

Document:-
A/CN.4/SR.1008

Compte rendu analytique de la 1008e 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>)*

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.

de manière uniforme. En outre, il faut songer que la décolonisation pourra s'achever dans un avenir assez proche. Si l'on veut travailler pour l'avenir, il ne faut pas s'enfermer dans une conception particulière de la question de la succession d'Etats.

10. Quant aux travaux et enquêtes visés par la question 8, comme l'a dit M. Yasseen, il ne faut pas charger le Secrétariat d'une tâche qui incombe à la Commission elle-même².

11. En conclusion, M. Ignacio-Pinto approuve le rapport dans ses grandes lignes et sait gré au Rapporteur spécial d'avoir reconnu, au paragraphe 156, que certaines obligations s'imposent à l'Etat successeur. Il appartient donc à la Commission de définir ces obligations.

12. M. KEARNEY dit qu'il ressort du débat qu'il est tout aussi impossible de rejeter purement et simplement la notion des droits acquis, comme le Rapporteur spécial propose de le faire dans son rapport, que de l'accepter sans réserve. Plusieurs membres ont déjà fait observer que le droit international renferme un ensemble considérable d'éléments à l'appui de la thèse qu'un Etat successeur n'a pas toute liberté en ce qui concerne les droits de propriété créés sous le régime de l'Etat prédécesseur, et que si l'Etat successeur désire prendre possession de ces biens il est tenu d'indemniser les anciens propriétaires. Il serait superflu de récapituler tous les ouvrages de doctrine, les décisions et les précédents à l'appui de ce point de vue, quelques-uns des membres de la Commission en ayant déjà donné une idée suffisante.

13. L'assertion, au paragraphe 148 du rapport du Rapporteur spécial, selon laquelle le droit international n'a pas élevé la notion de droits acquis à la dignité d'un principe ne peut réduire à néant cet important ensemble d'éléments du droit international. Ce type d'affirmation gratuite pourrait aussi bien être contré par l'assertion que le principe des droits acquis est de *jus cogens* et, partant, incontestable. Les deux assertions sont probablement aussi fausses l'une que l'autre.

14. Le fait est qu'un nombre assez considérable d'Etats soutiennent le principe que l'Etat successeur est tenu de respecter les droits acquis en versant une indemnité en cas de nationalisation de biens étrangers. Il ne fait aucun doute pour M. Kearney que la Commission ne parviendra pas à un accord fondé sur l'assertion qu'un tel principe n'existe pas.

15. Mais la Commission ne parviendra pas non plus à une solution en voulant ignorer certains des problèmes fort concrets que le Rapporteur spécial a soulevés dans son rapport. Le Rapporteur spécial a cité des cas où un fardeau exagérément lourd a été imposé à d'anciennes colonies et indiqué que dans certains cas il a pu arriver que les propriétés d'anciens colons, du fait de leur trop grande superficie et d'une exploitation rétrograde, aient sérieusement entravé le développement économique de l'Etat successeur. Il est évident que si un tel état de choses est très

répandu, il faut le prendre en considération et mettre au point des mesures appropriées.

16. Mais la Commission a besoin de disposer de plus amples renseignements et de mieux connaître les faits dans chaque cas d'espèce pour pouvoir sérieusement s'attaquer à des problèmes de cet ordre. Il lui faudra savoir par exemple dans quelle mesure l'économie, ou des secteurs déterminés de l'économie, d'une ancienne colonie sont entre les mains d'étrangers qui tiennent leurs biens de l'Etat prédécesseur. Il lui faudra savoir aussi si les étrangers réinvestissent dans l'économie locale, dans quelle mesure ils fournissent des services d'experts et des techniques qui ne pourraient être obtenus par ailleurs, dans quelle mesure leurs recherches et leurs programmes de développement profitent à l'économie locale, et quelles peuvent être les conséquences indirectes, bonnes ou mauvaises, de leur activité sur l'économie. Par exemple, suscitent-ils et encouragent-ils une plus grande productivité ou au contraire l'empêchent-ils? Il ne s'agit là que de quelques exemples du type de renseignements que la Commission devra obtenir pour pouvoir s'occuper de façon vraiment satisfaisante des problèmes soulevés par le Rapporteur spécial. On ne saurait se fonder sur les pratiques anciennes pour établir des règles générales : c'est ainsi qu'un des griefs les plus importants, qui apparaît souvent dans la littérature juridique, est que les sociétés étrangères tendent à saigner l'économie d'un pays donné parce qu'ils en retirent des bénéfices excessifs. M. Kearney tient à faire observer toutefois que le *Treasury Department* (Ministère des finances) de son propre pays s'inquiète vivement de ce que les sociétés américaines installées à l'étranger ne rapatrient pas leurs bénéfices, généralement pour des raisons fiscales, et de ce qu'elles essaient d'accroître leurs avoirs en capitaux à l'étranger.

17. Se référant au questionnaire du Rapporteur spécial, M. Kearney fait observer au sujet de la question 8 que si la Commission doit s'occuper du développement progressif du droit international, il importe bien plus d'évaluer les conséquences économiques et financières du maintien, de l'abandon ou de la modification de la notion des droits acquis.

18. Quant à la principale question en cause, à savoir l'existence ou la non-existence des droits acquis, M. Kearney pense que le Rapporteur spécial a abordé le problème d'un point de vue juridique trop étroit; il dit notamment au paragraphe 149 de son rapport : "Mais s'il n'a jamais existé un droit acquis au maintien *ne varietur* d'une situation donnée, la théorie est inutile." Il semble que cette déclaration s'inspire trop du formalisme juridique et bien trop peu des principes fondamentaux que le droit est censé servir. Après tout, le droit n'est pas une simple abstraction; il vise à assurer la paix et l'harmonie dans la société humaine. Si la théorie des droits acquis est considérée sous cet angle, il paraît difficile de conclure sans plus qu'elle est inutile étant donné qu'elle tend sans nul doute à promouvoir la stabilité, notamment dans les domaines économique et financier, et à encourager les investissements de capitaux et l'assistance technique. En outre, elle permet d'éviter certaines conséquences qui

² Voir 1006e séance, par. 61.

pourraient résulter de la négation de la notion des droits acquis, par exemple la possibilité, pour un Etat étranger qui a perdu ce qu'il estimait être un droit acquis, de recourir à des sanctions. Après tout, les investissements étrangers constituent un élément important des finances d'un grand nombre d'Etats, notamment de leur balance des paiements, et toute nationalisation à grande échelle sans indemnisation pourrait directement ou indirectement mettre en jeu leurs intérêts.

19. On pourrait soutenir que le maintien des droits acquis fait obstacle à un objectif social, qui est d'améliorer la condition économique des pays pauvres et notamment celle des anciennes colonies. C'est sur cette thèse, semble-t-il, que se fondent bien des positions adoptées par le Rapporteur spécial dans son rapport. Mais pour concilier le conflit apparent entre deux objectifs sociaux internationaux, dont chacun est valable dans son propre domaine, il faut encore que la Commission dispose de bien plus de renseignements qu'elle n'en a actuellement au sujet de l'incidence des droits acquis sur le développement économique des anciennes colonies. M. Kearney est convaincu que pour trouver une solution aux aspects économiques et financiers de la succession d'Etats il faut que la Commission parte du principe qu'elle traite d'objectifs sociaux concurrents qui semblent à certains moments entrer en conflit et que la seule façon de résoudre le problème est de trouver les points de friction et la façon de les éliminer.

20. Revenant au questionnaire du Rapporteur spécial, M. Kearney ne pense pas qu'il soit nécessaire d'engager plus avant la discussion du fondement juridique visé par la question 1, ni celle du maintien ou du refus des droits acquis visée par les questions 2 et 3. A propos de la question 4, M. Kearney se demande, comme d'autres membres, si la Commission doit parvenir à des conclusions sur le problème des droits acquis en général. Quant à la question 5, s'il faut tracer des limites, il faut le faire lors de l'examen approfondi d'un projet d'articles. Pour ce qui est de la question 6, M. Kearney estime, comme nombre d'autres membres de la Commission, que les chances de progrès seront bien plus grandes si la Commission se concentre sur des problèmes concrets au lieu d'examiner les droits acquis dans l'abstrait.

21. Le rapport ne contient pas d'essai de définition des droits acquis; il se peut fort bien que cette définition soit impossible. De l'avis de M. Kearney, il y a sans doute une différence considérable en équité, en droit et en fait, entre le détenteur de titres libellés en monnaie étrangère émis par les anciens pouvoirs publics locaux de l'Etat prédécesseur, l'actionnaire étranger d'une société établie dans le même Etat sous le régime de l'Etat prédécesseur et l'étranger qui possède et exploite une entreprise agricole dans l'Etat successeur. La discussion de la notion des droits acquis lui a parfois paru bien vaine parce que l'éventail des situations de fait est si large qu'il ne peut exister de théorie unique pouvant s'appliquer à toutes. M. Kearney demande donc instamment que la Commission étudie des sujets précis, tels que les biens publics et les dettes publiques, pour voir quelles solutions précises elle pourrait apporter à des problèmes précis.

22. M. Kearney demande aussi qu'outre les problèmes liés à la décolonisation il soit tenu compte de tous les aspects de la succession, comme l'union d'Etats, la division d'Etats et la cession de territoire.

23. Sir Humphrey WALDOCK déclare que rien de ce qui a été dit au cours de la discussion ne l'a incité à modifier de façon notable les vues qu'il a exprimées antérieurement³.

24. Pour le moment, il se propose essentiellement de voir où en est le débat. Tous les membres de la Commission, y compris le Rapporteur spécial, conviendront qu'il existe un sérieux malaise en raison de la grande importance donnée dans le rapport à la question des droits acquis, prise comme point de départ de l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Les raisons de ce malaise sont diverses. Les préoccupations de certains membres de la Commission, comme le Président et M. Ustor, tiennent à ce qu'ils n'accordent pas de valeur à l'idée même des droits acquis. D'autres membres ont le sentiment que la discussion des droits acquis dans le rapport est menée de façon trop absolue et qu'elle équivaut à une attaque directe contre la notion même de droits acquis; ceux-ci estiment qu'il faudrait établir un meilleur équilibre dans la façon de traiter les intérêts en jeu.

25. Il apparaît donc clairement que la question des droits acquis est une question particulièrement controversée et qu'elle pourrait mener rapidement la Commission à une impasse dans une entreprise dont tous les intéressés souhaitent le succès; sir Humphrey Waldock espère que le Rapporteur spécial tiendra compte de ce fait dans ses observations finales sur l'orientation future de son travail.

26. La décision que le Rapporteur spécial et la Commission elle-même sont sur le point de prendre au sujet de ce travail sera incontestablement une décision très importante et sir Humphrey Waldock a tenu à préciser sa position, car il ne pourra malheureusement pas assister à la séance suivante, à laquelle il est prévu que la Commission doit clore son débat.

27. Sir Humphrey Waldock pense que les problèmes de succession d'Etats intéressant les droits des particuliers seront les problèmes les plus controversés. Ces problèmes dépassent de loin la question des droits acquis et englobent plusieurs autres questions extrêmement délicates, telles que celle de la nationalité, qui sont plus délicates encore dans le contexte de la décolonisation. Par exemple, la période coloniale a eu des incidences considérables sur la démographie de certains territoires britanniques. Sous la protection de la souveraineté britannique, il s'est produit de vastes mouvements migratoires s'étendant sur de longues périodes. Les communautés non autochtones se sont développées et ont prospéré et dans certains cas en sont venues à dépasser en nombre la population autochtone. Des situations de ce genre ont créé de graves problèmes liés à l'acquisition de la qualité de l'Etat quand le Royaume-Uni s'est efforcé de réaliser dans la paix et l'harmonie le

³ Voir 1005e séance, par. 7 et suiv.

processus de la décolonisation. Les questions de nationalité de ce genre sont fort controversées et soulèvent des problèmes humains de grande ampleur.

28. La meilleure manière d'aborder le sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités consiste probablement à s'attacher à des questions telles que les biens publics et les dettes publiques. Dans le contexte de ces questions concrètes, la Commission serait à même de mettre en relief les principes fondamentaux du sujet; il lui serait alors plus facile de traiter, dans une phase ultérieure, d'autres branches de ce même sujet.

29. Sir Humphrey Waldock se gardera de trancher sur le fond. Il ne voudrait pas se prononcer sur une question de fond avant que la Commission n'ait beaucoup progressé dans sa connaissance du sujet. Il peut toutefois dire, d'ores et déjà, avec M. Ignacio-Pinto, que ce serait une erreur que de réunir sous une même rubrique tous les cas de décolonisation. Dans la pratique, ces cas ont été très divers et il faut tenir compte des différentes situations qui se sont produites.

30. En tant que Rapporteur spécial sur la succession d'Etats et de gouvernements en matière de traités, Sir Humphrey Waldock exprime le regret qu'il ne lui soit pas possible de réaliser beaucoup de progrès sur ce sujet avant la fin de 1969, moment où il espère être dégagé de certaines autres obligations importantes. Quand les travaux sur la succession d'Etats en matière de traités seront plus avancés, la Commission constatera probablement qu'un sujet de caractère aussi technique offre un meilleur cadre à l'étude de la question des droits acquis.

31. Sir Humphrey Waldock a pu constater que bien des problèmes techniques relatifs aux traités se posent en matière de succession d'Etats; on pourrait y trouver une base qui ne donnerait pas prise à la controverse pour un examen ultérieur de certains des mêmes problèmes dans le cadre de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Il est hors de doute que ce dernier sujet constitue de beaucoup la partie la plus difficile de la succession d'Etats pour le Rapporteur spécial qui en est chargé.

32. M. RAMANGASOAVINA rend hommage au Rapporteur spécial pour la qualité et la densité de son rapport. La Commission peut maintenant mesurer le bien-fondé du choix qu'elle a fait en sa personne et l'intérêt de la division en deux parties de la matière de la succession d'Etats. Il est naturel que le Rapporteur spécial ait été un peu plus sensible à l'un des aspects du problème, celui de la décolonisation.

33. Le rapport montre que ni la pratique ni la doctrine ne permettent de dégager de solutions uniformément admises d'où l'on pourrait tirer une règle de droit international. La notion de droits acquis est confuse et la position des Etats varie parfois suivant les circonstances. Ainsi l'on voit tel Etat, qui avait rejeté énergiquement les prétendus droits acquis des étrangers sur un territoire qu'il avait conquis à la fin du siècle dernier, réclamer avec la même vigueur, après

l'indépendance récente du même territoire, le respect de ses propres droits acquis.

34. La compétence souveraine du nouvel Etat, sa faculté d'établir un ordre juridique nouveau, les impératifs de son développement, qui exigent la mobilisation intégrale de ses richesses et ressources naturelles, l'imprécision même de la notion de droits acquis et les problèmes relatifs aux modalités et à l'époque d'acquisition des droits qui sont invoqués sont autant de facteurs qui jouent contre la mise en application de cette notion. C'est ce qui a conduit les Etats qui voulaient sauvegarder des avantages acquis à en prévoir le maintien dans leur constitution ou dans des accords de coopération conclus au moment de la déclaration d'indépendance.

35. Cependant, même lorsque les droits acquis sont ainsi consolidés, il est clair qu'on peut aboutir à une certaine injustice car on est ainsi amené à mettre les nationaux de l'Etat prédécesseur à l'abri de toute mesure ultérieure prise par le nouvel Etat alors que les nationaux du nouvel Etat auront à les subir. Il faut aussi noter qu'à l'inverse des Etats qui ont consacré les droits acquis dans leur constitution ou dans un texte conventionnel, il y a des Etats, moins nombreux peut-être, qui ont supprimé les droits acquis dans les conventions qu'ils ont passées.

36. La preuve est faite qu'il n'y a pas de règle établie ni de pratique régulièrement suivie en la matière. Les solutions varient suivant les circonstances qui ont donné lieu à la succession d'Etats, les substitutions de souveraineté qui se sont produites à l'amiable se prêtant plus facilement à des concessions réciproques que celles qui se sont produites à la suite d'une rupture brutale. Aussi, tout en reconnaissant qu'il n'y a pas de critère sûr, ne peut-on toutefois rejeter en bloc la théorie des droits acquis car il y a des situations qui méritent d'être préservées, ne serait-ce qu'au nom de la justice et de l'équité.

37. Dans un premier temps, les études devront être orientées vers les problèmes des droits acquis en matière économique et financière, mais dans des termes plus généraux. Certains aspects des droits acquis peuvent relever de la responsabilité des Etats. Toutefois, dans son ensemble, la matière pourrait être étudiée à partir d'autres notions, imprécises peut-être, mais qui peuvent s'éclairer mutuellement, telles que l'équité, la bonne foi et l'enrichissement sans cause. Si au lieu de fonder l'étude sur la notion de droits acquis on la fait reposer sur une base plus large en se plaçant sur le terrain de la réciprocité des droits et obligations des Etats en matière économique et financière, cela permettra d'une part d'éviter la polémique sur la notion même de droits acquis et d'autre part de mieux rendre compte de situations dans lesquelles on a trop tendance à considérer que les obligations sont à sens unique.

38. En effet, il peut aussi y avoir des obligations de l'Etat prédécesseur envers l'Etat successeur ou ses nationaux : ce sont par exemple les pensions dues aux anciens combattants, aux militaires ou fonctionnaires à la retraite du

régime antérieur; ce sont encore les dettes d'intérêt stratégique (ou dépenses scélérates) contractées par l'Etat prédécesseur pour consolider son pouvoir avant l'indépendance et que l'Etat successeur refuse de payer; c'est encore l'Etat successeur situé en aval d'un cours d'eau et tributaire de l'Etat prédécesseur situé en amont.

39. Cette approche du problème permettra peut-être de dépolitiser les termes du débat et d'obtenir un exposé plus équilibré des droits et obligations respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur. En dernière analyse, la matière pourrait ainsi rejoindre celle de la responsabilité des Etats.

40. M. BARTOŠ ne peut se défendre de féliciter à nouveau le Rapporteur spécial de son excellent rapport, qui donne matière à réflexion. Il constate toutefois à regret que le Rapporteur spécial a omis d'étudier les effets de la succession d'Etats sur les droits des particuliers, qui, de l'avis de M. Bartoš, méritent d'être réglés indépendamment de la question des intérêts économiques et financiers des Etats et des personnes morales et qui sont d'ailleurs plus importants du point de vue du droit international.

41. Dans son rapport, le Rapporteur spécial tend à réfuter le principe du respect des droits acquis. C'est peut-être également dans ce sens que va le cours de l'histoire puisque les droits acquis étaient autrefois considérés comme sacrés et qu'on en est progressivement venu à mettre leur intangibilité en doute. Après la seconde guerre mondiale, avec le processus de la décolonisation, on a été amené à se demander s'il fallait accepter ou non la doctrine des droits acquis dans le cas de changement de souveraineté territoriale. C'est une question qui s'était déjà posée notamment à la Russie soviétique, après la Révolution d'octobre, et à la Yougoslavie après le renversement de la monarchie. L'Union soviétique a considéré et considère encore qu'il n'y a pas de continuité entre le régime impérial et le régime issu du peuple et que l'Etat soviétique n'a donc pas hérité des obligations du régime prédécesseur. La Yougoslavie, pour sa part, après une période d'hésitation, a reconnu les obligations extérieures créées sous l'ancienne monarchie mais non les obligations liées à l'ordre public intérieur. Dans le cas des Etats nouvellement indépendants issus de la décolonisation, l'attitude varie selon le processus d'émancipation. Certains, comme le Pakistan et l'Inde, ont reconnu la continuité des obligations. En revanche, dans le cas de l'Etat d'Israël, qui a été créé à la suite de la renonciation par la Grande-Bretagne à son mandat sur la Palestine, il y a eu cessation d'une souveraineté et création d'une autre et il ne saurait donc y avoir transfert d'obligations.

42. En ce qui concerne la question des droits acquis en droit public, le Rapporteur spécial n'a défendu que la thèse de la *tabula rasa*, qui est juridiquement exacte mais que les créanciers n'ont jamais acceptée. Pour que le rapport soit complet, il aurait dû mentionner diverses autres thèses, notamment celle des dettes utiles, encore que le caractère d'utilité publique de ces dettes soit souvent contestable.

43. Pour ce qui est de l'égalité des personnes, M. Bartoš tient à souligner qu'il ne faut pas confondre la protection

diplomatique et le régime des capitulations. La protection diplomatique a pour objet d'assurer la protection des intérêts des ressortissants et des personnes morales d'un Etat dans un autre Etat dans les limites reconnues par le droit international, mais elle ne donne pas le droit d'empiéter sur la juridiction de l'Etat hôte.

44. Quant à la condition des étrangers, les notions de non-discrimination et de "standard minimum international" n'appartiennent pas au passé, comme semble le penser le Rapporteur spécial. En effet, l'ONU elle-même, dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme⁴, a reconnu certains "standards minimums" à l'homme en tant que tel, indépendamment de toute nationalité. C'est l'annonce d'une ère nouvelle où sera suivie la pratique des Nations Unies.

45. Sur la question de l'indemnisation, M. Bartoš reconnaît que la doctrine est divisée. En général, ce sont les Etats créanciers qui sont en faveur de l'indemnisation absolue, alors que les Etats débiteurs nient l'obligation d'indemniser ou ne la reconnaissent qu'avec réserves. Toutefois, le refus d'indemniser peut parfois mettre l'Etat débiteur dans une situation internationale telle qu'il n'a d'autre choix que de payer ses dettes s'il veut de nouveau avoir accès au marché mondial. Tel a été le cas de la Yougoslavie après la seconde guerre mondiale.

46. Il semble donc que l'indemnisation soit un problème politique et économique plus qu'un problème juridique. C'est une question de rapport des forces sur le plan international. Dans le cas des Etats issus de la décolonisation, s'ils acceptent d'indemniser, c'est souvent par souci d'établir de bonnes relations politiques avec l'Etat prédécesseur. La question est alors généralement réglée par voie d'accord.

47. M. Bartoš reconnaît qu'il n'y a pas lieu d'indemniser les grands propriétaires ou les personnes morales qui, dans les anciennes colonies, exploitaient les richesses naturelles, car on peut supposer à bon droit qu'ils étaient de mauvaise foi. Il ne peut y avoir enrichissement sans cause lorsque l'Etat successeur dépossède ces personnes, puisqu'il ne fait que recouvrer des biens appartenant au patrimoine national, ce qui est conforme à la justice et aux résolutions de l'Assemblée générale relatives à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles⁵. Toutefois, les particuliers de petite condition, comme les ouvriers et les agriculteurs, qui vivaient sur le territoire de l'Etat prédécesseur, ont le droit d'être indemnisés dans les limites de ce qui est juste et raisonnable, ou de bénéficier de facilités pour emporter leurs biens s'ils quittent le territoire. On peut dire que cette forme de dette est une obligation du droit international général qui ne découle pas d'un traité mais qui peut être sanctionnée par un traité réglant toutes les questions d'indemnisation.

⁴ Voir résolution 2200 (XXI) de l'Assemblée générale.

⁵ Résolutions 1803 (XVII) et 2158 (XXI) de l'Assemblée générale.

48. Le Rapporteur spécial devrait être invité à préparer un projet définitif d'articles, compte tenu des observations qui ont été formulées par les divers orateurs au cours de la discussion sur le point de l'ordre du jour à l'étude, et à le présenter à la prochaine session de la Commission.

La séance est levée à 12 h 40.

1009e SÉANCE

Jeudi 26 juin 1969, à 11 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, 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. ALBÓNICO appuie sans réserve la philosophie politique qui est à la base de l'excellent rapport du Rapporteur spécial, bien qu'il ne soit pas d'accord avec certaines conclusions d'ordre juridique. Selon lui, la Commission doit, d'après son mandat, étudier dans les grandes lignes les principaux systèmes juridiques du monde quelles que soient les opinions politiques de ses membres.

3. M. Albónico se propose d'examiner le rapport de façon assez détaillée pour indiquer les points sur lesquels il est d'accord et ceux sur lesquels il ne l'est pas. Tout d'abord, il relève la remarque liminaire du Rapporteur spécial (par. 1) précisant qu'il ne présente "qu'une approche provisoire du problème", ce qui explique certaines omissions mineures, par exemple dans les citations.

4. Le Rapporteur spécial déclare qu'il se borne "à suivre les avis exprimés au sein de la Sixième Commission", avis dont il fait mention spéciale dans son rapport (par. 5). On a dit que du fait de cette approche le rapport ressemblait à une plaidoirie et ne présentait pas une analyse équilibrée de la situation. Pour sa part, M. Albónico estime que le Rapporteur spécial est allé trop loin à certains égards, alors qu'à d'autres il a été plutôt prudent.

5. Contrairement à ce qui est soutenu dans le rapport (par. 7), le problème des droits acquis ne se pose pas

uniquement dans les cas de bouleversements sociaux et politiques. Il a un rôle important dans les conflits de lois en droit international privé et aussi dans les conflits inter-temporels; or il ne saurait être question dans aucun de ces cas de brusques mutations sociales ou politiques.

6. M. Albónico pense, comme le Rapporteur spécial, qu'une loi qui a un effet immédiat et concerne toute les conséquences des situations juridiques nées avant sa promulgation n'est pas rétroactive (par. 11). Une loi n'a d'effet rétroactif que si elle supprime un droit déjà acquis. Au Chili, la règle de non-rétroactivité de la loi n'est qu'une simple recommandation du législateur; le pouvoir législatif peut rendre une loi expressément rétroactive et cela est arrivé malgré un siècle et demi de régime démocratique ininterrompu dans ce pays.

7. M. Albónico ne croit pas que le fait de ne pas verser une indemnité en cas d'expropriation constitue une négation des droits acquis (par. 12). Cette non-indemnisation peut résulter d'un état de nécessité, notion qui bien sûr ne fait pas encore partie du droit international.

8. M. Albónico appuie sans réserve la suggestion du Rapporteur spécial (par. 16) de préparer une compilation de la pratique des Etats en la matière. Pour mener ce travail à bien, la Commission devrait disposer de renseignements complets sur la pratique véritable des Etats. Comme cette compilation ne sera suivie d'aucun commentaire, son coût sera moins élevé que le Secrétariat ne l'a prévu.

9. M. Albónico a été très favorablement impressionné par les paragraphes 22 et 23 du rapport, qui traitent des questions de fond essentielles. Le Rapporteur spécial a eu raison de souligner que l'Etat successeur a les mêmes droits et les mêmes obligations que l'Etat prédécesseur (par. 24 et 25) et que l'Etat successeur ne tient pas sa souveraineté de l'Etat prédécesseur mais du droit international et de sa qualité d'Etat (par. 29).

10. M. Albónico pense comme le Rapporteur spécial que l'Etat successeur reçoit bien sa souveraineté du droit international et ce "pleinement et sans restriction" (par. 35). A ce propos, M. Albónico tient à ajouter que l'Etat successeur peut limiter l'exercice des droits acquis, voire supprimer ces droits pour certains motifs tels que l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique, sous réserve du versement d'une indemnité appropriée en fonction de la capacité économique réelle de l'Etat. Dans ce même paragraphe 35, le Rapporteur spécial mentionne les "situations antérieures", mais cette expression vise manifestement les droits acquis. La terminologie importe peu, le problème est le même.

11. M. Albónico souscrit sans réserve aux idées contenues dans la section intitulée "Absence de droits acquis dans le domaine des droits publics" (par. 36 à 38). Cependant, pour ce qui est des dettes publiques, il pense qu'il faut établir une distinction entre les dettes contractées par l'Etat et les dettes contractées par un régime, distinction que le Rapporteur spécial a omis de faire dans la section consacrée