

Document:-
A/CN.4/SR.1007

Compte rendu analytique de la 1007e 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>)*

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...¹⁰" 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 compiler "plusieurs tonnes de ses archives" pour répondre aux questions de la Commission¹¹.

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 Secrétariat¹² 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 1963¹³.

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 résultées¹⁴; 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.

¹⁴ *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

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

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

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

¹³ *Op. cit.*, 1963, vol. II, p. 288.

Rapporteur spécial. Son rapport sincère, combatif et en apparence intransigeant, cette "plaidoirie", comme on l'a appelé, développant certains aspects de son premier rapport¹, fait ressortir sans détours le contexte non juridique dans lequel la question devra être examinée. M. Rosenne est cependant un peu déçu que le Rapporteur spécial n'ait pas formulé son questionnaire de manière à mettre plus nettement en évidence les questions juridiques à propos desquelles il voulait avoir l'avis des membres de la Commission. De ce fait, le débat en cours a été pour l'essentiel la répétition de celui que la Commission avait tenu l'année précédente et qui est résumé dans le rapport de la Commission².

3. Il semblerait que les questions 1, 2, 3 et 6 du questionnaire du Rapporteur spécial³ invitent la Commission à prendre position précisément sur les éléments non juridiques, bien que tout, y compris le débat en cours, montre que toute tentative visant à parvenir à des décisions sur ces éléments ou sur des thèses abstraites aboutira à une divergence d'opinions radicale. M. Rosenne lui-même n'est pas encore convaincu qu'il soit vraiment nécessaire de se prononcer à leur sujet, ni même qu'il soit possible de le faire dans l'abstrait. Il espère que le Rapporteur spécial trouvera des indications suffisantes sur son point de vue d'ensemble dans la déclaration qu'il a faite à la 962e séance⁴.

4. Au paragraphe 6 de son rapport (A/CN.4/216/Rev.1), le Rapporteur spécial dit que ses premières conclusions "pourront donner suite à une série de projets d'articles qui constitueront le chapitre premier de la succession". M. Rosenne approuve cette déclaration, mais il fait observer que, comme le Rapporteur spécial l'a dit au paragraphe 137, "la Commission du droit international ne devait pas s'attacher aux solutions avortées ou précaires", et que le paragraphe 148 contient des conclusions assez négatives au sujet de certaines notions et de certains principes. M. Rosenne estime que la Commission aboutirait à des solutions avortées et précaires si elle essayait de travailler sur de telles bases. De plus, comme divers autres membres, il pense qu'il y a un nombre de conclusions auxquelles est parvenu le Rapporteur spécial sur lesquelles il n'y a pas d'objections à formuler et il estime qu'à divers égards le rapport enfonce des portes ouvertes.

5. M. Rosenne a toujours eu des doutes au sujet de la validité des théories extrêmes relatives aux droits acquis et il croit, comme il l'a écrit dans son document de travail en 1963⁵, que le vrai problème qui se pose à la Commission est de réaliser un juste équilibre entre le besoin d'une certaine stabilité et la nécessité d'une évolution ordonnée, dont

témoigne le processus même qui conduit à l'indépendance politique et économique des nouveaux Etats. Lors de l'examen du droit des traités, tant à la Commission qu'à la Conférence de Vienne, on a pu constater qu'à maintes reprises il a fallu abandonner les conceptions théoriques ou doctrinales en faveur de solutions pragmatiques qui seules sont susceptibles de réunir la majorité représentative des deux tiers nécessaire au succès à long terme d'un effort de codification.

6. En ce qui concerne l'incidence du principe de l'égalité des Etats sur le sujet à l'examen, M. Rosenne n'est pas en désaccord avec la thèse générale du Rapporteur spécial, mais il n'est pas sûr que cette thèse conduise nécessairement à toutes les conclusions énoncées dans le rapport; il semble notamment qu'au paragraphe 25 ce qui est appelé "le fond du problème" soit énoncé en des termes trop généraux. Selon le rapport, le problème est de savoir si l'Etat successeur "est tenu de respecter ce qui liait l'Etat prédécesseur". La réponse est évidemment négative. M. Rosenne aurait cru que le véritable problème consistait à déterminer dans quelle mesure l'Etat successeur est tenu de respecter les obligations que l'Etat prédécesseur a juridiquement assumées à l'égard du territoire qui est devenu celui de l'Etat successeur. Il tient à souligner l'aspect territorial, par opposition à l'aspect temporel, pour les raisons données au paragraphe 17 du rapport.

7. A propos de la même question, M. Rosenne ne peut accepter la thèse selon laquelle le principe de l'égalité des Etats est ébranlé du seul fait qu'un Etat est le débiteur et l'autre le créancier — thèse qui semble être implicitement admise au paragraphe 27 du rapport — lorsque l'obligation découle d'un traité international valide ou de quelque autre règle du droit international. A son avis, l'acceptation de cette thèse conduirait rapidement au nihilisme juridique et rendrait absurde l'idée même de droit international. Il ne saurait non plus accepter ce qui semble être la thèse parallèle, formulée au paragraphe 107, selon laquelle ce n'est que depuis 1917 que le problème des distorsions économiques entre Etats s'est trouvé lié à celui de la succession d'Etats. Comme l'a dit une fois M. Ago, on commet facilement l'erreur de croire que ce qui arrive durant notre existence est quelque chose de totalement différent de ce qui a eu lieu dans le passé⁶. Pour des raisons analogues, M. Rosenne ne pense pas que l'Assemblée générale, dans les résolutions que le Rapporteur spécial a mentionnées⁷, ait voulu conclure à l'existence de catégories d'Etats; à son avis, elle a tout au plus indiqué des catégories de problèmes.

8. En ce qui concerne le paragraphe 29 du rapport, qu'il approuve dans l'ensemble, M. Rosenne estime qu'il devrait être plus nuancé car il ne traite pas du cas où il y a un transfert véritable de territoire.

9. Pour ce qui est du questionnaire du Rapporteur spécial, M. Rosenne est d'avis qu'on ne saurait réellement répondre

¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, document A/CN.4/204.

² *Ibid.*, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, par. 76 et 77.

³ Voir 1003e séance, par. 1.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. I, p. 116 à 118.

⁵ *Op. cit.*, 1963, vol. II, p. 296.

⁶ *Op. cit.*, 1962, vol. I, p. 39, par. 19.

⁷ Voir 1000e séance, par. 6.

aux questions 1, 2, 3 et 6, telles qu'il les interprète, qu'en adoptant une ferme position doctrinale, ce qui n'est pas nécessaire à des fins pratiques. Cela vaut aussi dans une certaine mesure pour la question 4, à laquelle il est répondu dans le rapport de la Commission pour 1968⁸ et dans le rapport de la Sixième Commission⁹.

10. La question 5 soulève des problèmes importants qui n'ont pas été entièrement examinés dans le rapport et que le Rapporteur spécial n'a exposés en détail qu'à la séance précédente. M. Rosenne pense que, d'une manière générale, il ne faut pas revenir sur les questions qui ont déjà été réglées par l'Assemblée générale ou par d'autres organes, ni traiter d'autres sujets de droit international sous le couvert de l'examen de la succession d'Etats. Le fait que cette question ait été posée signifie soit que les décisions précédentes de la Commission n'étaient pas claires, soit qu'en fait le Rapporteur spécial veut que la Commission revienne sur ces décisions. Un nouvel examen des décisions antérieures de la Commission quant à la manière de traiter le sujet de la succession d'Etats montre que ce à quoi la Commission songeait probablement c'était non point tant "la succession d'Etats en matière de traités" et "la succession d'Etats dans les matières autres que les traités" que "la succession dans le droit des traités" – reprenant où la Commission s'était arrêtée, à l'article 69 de son projet de 1966¹⁰, et où la Conférence de Vienne s'était arrêtée, à l'article 73 de la Convention de 1969¹¹ – et "la succession dans les autres branches du droit international", la succession étant toujours le sujet secondaire. Cela étant, il s'agit non pas de tracer les limites de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, mais plutôt de savoir comment tracer les limites entre la responsabilité des Etats et les autres sujets pertinents – ce pourquoi il faudra sans doute attendre que des progrès aient été réalisés dans ces autres sujets. Parmi les autres branches du droit qui ont été mentionnées dans la discussion en cours, outre le sujet de la responsabilité des Etats en général, il y a le droit de la protection diplomatique, le traitement des étrangers, le droit intertemporel et le droit relatif à la contrainte, notamment la contrainte économique, et la déclaration adoptée à ce sujet à la récente Conférence de Vienne¹²; en outre, on ne peut négliger la question de la reconnaissance, avec toutes ses incidences.

11. La réponse à la question 7 doit être cherchée dans les paragraphes 79 et 104 du rapport de la Commission pour 1968. M. Rosenne se demande si un projet d'articles sur les droits acquis aurait une grande utilité pratique et il craint, en raison de la controverse qu'un tel projet est susceptible

⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, par. 79.

⁹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, document A/7370, par. 53.

¹⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 291.

¹¹ A/CONF.39/27.

¹² Voir *Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités* (A/CONF.39/26), annexe.

de provoquer, qu'il ne soit préjudiciable aux travaux futurs sur ce sujet. M. Rosenne rappelle que les retards intervenus dans les travaux de la Commission depuis 1962 ont causé un très grand mécontentement à l'Assemblée générale et qu'ils ne doivent donc pas être aggravés.

12. En ce qui concerne la décision prise par le Président à la dernière séance, si tant est qu'il s'agisse d'une décision, M. Rosenne ne voit pas en principe pourquoi, alors que le Rapporteur spécial a posé sans détours les questions relatives au travail envisagé pour le Secrétariat, le problème devrait être examiné en séance privée. Il ne s'opposera cependant pas à ce qu'il en soit ainsi. En ce qui concerne le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, il estime qu'il serait peu indiqué de prendre comme base pour ce rapport un résumé du débat en cours et il rappelle qu'en 1956 et 1957, lorsque la Commission avait été saisie de rapports controversés de ce genre, concernant la responsabilité des Etats, elle s'était bornée à indiquer qu'elle avait examiné les rapports en question et avait demandé au Rapporteur spécial de poursuivre ses travaux.

13. M. TSURUOKA, avant de présenter quelques observations de caractère général et provisoire sur les droits acquis et la méthode que la Commission devrait adopter en ce qui concerne l'étude de la succession d'Etats, tient à souligner que le mandat de la Commission est clairement défini dans son statut. Ses membres ne sont pas les législateurs du monde. Conformément à son statut, la Commission est au service de la codification et du développement progressif du droit international. Elle est chargée de préparer des conventions internationales applicables dans le plus grand nombre possible de pays et doit donner à son oeuvre un caractère essentiellement pragmatique. Elle doit donc rechercher le compromis, seul capable de rallier les suffrages de la grande majorité des Etats, et tendre à ce que les règles qu'elle formule répondent autant que possible aux exigences de la communauté internationale.

14. M. Tsuruoka se propose d'examiner la question des droits acquis successivement dans ses rapports avec la responsabilité internationale des Etats, avec la succession d'Etats en général et avec la succession d'Etats par décolonisation.

15. En ce qui concerne le premier point, le respect des droits acquis lui paraît être une règle bien établie en droit international, si l'on en juge d'après la pratique des Etats, la jurisprudence et la doctrine. Elle a notamment été reconnue par l'Institut de droit international en 1927 dans la résolution qu'il a adoptée sur la "responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leurs territoires à la personne et aux biens des étrangers"¹³, par O'Connell en 1967¹⁴, et par Nkambo Mugeerwa en 1968¹⁵. D'ailleurs, le respect de la personne et des biens

¹³ Voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1927, vol. III, p. 330.

¹⁴ Voir *State Succession in Municipal Law and International Law*, 1967, vol. I, p. 263.

¹⁵ Voir *Manual of Public International Law*, texte présenté par Max Sørensen, p. 485.

des étrangers est à la base du droit international privé, comme l'a déclaré un juriste japonais, le professeur Egawa. D'autre part, nul ne conteste que le droit international confère à tout Etat indépendant une entière liberté dans l'exercice de sa souveraineté sur son territoire et qu'il lui reconnaît donc le pouvoir de prendre toute mesure législative et administrative à l'égard des étrangers comme des nationaux. Or, ces deux règles semblent contradictoires et c'est pour y remédier que le droit international prévoit que l'Etat doit payer des indemnités à raison des dommages causés aux biens des étrangers par les mesures qu'il peut prendre. Il serait donc faux de dire que l'Etat peut disposer librement des biens des étrangers en vertu de son droit absolu de gouvernement, car cela reviendrait à reconnaître l'une de ces règles et à méconnaître l'autre.

16. M. Tsuruoka passe ensuite à la question de savoir si le principe de la responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire aux biens des étrangers est applicable d'une manière générale dans les cas de succession d'Etats ou si ce principe varie selon les conditions qui entourent la succession. La pratique et la jurisprudence semblent reconnaître que les droits acquis doivent être respectés en cas de succession. M. Tsuruoka cite à l'appui l'arrêt rendu en 1923 par la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire des *Colons allemands dans les territoires cédés à la Pologne*¹⁶, la déclaration du Gouvernement japonais sauvegardant les droits des étrangers en Corée lors de l'annexion de la Corée par le Japon en 1910¹⁷ et la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 1952 sur "Les effets des changements territoriaux sur les droits patrimoniaux"¹⁸. Compte tenu de ces considérations, M. Tsuruoka ne peut accepter l'opinion du Rapporteur spécial lorsqu'il dit, au paragraphe 33 de son rapport, que l'Etat, en temps ordinaire, c'est-à-dire hors succession, "ne peut, s'il porte atteinte à des droits acquis, être tenu que d'une obligation à caractère interne, non susceptible d'un quelconque recours international". M. Tsuruoka, pour sa part, estime que le respect des droits acquis est une règle de droit international.

17. M. Tsuruoka ne pense pas non plus que l'on puisse passer outre au respect des droits acquis dans la succession d'Etats par décolonisation. Certes, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peuvent déroger à la règle par consentement mutuel, mais en l'absence d'un tel accord la doctrine comme la pratique affirment généralement la validité du principe des droits acquis, même dans ce domaine. C'est dans ce sens qu'a été élaboré en 1961 par Sohn et Baxter le projet de convention sur la responsabilité internationale des Etats pour dommages aux étrangers¹⁹, notamment les paragraphes 2 et 4 de l'article 10 et les commentaires qui les accompagnent. On peut donc dire que la question est

controversée et que la Commission doit rechercher un compromis.

18. En conclusion, M. Tsuruoka cite un document de travail qu'il a soumis à la Commission en 1963²⁰, notamment le paragraphe 3, relatif au mandat de la Commission, et le paragraphe 24, d'où il ressort en substance que ni le changement de régime survenu dans un Etat, ni la naissance d'un Etat indépendant ne sauraient avoir pour effet juridique d'abolir la valeur juridique du droit international en vigueur. Il ajoute qu'à l'heure où s'intensifie la collaboration entre pays en voie de développement et pays développés, les dangers auxquels seraient exposés les biens des étrangers si l'on abolissait le principe des droits acquis risqueraient de freiner l'élan de ceux-là même qui sont disposés à faire un effort de solidarité internationale. Il importe donc d'assurer la protection équitable de ces droits.

19. En ce qui concerne la méthode de travail de la Commission, M. Tsuruoka est d'avis qu'il convient d'étudier le problème des droits acquis dans le cadre de la responsabilité des Etats et de prier le Rapporteur spécial de soumettre à la Commission, à sa session suivante, un troisième rapport, qui traiterait des règles générales de la succession d'Etats en matière de droits financiers, de dettes publiques, etc., en lui laissant le soin de se référer aux problèmes de droits acquis soulevés dans les cas de succession, compte tenu des débats de la session en cours. Pour ce qui est des travaux à demander au Secrétariat selon la question 8 du questionnaire, M. Tsuruoka partage l'opinion exprimée à la séance précédente par MM. Yasseen et Rosenne.

20. M. AGO sait gré au Rapporteur spécial d'avoir signalé les très nombreux problèmes que pose le sujet à l'étude, et d'avoir signalé que ces problèmes pouvaient toucher de très près les droits des étrangers et la responsabilité des Etats.

21. Il ne faut pas penser qu'une succession d'Etats entraîne *ipso facto* la conséquence que le système juridique préexistant disparaisse automatiquement et que les situations juridiques établies sur la base de ce système cessent ainsi d'exister. Au moment même de la succession, une continuité s'établit et elle subsiste tant que l'Etat successeur n'intervient pas pour la rompre et modifier les situations juridiques existantes. Le problème de la succession réside précisément dans la question de savoir s'il peut y avoir des limites au pouvoir de l'Etat successeur de modifier le régime juridique existant et quelles sont ces limites. A cet égard, il est bien évident qu'on ne peut reconnaître à cet Etat la faculté de tout changer, pas plus qu'on ne peut exiger qu'il ne touche à rien. La réponse sera différente selon le type de succession mais, dans tous les cas, on se heurtera d'emblée à une série de problèmes, notamment en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et de certaines situations juridiques. L'Etat successeur est-il libre d'adopter jusqu'à des règles juridiques qui méconnaissent certains droits essentiels ou certaines situations juridiques fondamentales établies sous l'empire du régime préexistant?

¹⁶ C.P.J.I., Série B, No 6.

¹⁷ De Martens, *Nouveau recueil général des traités* (3e série), vol. 4, p. 26.

¹⁸ Voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1952, vol. II, p. 471.

¹⁹ Voir *The American Journal of International Law*, vol. 55, p. 548.

²⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 258.

22. Le problème qui se pose au sujet du traitement des étrangers est le même en cas de succession que hors succession. Il peut y avoir des exceptions, mais il faut admettre en principe que l'Etat successeur est lui aussi tenu d'assurer aux étrangers le traitement que tout Etat doit accorder aux étrangers sur son territoire. On ne se réfère pas ici à un traitement prévu par des règles conventionnelles, qui posent d'autres problèmes. Mais en ce qui concerne les règles du droit international général, il semble difficile d'admettre qu'un Etat, du fait qu'il est le successeur d'un autre, soit autorisé à ne pas respecter certaines de ces règles qui touchent au traitement des étrangers. Quoi qu'il en soit, M. Ago tient à souligner que les problèmes de succession soulevés par le Rapporteur spécial sont étroitement liés au traitement des étrangers mais ne sont pas directement liés à la responsabilité des Etats. La responsabilité n'intervient que lorsqu'il y a violation d'une obligation découlant d'une règle. Il ne faut pas se laisser tromper par le fait que certaines obligations, par exemple celle d'accorder une indemnité, peuvent intervenir aussi bien à un titre qu'à un autre. L'obligation d'indemniser un étranger en cas d'expropriation est une obligation primaire et elle est sans rapport avec la responsabilité pour fait illicite. L'obligation d'indemniser à titre de réparation d'un préjudice internationalement illicite est tout autre chose; elle seule rentre dans le domaine de la responsabilité.

23. En codifiant et en développant le droit régissant la succession des Etats, la Commission devra toujours garder cette distinction présente à l'esprit. Sa tâche est de codifier les règles primaires d'où découlent les obligations des Etats en cas de succession et non pas d'étudier les conséquences d'un manquement à ces obligations. Le problème de la succession d'Etats se ramène à se demander si le fait pour un Etat de succéder à un autre introduit un élément qui l'autorise à déroger aux règles généralement applicables au traitement des étrangers en droit national et international. M. Ago recommande aussi à la Commission de ne pas perdre de vue que la codification est une oeuvre de longue haleine, dans laquelle il ne faut pas accorder une importance excessive à des situations passagères.

24. M. NAGENDRA SINGH exprime son admiration sans réserve pour l'érudition dont le Rapporteur spécial a fait preuve en rassemblant les faits à l'appui de ses vues; la logique juridique convaincante sur laquelle repose son deuxième rapport lui vaudra certainement l'approbation générale dans tous les pays en voie de développement appartenant aux régions décolonisées.

25. Le Rapporteur spécial a abordé un domaine à la fois complexe et controversé – tentative qui a ses mérites et ses difficultés. La question qui se pose est celle de savoir comment traiter un si vaste sujet, c'est-à-dire s'il faut commencer par l'examen d'un certain nombre de questions précises qui se prêtent facilement à la codification ou, au contraire, aborder immédiatement la question la plus complexe et la plus controversée que soulève le sujet traité.

26. Les divergences d'opinions sur la question des droits acquis sont telles que la seule préoccupation de M.

Nagendra Singh est de voir des résultats concrets se dégager du rapport d'une parfaite clarté présenté par le Rapporteur spécial. Il approuve en principe toutes les thèses du Rapporteur spécial, mais il ne voudrait pas que des controverses viennent freiner le progrès des travaux de la Commission. La question des droits acquis est incontestablement d'une importance capitale pour les nouveaux Etats et pour les régions décolonisées, et le Rapporteur spécial a fait oeuvre utile en mettant en relief cet aspect du problème. M. Nagendra Singh craint toutefois que, le sujet n'étant pas mûr et prêtant beaucoup à discussion, il puisse être difficile de le codifier et d'élaborer un projet d'articles. La Commission risque de perdre de vue son objectif dans la controverse qui s'ensuivra. S'inspirant de considérations pratiques et en vue d'arriver à des résultats concrets, M. Nagendra Singh se propose de présenter quelques suggestions.

27. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial a été très utile, car il a suscité un intéressant échange de vues qui a démontré l'importance capitale du sujet. Mais si la Commission demandait au Rapporteur spécial de rédiger des articles sur les droits acquis, elle irait au-devant de difficultés parce que le droit en la matière ne s'est pas encore cristallisé. La question des droits acquis reste fort discutée et tout essai de codification risque de susciter de fâcheuses controverses. Le Rapporteur spécial lui-même a déclaré : "La pratique, la jurisprudence, la doctrine et les précédents en général ne sont pas d'un secours décisif pour l'étude du problème des droits acquis. Les précédents abondent, mais ils sont contradictoires²¹." Dans ces conditions, M. Nagendra Singh estime que le deuxième rapport du Rapporteur spécial a atteint son but en démontrant l'importance de la question des droits acquis et la Commission pourra reprendre plus tard l'examen de cette importante question.

28. M. Nagendra Singh propose donc que la Commission invite le Rapporteur spécial à traiter dans son troisième rapport les questions mentionnées à la précédente session, telles que les dettes publiques, les biens publics et les autres questions économiques et financières relevant de la succession d'Etats, qui ne prêtent pas à controverse et qu'il sera facile de codifier. On aura ainsi une base solide qui permettra de faire de rapides progrès, même en ce qui concerne la question des droits acquis, à laquelle il faudra revenir à un stade ultérieur.

29. Il y a de bonnes raisons d'adopter cette méthode. En premier lieu, on peut se demander si les droits acquis relèvent du sujet de la responsabilité des Etats ou de celui de la succession d'Etats, question sur laquelle les membres de la Commission sont divisés et qui peut conduire à des discussions sans fin. Pour sa part, M. Nagendra Singh inclinait à penser, comme le Rapporteur spécial, que la question des droits acquis relève du sujet de la succession d'Etats. Il suggère, toutefois, que la Commission n'essaie pas pour le moment de trancher la question puisque aucun accord n'est en vue. Quand la Commission aura fait quelque

²¹ Voir 1000e séance, par. 14.

progrès en ce qui concerne le fond de la question de la responsabilité des Etats, elle sera mieux à même de décider à quel sujet se rattache vraiment la question des droits acquis et il se peut fort bien qu'elle approuve la position du Rapporteur spécial.

30. M. Nagendra Singh demande instamment à la Commission d'aller pas à pas et de traiter d'abord des aspects de la succession d'Etats qui permettront d'établir nettement les bases d'une étude ultérieure de la question des droits acquis.

31. Le caractère nébuleux de la question des droits acquis apparaît, par exemple, dans le fait qu'au cours du débat M. Yasseen s'est demandé, à juste titre, si les nationaux de l'Etat prédécesseur ne devraient pas être considérés comme une troisième catégorie de personnes, qui se distingueraient à la fois des nationaux de l'Etat successeur et des étrangers²².

32. Assurément certains Etats prétendent faire valoir des droits acquis qui sont fort contestables et que l'on devrait écarter; aussi, M. Nagendra Singh approuve-t-il sans réserve l'idée de poser la question du point de vue des pays en voie de développement, mais il croit préférable de ne le faire que lorsque la Commission aura été en mesure de formuler certains des principes qui dominent l'ensemble du sujet de la succession d'Etats.

33. A son avis, la Commission devrait exprimer ses remerciements au Rapporteur spécial pour son deuxième rapport si intéressant et lui demander de préparer un troisième rapport qui contiendrait des articles sur le droit de la succession d'Etats touchant les dettes publiques, les biens publics et d'autres sujets semblables relevant de la succession d'Etats en matière économique et financière.

34. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle les positions de principe qu'il a prises lors de son intervention à la 1005e séance²³. M. Ouchakov considère comme certain que le droit international contemporain ne peut pas protéger directement des particuliers, car ceux-ci ne sont pas des sujets de droit international, et ne reconnaît aucun droit acquis concernant les biens des personnes physiques et morales étrangères. Il est donc tout à fait d'accord avec le Rapporteur spécial quant à l'état actuel du droit international à l'égard des prétendus droits acquis.

35. Quant à la manière dont la Commission devrait aborder le problème, on peut se demander s'il doit être étudié sur la base de la matière successorale, problèmes financiers, économiques ou territoriaux, par exemple, ou s'il ne vaut pas mieux partir des différents types de succession d'Etats.

36. L'année précédente, la Commission a approuvé le principe d'une étude plus particulière de la succession

d'Etats par décolonisation, sans négliger les autres modes de succession²⁴. Il est certain que les solutions varient selon l'origine de la succession : alors qu'un nouvel Etat né du fait de la décolonisation peut être dégagé de toute obligation, un Etat issu de la fusion de plusieurs Etats ou du partage d'un Etat se verra appliquer une solution différente.

37. Bien entendu, le Rapporteur spécial est entièrement libre d'aborder le sujet comme il l'entend. Peut-être, cependant, voudra-t-il examiner encore une fois les différentes manières d'étudier la question et la possibilité d'adopter des méthodes différentes suivant le type de succession d'Etats considéré. En tout cas, M. Ouchakov est convaincu qu'il faut consacrer à la décolonisation un chapitre spécial englobant toutes les questions de succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

38. M. CASTAÑEDA, relevant la remarque de M. Ago selon laquelle la situation de l'Etat successeur en ce qui concerne les étrangers est, en principe, plus ou moins la même que celle d'un Etat quelconque hors succession, fait observer que M. Ago a cependant fait cette réserve qu'il pouvait y avoir des exceptions.

39. Ces exceptions peuvent être recherchées dans deux directions opposées. Tout d'abord, l'Etat successeur peut-il avoir des obligations plus étendues que celles de l'Etat prédécesseur? La réponse est bien entendu négative. Le fait de la succession n'ajoute rien. Le Rapporteur spécial a fort bien expliqué au paragraphe 33 de son rapport que si le fait de la succession imposait des obligations supplémentaires à l'Etat successeur, ce ne pourrait être que par un "mystérieux phénomène de transmutation juridique". On ne voit pas en effet quel fondement donner à ces obligations nouvelles.

40. Le second type d'exceptions n'a pas été suffisamment mis en lumière. Les obligations contractées par l'Etat prédécesseur ne peuvent-elles se trouver réduites, du fait de la succession, pour l'Etat successeur puisque, pour ce dernier, elles sont *res inter alios acta*? Il n'est pas possible de donner une réponse de caractère général. Il faut étudier la question pour chaque type de succession. Ainsi, dans une succession par décolonisation, lorsque des concessions ont été accordées à vil prix ou dans des conditions concevables à un certain moment mais inacceptables aujourd'hui, le fait que l'Etat successeur est étranger à l'octroi de ces concessions peut avoir pour conséquence de réduire ses obligations. Ainsi, tout en reconnaissant comme principe général que l'Etat successeur se trouve placé dans la même situation que l'Etat prédécesseur, on peut admettre, par exception, que sa situation puisse être modifiée du fait même de la succession.

41. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) conteste la prémisse de la continuité sur laquelle repose le raisonnement de M. Ago. En effet, s'il n'y a pas d'élément de rupture, cela

²² Voir 1006e séance, par. 56.

²³ Voir par. 44 à 48.

²⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, par. 61 et 79.

revient à dire que l'Etat successeur assume les obligations de l'Etat prédécesseur. Il n'y a plus alors à se demander si l'Etat successeur peut modifier ou abolir les droits acquis. Le problème est résolu dès la prémisse.

42. On pourrait aboutir à une situation plus claire si l'on adoptait une autre prémisse, que M. Bedjaoui serait prêt à accepter. Au lieu de partir du principe de continuité selon lequel l'Etat successeur reçoit dans son ordre juridique l'ordre juridique ancien, on pourrait dire que l'Etat successeur n'est qu'un Etat comme les autres et se référer à l'ordre juridique international. Il y aurait alors continuité non par rapport à l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur mais par rapport à l'ordre juridique international. Dès lors que l'Etat successeur naît à la vie juridique internationale, il accepte d'emblée la règle du jeu, c'est-à-dire l'ordre juridique international. Sur cette base, on pourrait admettre le raisonnement par lequel M. Ago trace la ligne de partage entre la succession d'Etats, qui touche le fond du droit, et la responsabilité, qui recouvre les problèmes de sanction des violations.

43. Comme vient de le dire M. Castañeda, l'Etat successeur doit même pouvoir revendiquer le droit d'être tenu d'obligations moindres que celles de l'Etat prédécesseur dans la mesure où il n'a nullement participé à l'élaboration des règles juridiques qu'il se voit imposer.

La séance est levée à 12 h 45.

1008e SÉANCE

Mercredi 25 juin 1969, à 10 h 10

Président : M. Nikolai OUCHAKOV

Présents : 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.4/216/Rev.1)

[Point 2 b de l'ordre du jour]

(suite)

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

2. M. IGNACIO-PINTO s'associe aux félicitations qui ont été exprimées au Rapporteur spécial pour la solidité du contenu et l'élégance de forme de son rapport. La question de la décolonisation a été particulièrement bien étudiée.

3. Le débat a cependant montré, tout d'abord, qu'il importe de considérer la succession d'Etats, et plus spécialement en matière économique et financière, sous un angle pratique. Le problème des droits acquis est si complexe et fait l'objet de tant de controverses que si l'on devait rester sur ce terrain la Commission risquerait fort d'aboutir rapidement à une impasse. Il vaudrait donc mieux rechercher de manière pragmatique les points sur lesquels un accord serait possible en vue de l'élaboration de textes à soumettre aux Etats. C'est le seul moyen, semble-t-il, de parvenir à une codification et à un développement progressif lent mais sûr du droit international en matière de succession d'Etats.

4. Tous ceux qui ont vécu sous le régime de la colonisation sauront gré au Rapporteur spécial d'avoir mis l'accent sur ce problème. Pourtant, la décolonisation ne s'est pas faite de manière uniforme. Les modalités d'accession à l'indépendance ont été diverses. Ce serait une erreur de ne pas en tenir compte.

5. Les thèses du Rapporteur spécial conviennent parfaitement au contexte dans lequel il situe la décolonisation. Lorsqu'elle n'est pas volontaire, lorsqu'elle est, en quelque sorte, un arrachement, la conclusion s'impose qu'il ne peut y avoir de droits acquis.

6. Mais la décolonisation peut résulter d'un accord entre l'ancienne puissance coloniale, Etat prédécesseur, et le pays colonisé, Etat successeur. L'Etat successeur peut, par convention, avoir librement accepté ce qui a été fait par l'Etat prédécesseur. En outre, il y a une question de bonne foi. Ainsi, une compagnie de chemins de fer a cédé au Dahomey son exploitation par l'intermédiaire du Gouvernement français. Lors de l'accession à l'indépendance, la dette publique comprenait ce qui restait à payer au titre de cette cession. M. Ignacio-Pinto ne croit pas que le Dahomey puisse purement et simplement renier cette dette aujourd'hui.

7. Les Etats nés par décolonisation ont un intérêt capital à ne pas adopter de positions extrêmes. Ils sont tous soumis aux impératifs du développement. Or, ce développement ne peut se faire qu'avec le concours des investisseurs. Ce point de vue est peut-être terre-à-terre, mais il est réaliste.

8. Dans l'ensemble, les développements du rapport concernant les autres hypothèses de succession d'Etats doivent être approuvés. Cependant, étant donné qu'il s'agit là d'un terrain mouvant, il faut éviter les déclarations de caractère trop absolu. Comme l'a dit M. Rosenne à la séance précédente, il est préférable de s'orienter vers des solutions susceptibles de recueillir un large accord.

9. Passant au questionnaire présenté par le Rapporteur spécial¹, M. Ignacio-Pinto déclare que, pour lui aussi, il y a dans la succession d'Etats substitution et non transfert de souveraineté. Il est partisan du respect des droits acquis dans certains cas, les situations ne se présentant pas toutes

¹ Voir 1003e séance, par. 1.