCE

Lundi 23 juin 1969, à 10 h 10

Président : M. Nikolaï OUCHAKOV

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Ignacio Pinto, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ramangasoavina, 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.4/209; A/CN.4/216/Rev.1)

[Point 2 b de l'ordre du jour]

(suite)

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) se propose de présenter des observations générales ou particulières sur les diverses interventions que la Commission a entendues, de faire la synthèse des opinions qui ont été émises sur la question du fondement des droits acquis et de dire quelques mots sur la délimitation du sujet par rapport à la question de la responsabilité des Etats et à celle de la décolonisation.

2. On peut dégager des débats diverses manières d'envisager le problème. Certains membres de la Commission ont été d'avis qu'il ne fallait pas étudier du tout le problème des droits acquis, soit parce qu'ils estimaient, comme M. Ouchakov, qu'il n'existe pas de droits acquis, soit parce qu'ils pensaient que la question des droits acquis relève non pas de la succession d'Etats mais de la responsabilité internationale des Etats. D'autres, notamment M. Reuter, ont émis l'opinion qu'il ne fallait pas étudier le problème sous l'angle exclusif de la décolonisation, comme le voudrait le Rapporteur spécial, et qu'il faudrait même laisser de côté les problèmes de décolonisation pour alléger les travaux de la Commission. Enfin, certains voudraient que la Commission prenne comme fondement des droits acquis la théorie de l'enrichissement sans cause.

3. Une conclusion à retenir est que le problème des droits acquis ne peut être étudié sous un seul angle. Pour certains, il faudrait faire des distinctions selon la typologie successorale, ne pas rejeter en bloc tous les droits acquis et voir dans quels cas cette théorie pourrait trouver son application, notamment lors de changements territoriaux partiels, de fusion ou d'intégration. Pour d'autres, il n'existe pas de droits acquis mais cette notion peut être utilisée prudemment dans certaines formes de succession d'Etats.

4. M. Bedjaoui constate que le fait de vouloir exclure la décolonisation du champ d'étude de la Commission revient à en reconnaître le caractère particulier.

5. Il a relevé avec beaucoup d'intérêt l'argument de M. Tammes qui, s'appuyant sur O'Connell, a déclaré que ce serait aller à l'encontre d'une évolution saine et agir contrairement aux intérêts des nouveaux Etats que de maintenir l'antithèse entre le traitement des étrangers et le traitement des nationaux, ce qui aurait pour résultat paradoxal que le droit international public se désintéresserait complètement des droits acquis dans un cas mais se préoccuperait de ces mêmes droits dans l'autre, tout simplement parce que la souveraineté sur le territoire a changé de mains<sup>1</sup>. Mais si l'on part de l'hypothèse moderne de la non-discrimination entre les étrangers et les nationaux, c'est-à-dire de l'égalité de traitement entre toutes les

<sup>1</sup> Voir 1003e séance, par. 16.