

Document:-  
**A/CN.4/SR.1006**

**Compte rendu analytique de la 1006e séance**

sujet:  
**Autre sujets**

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>)*

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.

personnes en ce qui concerne les droits acquis, on constate qu'il est assez paradoxal de mettre dans ce cas une obligation particulière à la charge de l'Etat successeur. En effet, lorsque l'Etat prédécesseur exerçait sa souveraineté sur le territoire, il ne se posait aucun problème de droits acquis sur le plan international – du moins en ce qui concerne les nationaux – mais qu'une succession s'ouvre et ces nationaux deviennent des étrangers et obtiennent du même coup le respect de leurs droits acquis de la part de l'Etat successeur qui n'en est pas l'artisan alors même que lorsqu'ils étaient nationaux de l'Etat prédécesseur qui leur a accordé ces droits ils n'avaient aucune possibilité de revendication contre lui. M. Bedjaoui a également retenu l'opinion de M. Bartoš, qui a souligné la précarité de la théorie des droits acquis et a montré que les investisseurs sont si conscients des risques courus qu'il recourent à l'assurance et au crédit-assurance.

6. Sur la question du fondement des droits acquis, les opinions sont également très divergentes.

7. En ce qui concerne les fondements conventionnels, M. Bedjaoui a pensé qu'il était nécessaire de préciser dans son rapport (A/CN.4/216/Rev.1) que les traités qui admettent les droits acquis ne sont pas purgés de toute ambiguïté car il est permis de se demander s'ils consacrent un principe existant par ailleurs ou s'ils ne font qu'apporter une exception conventionnelle au droit commun de la méconnaissance de ces droits. L'ambiguïté est d'autant plus grande que tous les traités ne respectent pas les droits acquis. En outre, comme l'a relevé M. Ustor, on peut se demander si la simple répétition d'une pratique sans fondement juridique suffit à créer une règle coutumière. M. Castrén pense que oui. M. Eustathiades, comme le Rapporteur spécial, est d'avis contraire. M. Ustor a en outre souligné que les traités portent souvent la marque de l'opportunisme politique, plus que le souci de la rigueur juridique.

8. Si l'on écarte les fondements conventionnels, un autre fondement des droits acquis serait le transfert des obligations par transfert de souveraineté, mais les membres de la Commission ont reconnu, avec le Rapporteur spécial qu'il y a non pas transfert mais substitution de souveraineté.

9. Le fondement tiré de l'existence d'une obligation internationale doit être rejeté, l'existence d'une obligation internationale extérieure à l'ordre juridique de l'Etat successeur n'ayant pas été démontrée.

10. Dans le mémorandum sur l'obligation d'indemniser en cas de nationalisation de biens étrangers qu'il a soumis à la Commission en 1963<sup>2</sup>, M. Jiménez de Aréchaga a avancé d'excellents arguments rejetant les fondements juridiques des droits acquis.

11. Resteraient comme constituant un fondement possible – notamment selon M. Reuter – le respect des droits de l'homme, la bonne foi entre Etats et l'enrichissement sans

cause. Le critère du respect des droits de l'homme présente de grandes difficultés d'application pratique du fait que les droits de l'homme sont interprétés, selon les pays, du point de vue individuel ou collectif et qu'il peut y avoir conflit entre ces deux notions. La Commission pourra toutefois s'en inspirer dans une disposition de la future convention sur la succession d'Etats mais, comme l'a dit M. Ustor, en matière de droit de propriété, il n'existe pas d'uniformité dans le monde et il y a des Etats qui estiment qu'une limitation de ce droit est plus conforme aux exigences du bien général et du développement.

12. Le critère de la bonne foi a été abandonné par M. Reuter lui-même, qui ne l'avait d'ailleurs retenu que discrètement.

13. Quant au critère de l'enrichissement sans cause, qui a été largement discuté, ce n'est pas un fondement juridique. M. Reuter a reconnu qu'il était vague et imprécis. En outre, il s'agit tout au plus d'une tendance, plutôt que d'une règle de droit international. Par ailleurs, c'est un critère difficile à manier. En effet, il faudrait d'abord démontrer qu'il y a eu enrichissement. Or, l'abolition des droits acquis peut entraîner une perte pour leur titulaire mais pas nécessairement un enrichissement pour l'Etat qui les a abolis. D'ailleurs, il y a lieu de prendre en considération l'enrichissement effectif réalisé par l'Etat successeur et non la perte subie par le titulaire et encore moins son manque à gagner. Ensuite, il faudrait démontrer que l'enrichissement est *sans cause*. Or, la définition de la "cause" est d'une grande difficulté technique. Enfin, l'enrichissement sans cause est tout au plus un principe de droit interne. Même en admettant que cette théorie soit admise par tous les systèmes juridiques du monde, l'existence d'une règle commune ne suffit pas à prouver l'existence d'une règle identique en droit international public et elle est encore plus impuissante à créer une telle règle. Il est vrai que la théorie de l'enrichissement sans cause pourrait être retenue parce qu'elle a été invoquée dans un certain nombre de sentences arbitrales, comme le rappelle M. Jiménez de Aréchaga aux paragraphes 49 et 50 de son rapport déjà cité. Mais il existe également d'autres décisions, en sens contraire, comme il est indiqué au paragraphe 46 dudit rapport.

14. Le critère de l'enrichissement sans cause est à exclure en tout cas dans l'hypothèse de la décolonisation. Comme le Rapporteur spécial l'a exposé aux paragraphes 128 et 132 de son rapport, il faudrait d'abord prouver que l'Etat successeur s'est enrichi, que l'enrichissement s'est opéré au détriment du réclamant et que l'enrichissement est injustifié. Il est permis d'en douter dans bien des cas, notamment lorsqu'il s'agit de droits acquis pendant la "période suspecte" et, comme l'a souligné M. Castrén, de droits acquis dans l'intention de nuire à l'Etat successeur.

15. On ne peut donc parler d'enrichissement sans cause dans le cas de la décolonisation. Quand bien même le phénomène de la décolonisation s'accompagnerait d'un certain enrichissement sans cause, tous les peuples ont droit, comme l'a fait observer M. Tamme, à une part équitable de richesses et des progrès accomplis dans le

<sup>2</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 251 et 252, par. 31 à 40.

domaine économique et social, ainsi qu'il est proclamé à l'Article 55 de la Charte. Au Conseil économique et social, on a même suggéré d'élaborer une charte du développement confirmant ce droit. La notion d'équité dans la répartition des richesses a été reconnue par la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 20 février 1969 relatif au *Plateau continental de la mer du Nord*<sup>3</sup>. Si la Cour a admis la possibilité de corriger les inégalités géographiques, on peut *a fortiori* admettre la correction d'inégalités historiques. De toute manière, il y aurait un inconvénient psychologique à l'application de la théorie de l'enrichissement sans cause à la décolonisation. Cette théorie implique une comptabilisation minutieuse de tous les actes coloniaux et ouvrirait la voie à des procès pénibles qui ramèneraient à des appréciations moroses du passé au lieu de servir la cause des bonnes relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, qui doivent être tournées vers l'avenir. En outre, sur le plan pratique, on se heurterait à des impossibilités structurelles du fait que dans les anciennes colonies toutes les richesses appartenaient aux particuliers et que l'Etat successeur devrait alors racheter la colonie tout entière.

16. En conclusion, le critère de l'enrichissement sans cause est impraticable, en particulier en ce qui concerne la décolonisation. Il est peut-être applicable avec beaucoup de prudence à d'autres formes de succession, s'il est clairement précisé qu'il s'agit d'une tendance et non pas de l'affirmation catégorique et impérative d'une règle de droit international.

17. En ce qui concerne la question 5 du questionnaire<sup>4</sup>, relative à la délimitation du sujet à l'étude par rapport à la responsabilité internationale des Etats, il s'agit de savoir comment se pose, lors des successions d'Etats, le problème de la protection des droits acquis des étrangers. M. Reuter se demande si la Commission veut étudier en même temps ou séparément les problèmes que pose la succession d'Etats et les problèmes du même genre qui se posent en dehors de toute succession dans un Etat nouveau ou non. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faut étudier ces problèmes, mais dans le cas des Etats nouveaux seulement. Sir Humphrey Waldock estime qu'en toute logique les problèmes de droits acquis doivent être étudiés soit dans le cadre de la succession d'Etats, soit dans le cadre de la responsabilité des Etats, soit séparément. M. Eustathiades s'interroge sur le point de savoir si l'Etat successeur a des obligations plus grandes envers les étrangers et si cette question relève de la succession d'Etats. Pour M. Castrén, le traitement des étrangers ne fait pas partie de la succession d'Etats. Les opinions concordent sur un point : il n'y a pas lieu d'étudier le problème des droits acquis privés, soit parce qu'il relève de la responsabilité des Etats et non des questions de succession, soit, comme le pense M. Ouchakov, parce qu'il n'existe pas de principe du respect de prétendus droits acquis. A ce propos, M. Bedjaoui souligne que les droits acquis des étrangers ne sont pas toujours minimes, comme l'a déclaré M. Castrén, et il renvoie au paragraphe 113 de son rapport.

<sup>3</sup> C.I.J., *Recueil* 1969, p. 49 et 50.

<sup>4</sup> Voir 1003e séance, par. 1.

18. Il est vrai que les droits acquis ne sont pas un problème particulier à la succession d'Etats, mais M. Bedjaoui a choisi d'étudier ce problème pour les raisons qu'il va exposer. Tout d'abord, il n'a pas retenu les droits que l'Etat successeur a lui-même accordés librement en tant que nouveau souverain, mais uniquement ceux qu'il a hérités de l'Etat prédécesseur et qui ont donc leurs racines dans la matière successorale. Ensuite, il y a lieu de se demander si le problème se pose de la même manière et exactement dans les mêmes termes pour la succession d'Etats et pour la responsabilité internationale. Il n'est pas sûr qu'il faille traiter différemment les droits acquis dans le cas de la succession d'Etats. L'Etat successeur peut avoir des attitudes différentes selon qu'il s'agit de droits hérités ou accordés librement et les motivations juridiques elles-mêmes peuvent varier dans ces deux cas. Par ailleurs, il convient de se demander à partir de quand un Etat n'est plus "nouveau" et combien de temps dure le processus de décolonisation. Pour M. Bedjaoui, l'indépendance n'est pas la décolonisation et cette dernière la suit souvent de très loin, parfois d'une ou deux générations. Enfin, la ligne de démarcation entre la succession d'Etats et la responsabilité internationale est claire lorsqu'il s'agit des droits acquis des étrangers : d'une part, la succession d'Etats n'étudie que l'existence ou l'inexistence d'une obligation internationale, l'étude des sanctions relevant de la matière de la responsabilité; d'autre part, M. Bedjaoui n'a étudié dans son rapport que les droits acquis qui ont leurs racines dans la succession et il ne s'est pas penché sur leur violation, qui relève de la responsabilité. M. Bedjaoui serait entièrement disposé à restreindre le sujet s'il était certain que le problème des droits acquis privés se pose absolument de la même manière dans le cas de la succession d'Etats et dans celui de la responsabilité.

19. Si, comme le préconise M. Reuter, la Commission n'étudie pas les problèmes que pose la décolonisation, il ne lui restera plus guère que l'étude des "guerres de succession" d'un lointain passé. Il y a aussi, évidemment, les phénomènes nouveaux tels que les fusions et les intégrations, mais ce sont là des phénomènes volontaires qui ne portent pas atteinte aux droits acquis. En revanche, c'est dans les cas qui impliquent conflit, comme la sécession — et la décolonisation en est une forme — que le juriste est utile et qu'on peut avoir besoin du droit. De plus, la décolonisation est un processus de longue haleine qui ne s'accomplit pas du fait de la seule indépendance. Elle pose des problèmes de modification de structures qui ne peuvent être correctement ni complètement abordés dans un autre cadre, par exemple celui de la responsabilité. C'est pourquoi M. Bedjaoui a jugé bon d'étendre le sujet à la décolonisation.

20. M. CASTAÑEDA félicite le Rapporteur spécial non seulement pour l'importance de son travail et pour la science dont il a fait preuve, mais encore pour avoir su, à partir de ses propres conceptions politiques et juridiques, présenter avec une grande ampleur tous les points de vue et toutes les doctrines. Dans un sujet tel que la succession d'Etats, on ne peut prétendre dissocier les considérations purement juridiques des conceptions politiques sur les-

quelles elles reposent, à moins de ne tenir pour juridique que ce qui découle d'une pratique suivie dans un contexte historique désormais dépassé et de qualifier péjorativement de solution politique toute projection vers l'avenir.

21. Le Rapporteur spécial a bien fait de s'attaquer de front à la notion même de droit acquis. Cette notion, dans la théorie de la non-rétroactivité des lois, désignait ce que la loi nouvelle ne pouvait détruire, par opposition à la simple expectative de droit. Dans son rapport (par. 11), le Rapporteur spécial a fort bien situé la notion dans ce contexte.

22. Mais en dehors de ce contexte, le terme même prête à confusion. Le Rapporteur spécial cite à juste titre Duguit (par. 7); tout droit dont est titulaire un sujet est un droit acquis. Mais l'expression donne une idée de permanence qui est fautive, car ni le droit interne, ni le droit international ne garantissent la jouissance *ne varietur* des situations juridiques. Le Rapporteur spécial a démontré, tant par son analyse de la portée des précédents que par des arguments logiques et juridiques incontestables, qu'il n'existe pas de norme internationale en vertu de laquelle le fait même du changement de souveraineté engendrerait comme telle l'obligation de respecter les droits acquis sous l'empire d'une législation antérieure. Comme il est dit au paragraphe 148 du rapport, "si l'Etat prédécesseur peut s'affranchir de droits qu'il a lui-même créés, pourquoi ceux-ci lieraient-ils le successeur qui a été étranger à leur création?" La succession n'apporte rien de nouveau en fait de droits ou d'obligations. Le successeur n'est tenu que des obligations générales de tout Etat, comme l'explique le Rapporteur spécial au paragraphe clé du rapport (par. 156).

23. Le problème appartient donc au domaine de la responsabilité des Etats. La question est de savoir quelles sont les règles en vigueur quant à l'obligation de respecter les droits des étrangers en général. M. Castañeda n'entend pas examiner en détail les aspects de cette question et se bornera à quelques observations.

24. Personne ne peut nier qu'adopter la notion d'un "standard minimum international" équivaut à accepter que les étrangers puissent avoir des droits plus étendus ou mieux protégés que ceux des nationaux.

25. Tout le monde connaît les précédents qui existent en la matière, mais une telle question ne peut se résoudre que sur la base de règles générales de droit international, comme celle de l'égalité souveraine des Etats. Tous les précédents invoqués pour justifier l'existence de droits plus étendus pour les étrangers sont sans valeur s'ils sont antérieurs à la Charte des Nations Unies qui consacre cette règle. Cela veut dire que la portée de la règle du "standard minimum" doit être appréciée en fonction de la règle plus générale de l'égalité souveraine des Etats.

26. De même, l'affirmation du principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses ressources naturelles n'est pas restée sans effet sur le contenu du "standard minimum".

27. Plus généralement, des facteurs juridico-politiques tels que ces deux principes sont plus pertinents pour fonder

l'inexistence ou l'existence et la portée de certaines règles juridiques relatives à la responsabilité des Etats que l'invoque presque rituelle de précédents anciens appartenant à un monde fort différent du monde actuel.

28. Comme il a été dit déjà, on ne peut, en un tel domaine, faire abstraction de toute considération morale pour apprécier les situations juridiques. M. Castañeda cite à ce propos la théorie de la communauté des fortunes exposée par le grand juriste argentin Podestá Costa. D'après cette théorie, l'étranger qui investit dans un pays étranger s'associe à ce pays pour le meilleur et le pire. C'est qu'en effet il escompte un bénéfice plus grand que celui que lui procurerait un investissement dans son propre pays. Cet avantage est rendu possible, le plus souvent, par un certain sous-développement économique. Or, le sous-développement économique s'accompagne presque toujours d'une instabilité politique plus grande, ce qui comporte des risques pour l'étranger. Celui-ci ne saurait prétendre aux avantages sans accepter les inconvénients. Bénéfices et risques sont les mêmes pour les étrangers et les nationaux. Les droits des étrangers et des nationaux doivent donc être égaux en tout, y compris, par exemple, en matière de nationalisation ou d'indemnisation.

29. Tout cela est dépourvu de toute empreinte idéologique particulière. M. Castañeda n'y voit guère une thèse marxiste. C'est, au plus, le point de vue de tout pays en voie de développement. D'autre part, pour les citoyens de ces pays, ce ne sont pas là des théories, mais des réalités. L'histoire du Mexique en est un témoignage.

30. La nationalisation des biens étrangers et l'indemnisation et ses conditions sont les points qui soulèvent les problèmes les plus nombreux en matière de succession d'Etats. La Commission devra certainement étudier ces problèmes d'un point de vue strictement juridique. Cependant, M. Castañeda a l'impression qu'ils sont de plus en plus liés à la question de la coopération économique internationale. De fait, dans la plupart des cas où ces problèmes se sont posés dernièrement, on les a résolus conventionnellement en tenant compte moins d'une répartition juridique des responsabilités que de certaines conditions propres au développement économique des pays en voie de développement. Quand il s'agit par exemple de mettre en oeuvre une réforme agraire, il est au moins aussi pertinent et important de savoir si les conditions de l'indemnisation sont de nature à permettre à un pays de conduire la réforme à bonne fin ou à l'empêcher de le faire que de savoir si certaines conditions établies, au moins selon certains, par le droit international, sont ou non formellement remplies par cette indemnisation.

31. De plus en plus, à l'avenir, tout cela fera partie de ce grand chapitre du droit international, en voie de lente mais certaine élaboration, qu'on pourrait appeler le droit de la coopération économique internationale.

32. M. RUDA dit que l'importance du deuxième rapport du Rapporteur spécial ressort de la qualité de la discussion à laquelle il a donné lieu.

33. Le premier rapport du Rapporteur spécial, soumis à la Commission à sa précédente session, se terminait par un chapitre sur les droits acquis<sup>5</sup> qui donnait un premier aperçu de nombre d'idées maintenant exposées par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport. Dans ce premier rapport, le Rapporteur spécial avait suggéré que la Commission écarte la question des droits acquis pour le moment, du moins jusqu'à ce qu'elle ait examiné la question des dettes publiques et des biens publics<sup>6</sup>.

34. A la précédente session, les membres de la Commission ont répondu à un questionnaire que leur avait soumis le Rapporteur spécial et qui ne contenait pas de question sur les droits acquis<sup>7</sup>. La Commission avait alors décidé de commencer l'examen de ce qui constitue maintenant le point 2 b de son ordre du jour en traitant de la succession d'Etats en matière économique et financière. Toutefois, le Rapporteur spécial a décidé d'entamer hardiment une étude de la question des droits acquis, indiquant que la question "se pose en termes plus généraux et pratiquement à propos de chacun des aspects de la succession d'Etats en matière économique et financière" (A/CN.4/216/Rev.1, par. 3) et c'est pourquoi il a fait figurer l'expression "droits acquis" dans le titre même de son deuxième rapport.

35. Du point de vue de la méthodologie, M. Ruda a des doutes sur l'opportunité de l'approche adoptée par le Rapporteur spécial. Il aurait peut-être été préférable d'étudier l'ensemble de la question de la succession d'Etats en matière économique et financière avant de dégager des conclusions définitives sur la question des droits acquis. Incontestablement, la question devra être examinée à propos des droits économiques et financiers, car la théorie des droits acquis est traditionnellement liée aux droits ayant une valeur monétaire, comme l'indique l'auteur d'un ouvrage récent sur le sujet<sup>8</sup>. Mais la meilleure manière d'étudier cette théorie consisterait à le faire compte tenu de toute décision ou projet d'articles que la Commission pourrait adopter sur des questions précises relatives aux droits économiques et financiers. Si la Commission adoptait cette solution, peut-être lui serait-il même possible d'éviter tout examen de la théorie des droits acquis et de laisser à d'autres le soin de tirer des conclusions sur ce point en partant des décisions qu'elle aurait prises sur des problèmes concrets.

36. Passant au fond du rapport, M. Ruda constate qu'il partage la plupart des idées qui y sont énoncées. Il pense, comme le Rapporteur spécial qu'"il ne faut rien imposer à l'Etat successeur qui ne s'imposerait à tout autre Etat" (par. 22), tout en estimant qu'il y aurait lieu de préciser en ajoutant les mots "dans les mêmes circonstances ou dans des circonstances analogues". Il est aussi d'avis que le principe de l'égalité des Etats oblige à "ne pas imposer à

l'Etat successeur plus d'obligations que celles qui pèseraient sur l'Etat prédécesseur pour le respect des mêmes droits" (par. 24). Comme le Rapporteur spécial, M. Ruda pense qu'un Etat étranger ne peut prétendre à "aucun droit de regard sur les mesures de l'Etat successeur" concernant "les droits des particuliers à la création desquels il est étranger" (par. 48) et que l'Etat successeur qui modifie ses propres lois est "fondé à ne respecter sa législation qu'autant que l'intérêt public ne s'y oppose pas" (par. 53). L'un des premiers articles du Code civil argentin dispose que nul ne peut invoquer de droits acquis contre une loi promulguée dans l'intérêt public; selon M. Ruda, cette règle constitue un principe général de droit.

37. M. Ruda partage aussi sans réserve l'opinion qu'il est "normal de faire relever de la compétence exclusive de l'Etat la détermination du régime juridique des personnes et des biens qui se trouvent sur son territoire" (par. 68), de sorte qu'il puisse procéder aux nationalisations qu'il juge appropriées; ce n'est que si une mesure est "dirigée contre une catégorie de personnes à raison de leur nationalité étrangère" qu'elle peut être considérée comme illicite en vertu d'autres règles de droit international public (par. 67 et 71).

38. En sa qualité de concitoyen de Calvo et de Podestá Costa, M. Ruda est fermement convaincu qu'un étranger ne peut avoir plus de droits qu'un national et que "le maximum qui puisse être exigé par un étranger est donc l'égalité civile avec les nationaux" (par. 64).

39. M. Ruda ne s'étendra pas davantage sur les points sur lesquels il est d'accord avec le Rapporteur spécial; il se bornera à exprimer quelques-uns des doutes qu'il éprouve. Le noeud du problème, à ses yeux, est de savoir si l'Etat successeur est ou n'est pas tenu de l'obligation de respecter les liens juridiques créés par l'Etat prédécesseur. En principe, un nouvel Etat indépendant et souverain semble en droit d'établir un nouveau régime juridique pour les personnes et les biens qui se trouvent sur son territoire. Si un tel changement de régime juridique a des incidences sur des étrangers, M. Ruda ne croit pas que la situation diffère de ce qu'elle serait au cas où un changement semblable interviendrait dans un Etat indépendant et souverain depuis de nombreuses années. Le problème de la responsabilité internationale se posera de la même manière pour un nouvel Etat que pour un Etat ancien. M. Ruda pense donc qu'il serait peut-être prématuré d'étudier le problème des droits acquis dans le présent contexte, avant qu'il ait été examiné dans le cadre de la responsabilité des Etats.

40. Ces observations s'appliquent plus particulièrement au cas d'indemnisation à la suite de mesures de nationalisation, cas pour lequel M. Ruda ne croit pas qu'il existe de règle bien définie, encore que certaines tendances semblent s'être clairement dégagées ces dernières années.

41. M. Ruda éprouve aussi des doutes au sujet d'une question dont il est traité en divers endroits du deuxième rapport du Rapporteur spécial, celle de la situation juridique des personnes et des biens entre la date de l'accession

<sup>5</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, document A/CN.4/204, par. 138 à 153.

<sup>6</sup> *Ibid.*, par. 75.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, 1968, vol. I, p. 115.

<sup>8</sup> D. P. O'Connell: *State Succession in Municipal Law and International Law*, 1967, vol. I, p. 245.

à l'indépendance et la date à laquelle est réalisé un changement de régime ou de structure. Le Rapporteur spécial a fait observer que "l'Etat successeur n'a pas été créé *ex nihilo*" et qu'il "ne peut s'abstraire des règles et des situations antérieures, ou du moins il ne peut s'en abstraire d'une façon immédiate et intemporelle" (par. 23). Mais le Rapporteur spécial dit ailleurs : "... des considérations de fait font qu'il reconduit des situations antérieures. Non point qu'il n'ait pas le pouvoir juridique de les annuler ou de les modifier, mais parce qu'il n'en a pas le vouloir pour des motifs d'opportunité..." (par. 77).

42. De l'avis de M. Ruda, si l'on tient compte de la nécessité de l'ordre dans toute société, il ne peut y avoir extinction automatique de tous les droits et obligations existant au moment de la succession et l'Etat successeur a l'obligation de les respecter tant qu'il n'a pas introduit de changement de régime. S'il décide de procéder à un changement de régime, ce changement peut ou non soulever des questions relevant de la responsabilité des Etats.

43. M. Ruda éprouve aussi des doutes au sujet des dettes publiques contractées par l'Etat prédécesseur dans l'intérêt direct du territoire de l'Etat successeur, par exemple dans le cas d'un emprunt contracté pour réaliser des travaux publics. La question se pose de savoir si, en pareil cas, l'Etat successeur ne pourrait pas être considéré comme débiteur bien qu'il n'ait pas lui-même initialement emprunté les fonds.

44. Une question plus difficile encore est celle de l'éventuelle obligation de respecter des droits préexistants en cas de fusion ou d'intégration. De pareils cas peuvent se produire dans l'avenir et il est souhaitable qu'ils soient examinés attentivement.

45. Certes, le Rapporteur spécial avait de bonnes raisons de mettre l'accent sur la succession d'Etats en cas de décolonisation, mais les autres cas de succession d'Etats doivent aussi être examinés et il faudrait adopter à cette fin une approche plus large et plus générale.

46. M. Ruda pense avoir ainsi répondu en termes généraux aux questions 1 à 6 du questionnaire du Rapporteur spécial. Quant à la question 7, il exprime sa préférence pour le deuxième terme de l'alternative, à savoir que la Commission devrait charger le Rapporteur spécial de présenter un projet d'articles sur une rubrique plus individualisée de la succession en matière économique et financière.

47. Au sujet de la question 8, M. Ruda appuie la suggestion visant à la publication des réponses des gouvernements à une enquête concernant certains aspects de la pratique suivie en matière de succession d'Etats. Il n'est pas en faveur de la suggestion tendant à charger le Secrétariat d'établir une bibliographie et des résumés d'ouvrages concernant la succession d'Etats; il semble que cette tâche incombe plutôt aux membres de la Commission. En tout cas, les frais prévus sont si élevés qu'il semble que cette idée rencontrerait de fortes résistances auprès des organes financiers de l'Assemblée générale. Enfin, M. Ruda est en

faveur de la suggestion visant à demander au Secrétariat de préparer une analyse de la jurisprudence des tribunaux internationaux, d'autant que les frais prévus sont peu élevés.

48. M. YASSEEN exprime son admiration pour le très bel effort de synthèse accompli par le Rapporteur spécial, dont il partage les vues dans une large mesure. De tels efforts sont indispensables pour dégager, si possible, des bases de codification et de développement progressif dans la matière de la succession d'Etats.

49. La succession d'Etats recouvre nombre de situations. Si l'on veut en faire une typologie, on ne peut négliger les circonstances dans lesquelles la succession s'est produite, car ces circonstances peuvent justifier la rupture ou fournir la base d'une certaine continuité et c'est d'elles que dépend la solution des problèmes. La succession d'Etats en matière de décolonisation tient une place importante, mais n'épuise pas le sujet. D'autres circonstances peuvent entraîner une succession d'Etats, notamment la constitution d'unions internationales ou de fédérations et la sécession. En raison des différences qui existent entre ces hypothèses, on ne peut puiser dans une seule d'entre elles tous les principes régissant la succession d'Etats dans son ensemble.

50. La question des droits acquis est une des plus confuses et des plus controversées tant en droit interne qu'en droit international. M. Yasseen ne croit pas que cette notion puisse fournir la clé de la théorie générale de la succession d'Etats, même si elle peut servir à résoudre certains problèmes qui, sans elle, pourraient rester sans réponse. Aborder de front la question des droits acquis n'est donc peut-être pas sans inconvénients.

51. Le Rapporteur spécial a raison de soutenir qu'en matière de succession d'Etats il y a substitution et non transfert de souveraineté. L'existence d'une obligation de respecter les droits acquis n'est pas indispensable à la justification des règles qui doivent s'appliquer à la succession d'Etats. Cependant, M. Yasseen a le sentiment qu'il doit y avoir continuité des situations juridiques dans certains cas.

52. Examinant d'abord la question dans les hypothèses autres que la décolonisation, M. Yasseen fait observer que la succession laisse subsister de nombreuses situations juridiques. Mais l'existence de ces situations est une chose, l'attitude de l'Etat, la portée de son pouvoir à l'égard de ces situations en sont une autre. La notion de droits acquis n'a jamais voulu dire que l'Etat successeur n'avait pas le droit de modifier ces situations. Au dernier paragraphe du rapport, le Rapporteur spécial écrit que "la compétence de l'Etat successeur n'est évidemment pas discrétionnaire". M. Yasseen va plus loin : ce pouvoir de modifier les situations juridiques existantes relève certainement de la discrétion de l'Etat, mais il ne doit pas être exercé arbitrairement.

53. Le problème est donc de savoir non pas si l'Etat a ou non ce pouvoir mais si l'Etat doit justifier d'une manière ou d'une autre l'attitude négative qu'il adopte à l'égard de ces

situations. M. Castrén a énoncé à juste titre trois cas où l'Etat a toute liberté de modifier les situations juridiques existantes<sup>9</sup> : lorsque cela est rendu nécessaire par un changement de structure, lorsque ces situations sont incompatibles avec son ordre public et lorsque ces situations ont été créées de mauvaise foi par le prédécesseur pendant la période que le Rapporteur spécial appelle "suspecte".

54. La notion de "standard minimum" exige aussi des éclaircissements. Elle a été admise à une époque où l'on opposait les pays civilisés aux pays non civilisés. Avec la disparition de cette distinction, on ne peut aujourd'hui exiger d'un Etat le respect d'un "standard minimum", à moins que celui-ci ne puisse être fondé sur des règles existantes du droit positif, peut-être sur les droits de l'homme, par exemple. On peut exiger d'un Etat le respect des droits de l'homme s'ils font partie du droit positif à son égard.

55. On a invoqué à tort l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux. Un Etat peut toujours reconnaître plus de droits à ses nationaux qu'à des étrangers. C'est d'ailleurs le cas le plus fréquent. On ne peut donc utiliser cet argument à l'encontre de la théorie du "standard minimum". L'Etat n'engage aucunement sa responsabilité lorsqu'il adopte une attitude moins favorable à l'égard des étrangers qu'à l'égard de ses nationaux. Il peut cependant y avoir une différence dans l'efficacité des droits des uns et des autres. En effet, l'étranger peut voir ses droits défendus par l'exercice de la protection diplomatique, alors qu'en général il n'y a pas de protection internationale efficace de l'individu contre son propre Etat.

56. En tout état de cause, la reconnaissance de droits acquis en faveur de certaines personnes ne signifie jamais une limitation de la souveraineté de l'Etat à l'égard de ces droits. M. Yasseen se demande cependant s'il n'y aurait pas lieu, surtout en matière de décolonisation, de reconnaître qu'il existe une catégorie intermédiaire entre étrangers et nationaux : la catégorie des nationaux de l'Etat prédécesseur, à l'égard desquels l'Etat successeur aurait les mains plus libres qu'à l'égard des nationaux d'Etats tiers.

57. Sur la succession d'Etats dans le cadre de la décolonisation, M. Yasseen est dans une large mesure en accord avec le Rapporteur spécial, sous réserve de quelques différences d'accent. Il est difficile de soutenir que, dans le domaine de la décolonisation, l'Etat successeur conserve une liberté absolue; toutefois, on peut sauvegarder les droits et la souveraineté de l'Etat successeur et éviter d'entraver son développement en recourant à d'autres solutions; qui peuvent être assez généralement acceptées.

58. Il est incontestable qu'en cas de décolonisation comme dans tout autre type de succession, l'Etat successeur est libre, selon les règles de son ordre juridique propre, d'adopter une attitude négative à l'égard de certaines situations juridiques. Mais il n'est pas certain qu'il puisse toujours le faire sans indemniser. M. Yasseen reconnaît

certes la valeur de tous les exemples donnés par le Rapporteur spécial. Il pense cependant qu'il suffirait, pour remédier aux injustices que les colonisés ont subies, d'envisager le calcul de l'indemnité d'une manière appropriée. Pour certaines concessions, il serait raisonnable, pour déterminer si les concessionnaires ont droit à une indemnité, de calculer tout ce qu'a rapporté la concession considérée comme une entité continue. Le résultat serait presque toujours conforme à la justice. Par exemple, il n'y aurait pas injustice à refuser une indemnité si la concession, au cours de son existence, a procuré à ses bénéficiaires des profits exorbitants au détriment du pays.

59. Il est difficile à ce stade de répondre de manière plus précise au questionnaire présenté par le Rapporteur spécial en ce qui concerne les droits acquis et la conciliation de leur maintien ou de leur refus avec certains principes du droit international. M. Yasseen pense que lorsque le droit en question est garanti par le droit international, il doit être respecté, car l'Etat doit se conformer au droit international même dans son action législative. La question est donc de savoir s'il existe une règle de droit international pour étayer l'existence du prétendu droit acquis.

60. Répondant à la question 7, M. Yasseen estime qu'il est préférable que le Rapporteur spécial prépare un projet d'articles sur une rubrique plus individualisée de la succession en matière économique et financière. Il n'est ni nécessaire ni possible d'examiner tous les aspects de la succession d'Etats à partir de la notion de droits acquis.

61. Quant à la question 8, concernant les travaux et enquêtes à confier au Secrétariat, M. Yasseen recommande la plus grande prudence. Il ne faut rien demander au Secrétariat qui impliquerait une appréciation ou un jugement de valeur. Le Secrétariat ne doit pas être chargé d'une tâche qui incombe à la Commission elle-même. On peut demander au Secrétariat de faire part de son expérience, d'envoyer aux Etats un questionnaire sur la pratique qu'ils suivent et éventuellement d'établir une liste d'ouvrages et de précédents. Mais, en dehors de toute question de dépenses, pour des raisons de principe, il ne faut pas charger le Secrétariat de faire un résumé desdits ouvrages ou une analyse desdits précédents car il ne pourrait le faire sans avoir à porter de jugements de valeur.

62. M. ROSENNE fait observer que la question 8 du questionnaire succinct du Rapporteur spécial soulève une série de questions de principe. D'une manière générale, il pense que le Secrétariat devrait se limiter dans son travail à réunir de la documentation et à présenter des données de fait portant sur les aspects qui relèvent particulièrement de sa compétence, ou au sujet desquels il est particulièrement bien placé pour obtenir de la documentation et des données. Mais le Secrétariat ne devrait pas essayer de déterminer la valeur juridique de cette documentation ni indiquer les conclusions à en tirer, car c'est la tâche de la Commission. En ce qui concerne la "vaste enquête" du Secrétariat, mentionnée dans la note 14 du rapport du Rapporteur spécial, M. Rosenne signale qu'il a reçu de New York le texte de la note verbale du Secrétariat datée du 27

<sup>9</sup> Voir 1001e séance, par. 42 et suiv.



juillet 1962, où il est dit qu'il serait utile que les gouvernements transmettent, "outre les textes mentionnés dans la note verbale du 21 juin 1962, le texte de toute correspondance diplomatique qui a trait à la succession intéressant les nouveaux Etats visés dans ladite note". La note verbale primitive, du 21 juin 1962, mentionnait les divers documents "qui ont trait au processus de la succession intéressant les Etats qui ont accédé à l'indépendance après la deuxième guerre mondiale". La documentation ainsi recueillie est maintenant accessible à la Commission dans la Série législative des Nations Unies, et M. Rosenne pense que la Commission a pour tâche, avec l'aide efficace du Rapporteur spécial, d'en tirer ses propres déductions et d'en faire sa propre analyse; en principe, il ne faudrait pas demander au Secrétariat d'entreprendre cette sorte d'évaluation de la pratique des Etats.

63. En outre, M. Rosenne doute qu'on obtienne davantage de renseignements, du moins rapidement. Dans un rapport présenté à l'Assemblée générale en 1960, le Secrétaire général écrivait : "Si l'on était porté à l'optimisme quant à la rapidité avec laquelle les gouvernements communiqueraient les documents... la prudence commanderait de beaucoup le tempérer... L'expérience a... montré qu'il est douteux que tous les gouvernements fournissent les informations nécessaires...<sup>10</sup>" M. Rosenne est certain que les membres de la Commission se souviennent de l'observation si caustique du Gouvernement français, faisant savoir en 1950 qu'il ne pouvait pas compulser "plusieurs tonnes de ses archives" pour répondre aux questions de la Commission<sup>11</sup>.

64. On peut faire la même objection à la proposition du Rapporteur spécial tendant à ce que le Secrétariat entreprenne une analyse de la jurisprudence : cette proposition amènerait le Secrétaire général à se livrer à un travail qui est essentiellement de la compétence spéciale des membres de la Commission. Le résumé des décisions fourni par le Secrétariat<sup>12</sup> contient les informations nécessaires aux recherches de la Commission, mais il devrait être mis à jour conformément aux indications données à la septième séance de la Sous-Commission, en 1963<sup>13</sup>.

65. La bibliographie envisagée pourrait être utile, mais seulement à condition qu'elle soit établie par les services de la Bibliothèque en collaboration avec la Division de la codification, et à condition qu'on ne cherche pas à donner une appréciation sur les ouvrages énumérés.

66. M. Rosenne suggère d'inviter le Secrétariat à préparer, en se référant particulièrement aux débats de l'Assemblée générale, une note brève sur les relations entre le problème à l'examen et la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée

générale relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, les autres résolutions mentionnées dans la note 76 du rapport du Rapporteur spécial et les résolutions ultérieures. Il est question de la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, pour ce qui concerne la responsabilité des Etats, dans le résumé que le Secrétariat a fait des débats dans divers organes des Nations Unies et des décisions qui en sont résultées<sup>14</sup>; l'évolution ultérieure, dans ce même domaine, est traitée dans le document A/CN.4/209. Un document parallèle est maintenant nécessaire pour la question de la succession d'Etats.

#### Organisation des travaux

67. Le PRÉSIDENT dit qu'un document contenant une prévision des dépenses qu'entraîneraient les travaux suggérés par le Rapporteur spécial vient d'être distribué. Il estime que ce document devra être examiné en séance privée. La question en cause étant clairement posée, cette séance pourrait avoir lieu même en l'absence du Rapporteur spécial. Le Bureau se prononcera sur ce point.

La séance est levée à 18 heures.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, 1964, vol. II, p. 131.

### 1007e SÉANCE

Mardi 24 juin 1969, à 10 h 15

Président : M. Nikolai 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.

#### Nomination du Comité de rédaction

1. Le PRÉSIDENT annonce que le Bureau souhaiterait que le Comité de rédaction commence à travailler sans plus tarder pour que la Commission puisse aborder l'examen du projet d'articles sur les missions permanentes auprès des organisations internationales. Il propose que le Comité de rédaction soit composé comme suit : Président : M. Castañeda; membres : MM. Ago, Bartoš, Ignacio-Pinto, Jiménez de Aréchaga, Reuter, Tabibi, Tammes, Tsuruoka, Ustor et sir Humphrey Waldock.

*Il en est ainsi décidé.*

#### 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 séance précédente)

2. M. ROSENNE s'associe aux autres orateurs pour exprimer sa vive satisfaction du travail accompli par le

<sup>10</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quinzième session, Annexes*, point 66 de l'ordre du jour, document A/4406, par. 18.

<sup>11</sup> Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, p. 206.

<sup>12</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 151.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, 1963, vol. II, p. 288.