

Document:-
A/CN.4/SR.1221

Compte rendu analytique de la 1221e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1973, vol. I

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

tes qui apparaissent dans différents traités, en des règles générales d'application universelle, sans compter que les Etats tiennent généralement à régler certaines questions de manière spécifique par voie d'accord particulier. La Commission serait donc en quelque sorte appelée à codifier les règles supplétives qui devraient s'appliquer dans les cas — rares mais possibles et en tout cas à préciser — où il n'y a pas d'accord. Néanmoins, on peut craindre de donner ainsi l'impression qu'il existe dans le droit international général un véritable corps de règles régissant cette matière. Ce serait aller trop loin.

42. Il ne faut pas perdre de vue le principe de base qu'est la liberté des Etats. Or, certains des projets d'articles semblent définir bien davantage l'exercice normal de la souveraineté de l'Etat et la liberté que celle-ci comporte que des règles de succession d'Etats. Il ne faudrait pas croire que tout exercice d'une liberté par un Etat est le fruit d'une concession du droit international. Par exemple, le privilège d'émettre de la monnaie, énoncé au paragraphe 1 du projet d'article 12, ne découle pas d'une règle de droit international comme on pourrait le croire à la lecture de ce paragraphe. Ce privilège découle de la souveraineté intérieure de l'Etat, c'est une faculté dont il jouit, mais qui ne lui a pas été octroyée par le droit international régissant la succession d'Etats.

43. Une autre question très importante est la distinction qu'il y a lieu de faire entre la souveraineté et la propriété. La souveraineté relève du droit international tandis que la propriété relève du droit interne. Cela ne veut pas dire que le droit international ne peut intervenir pour établir comment, dans certains cas, peut s'opérer un transfert de propriété, mais la Commission devra toujours se demander, lorsqu'elle examinera les divers articles du projet, si elle se trouve devant un cas de souveraineté ou de propriété, c'est-à-dire si l'Etat doit être considéré, dans chaque cas concret, comme sujet de droit international ou comme sujet de droit interne.

44. L'on ne devrait pas poser de règles générales sans rapporter pleinement la preuve de l'existence de critères assez généralement admis pour autoriser à affirmer ces règles.

45. M. TSURUOKA dit que la Commission a pour tâche d'élaborer des articles qui offrent des solutions satisfaisantes pour l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et les Etats tiers. Ces articles doivent être rédigés de façon simple et claire de manière à former un instrument juridique utile d'application facile.

46. Un parallélisme plus rigoureux avec le projet d'articles sur la succession en matière de traités serait souhaitable, tant du point de vue de la terminologie que pour éviter toute lacune ou double emploi. Il conviendrait par ailleurs de préciser le sens et la portée d'expressions comme « biens publics » et « droits et obligations ».

47. Dans le projet d'articles, le Rapporteur spécial a mis l'accent sur les relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur mais il arrive fréquemment que les intérêts d'Etats tiers soient aussi en jeu. Pour que ces

Etats n'aient pas à souffrir du refus d'un Etat successeur ou d'un Etat prédécesseur d'honorer des obligations qu'il ne considère pas comme siennes, il faudrait que les biens publics comprennent aussi les obligations, les dettes et les biens en pays tiers.

48. Les articles 1^{er} et 2 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction. Quant à l'article 3, M. Tsuruoka préfère la définition de la « succession d'Etats » qui est donnée dans le projet d'articles sur la succession en matière de traités.

La séance est levée à 13 heures.

1221^e SÉANCE

Mercredi 6 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Mustafa Kamil YASSEEN

puis : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/226; A/CN.4/247 et Add.1; A/CN.4/259; A/CN.4/267)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE PREMIER (Portée des présents articles)

ARTICLE 2 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles) et

ARTICLE 3 (Expressions employées) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre le débat général sur le sixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/267) et l'examen des articles 1^{er}, 2 et 3.

2. M. HAMBRO dit que, tout en ayant suivi le débat avec intérêt et admiration, il ne peut s'empêcher de craindre que la Commission ne tente d'en faire trop. Comme Ulysse autrefois, elle semble s'embarquer dans un long et périlleux voyage, sur des mers inconnues, parsemées d'écueils et de bas-fonds. Ainsi que M. Yasseen l'a fait remarquer à la séance précédente, elle court le risque de ne jamais atteindre son objectif, à moins d'entreprendre immédiatement l'examen des divers articles.

3. M. Hambro constate avec plaisir que le Rapporteur spécial, dans son sixième rapport, a renoncé à certaines des considérations idéologiques et politiques qui figuraient dans son premier rapport¹, pour adopter une méthode plus simple et plus pragmatique. Tout comme

¹ *Ibid.*, 1968, p. 96, doc. A/CN.4/204.

M. Reuter, il est heureux aussi que le Rapporteur spécial ait accepté de ne pas trop insister sur les questions de décolonisation, puisqu'il existe d'autres formes de succession d'Etats qui revêtent une importance égale.

4. Quand bien même certains des problèmes liés à cette question se révéleraient insolubles dans l'immédiat, le droit appelé à les régir n'étant pas encore fixé, M. Hambro est convaincu qu'il est encore temps de faire œuvre utile et que le rapport définitif, collectif, rendrait un hommage durable à l'esprit diligent et inventif du Rapporteur spécial.

5. M. RAMANGASOAVINA dit que le Rapporteur spécial a fait un excellent travail, d'autant plus admirable que la doctrine et la jurisprudence sont presque inexistantes en la matière, ce qui fait que tout le mérite lui en revient. En outre, on ne peut manquer de remarquer dans le sixième rapport une nette amélioration, tant quantitative que qualitative, par rapport aux rapports antérieurs. Le Rapporteur spécial a tenu compte des opinions exprimées à la Commission du droit international et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale et, soucieux de ne pas entraver la bonne marche des travaux de la Commission, il a su écarter les problèmes litigieux que posent les définitions, en remettant l'examen à plus tard. C'est une méthode que M. Ramangasoavina approuve entièrement.

6. Le Rapporteur spécial a en outre le mérite d'avoir essayé de grouper dans le projet tous les éléments relatifs à la succession dans les matières autres que les traités, travail énorme vu qu'il n'y a encore eu aucune tentative de codification en la matière. Il s'est efforcé d'élaborer de façon pragmatique des projets d'articles qui peuvent servir de base de discussion. La typologie proposée est acceptable, car elle tient compte de ce qui a été fait dans le domaine de la succession en matière de traités et assure ainsi la continuité et l'unité des travaux que la Commission a successivement consacrés au droit des traités et à la succession d'Etats en matière de traités. Le travail actuel de la Commission ressortit davantage au développement progressif du droit qu'à sa codification et on ne peut que regretter qu'elle dispose de si peu de temps pour examiner des textes dont l'intérêt est indéniable.

7. L'article 1^{er} et l'article 2 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction ; l'article 3 aussi, bien qu'il donne de la succession d'Etats une définition différente de celle qui avait été retenue dans le projet d'articles sur la succession en matière de traités². Cette différence est justifiée pour les raisons qu'a indiquées le Rapporteur spécial et que M. Ramangasoavina approuve.

8. Sir Francis VALLAT tient à féliciter le Rapporteur spécial de son sixième rapport et de la présentation orale très utile qu'il en a faite.

9. Sir Francis serait heureux, pour sa part, que les articles 1^{er} et 2 soient renvoyés au Comité de rédaction, mais M. Ouchakov a très justement souligné à la séance précédente, qu'il était nécessaire de préciser le

sens des termes « succession d'Etats » et « biens publics ». Il serait donc préférable de commencer par examiner les articles 3, alinéa a, et 5.

10. Les Etats ont d'ores et déjà acquis une grande pratique dans le domaine des traités relatifs à divers types de transferts de territoires et à l'apparition de nouveaux Etats. Sir Francis pense donc qu'il serait utile que le Rapporteur spécial présente, en la matière, une documentation qui pourrait faire l'objet d'un examen comparé de la part de la Commission.

11. M. MARTÍNEZ MORENO considère comme une œuvre pratiquement nouvelle la codification du sujet que le Rapporteur spécial a brillamment traité dans son rapport. Les cas de succession d'Etats dans les matières autres que les traités sont, en fait, extrêmement variés, puisqu'il peut y avoir succession non seulement du fait de l'accession à l'indépendance, mais aussi du fait de l'union ou de la dissolution d'Etats, et le Rapporteur spécial a, en conséquence, jugé nécessaire de réviser certaines de ses idées antérieures.

12. Le problème des biens publics dans les territoires absorbés est particulièrement ardu. Ainsi que M. Reuter l'a signalé, la définition même du terme « territoire » soulève des difficultés particulières au stade actuel de la discussion, car on pourrait concevoir qu'il se rapporte à la mer territoriale, au plateau continental, voire à l'espace aérien situé au-dessus. Il serait donc souhaitable de s'entendre sur une définition générale du mot « territoire » avant d'aborder le problème des biens publics.

13. De même, il est nécessaire de déterminer quelle est exactement la situation de la population d'un territoire absorbé, avant d'examiner la question de la monnaie et du privilège d'émission. Dans des cas de ce genre, les aspects monétaires sont très complexes, car il n'est pas exclu que les accords de Bretton Woods et les règles du Fonds monétaire international viennent interdire le transfert à l'Etat successeur des droits de tirage spéciaux, par exemple, qui pourraient fort bien devenir l'unité monétaire des temps futurs.

14. M. Martínez Moreno souscrit dans une large mesure aux critiques formulées par M. Pinto au sujet de la terminologie utilisée par le Rapporteur spécial³, mais il pense que celui-ci s'est efforcé d'employer les termes admis du droit international, dont un grand nombre ont été tirés des propres textes de la Commission.

15. M. Martínez Moreno appuie la proposition tendant à renvoyer les articles 1^{er} et 2 au Comité de rédaction. Quant à l'article 3, tout comme M. Kearney, il s'interroge sur l'emploi du mot « souveraineté » dans la définition de la « succession d'Etats » qui figure à l'alinéa a ; mais il est convaincu que le Comité de rédaction sera en mesure d'élaborer une définition satisfaisante, en sorte que la Commission puisse poursuivre ses travaux.

16. Enfin, tout en reconnaissant qu'il est souhaitable que le sixième rapport du Rapporteur spécial fasse

² *Ibid.*, 1972, vol. II, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, art. 2.

³ Voir séance précédente, par. 9 à 21.

l'objet d'une discussion générale, M. Martínez Moreno estime que la Commission devrait concentrer son attention sur les articles eux-mêmes.

17. M. SETTE CÂMARA pense que, pour examiner le très important et volumineux rapport du Rapporteur spécial, la Commission devrait procéder article par article de la manière habituelle.

18. M. Sette Câmara convient, avec plusieurs autres membres de la Commission, que les articles 1^{er} et 2 sont tout à fait satisfaisants après les efforts faits par le Rapporteur spécial pour répondre à ses vœux.

19. A propos de l'article 1^{er}, M. Sette Câmara signale toutefois qu'encre que les articles actuels s'appliquent aux « effets de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités », ils joueront en fait le rôle de dispositions supplétives appelées à compléter les traités et à offrir des directives en leur absence ou dans leur silence, afin qu'un cadre conventionnel soit toujours présent.

20. En ce qui concerne l'article 3, M. Ouchakov a relevé la différence entre la définition de la « succession d'Etats » qui figure à l'alinéa *a* de cet article et celle qui est donnée au paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 2 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Aux termes de cette dernière définition, « l'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire ». Le commentaire relatif à cette définition ajoute : « En conséquence, cette expression est employée pour désigner uniquement le fait de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement. » Au paragraphe 5 de son commentaire de l'article 3 (sixième rapport), le Rapporteur spécial a expliqué pourquoi il a adopté une définition différente, mais il s'agit sans aucun doute d'un point qui appelle une décision de la part de la Commission.

21. Enfin, M. Sette Câmara partage les doutes exprimés par M. Pinto au sujet de la terminologie utilisée dans le projet d'articles. La définition des « biens publics », en particulier, soulèvera des difficultés dans le cas des Etats socialistes.

22. M. QUENTIN-BAXTER n'a, pas plus que les autres membres de la Commission, de difficulté réelle à accepter les trois premiers articles énoncés dans le sixième rapport du Rapporteur spécial, à l'exception de l'alinéa *a* de l'article 3. Il se serait contenté d'écarter ce dernier point comme un simple problème de rédaction s'il n'était apparu, aux paragraphes 3 et 4 du commentaire de cet article, que le Rapporteur spécial attachait une importance essentielle à cette définition.

23. Au paragraphe 4, le Rapporteur spécial a déclaré : « En passant de la succession en matière de traités à la succession dans les matières autres que les traités, on s'aperçoit que l'on passe du fait de la simple substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales sur un territoire au problème du contenu concret des droits et obligations transférés de ce fait

à l'Etat successeur dans les divers domaines relatifs aux biens publics, aux dettes publiques, à la condition des habitants, etc. »

24. Sans contester cette idée, M. Quentin-Baxter se demande s'il est nécessaire de l'introduire dans la définition de la « succession d'Etats », étant donné que l'idée des « effets » de la succession figure également à l'article 4. C'est là une suggestion d'ordre purement rédactionnel, mais, à son sens, il y a avantage à ce que les définitions fondamentales restent extrêmement simples.

25. M. Quentin-Baxter s'interroge aussi sur l'emploi des mots « la substitution d'une souveraineté à une autre » au lieu des mots « la substitution d'un Etat à un autre », qui étaient employés au paragraphe 1 *b* de l'article 2 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Le mot « souveraineté » a de nombreuses connotations différentes, dont certaines apparaissent très clairement tandis que d'autres sont plus indécisées et plus discutables. M. Quentin-Baxter préférerait les mots « la substitution d'un Etat à un autre ».

26. Il partage entièrement l'avis des membres de la Commission qui se sont demandé quelle était la fonction exacte de l'article 5. Le Rapporteur spécial a posé la même question au paragraphe 2 de son cinquième rapport (A/CN.4/259), dans les termes suivants : « On pourrait en effet concevoir que la succession d'Etats, phénomène de substitution d'une souveraineté à une autre sur un territoire, comporte la déchéance automatique du support matériel de la souveraineté antérieure et donc la substitution *ipso jure* de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans le droit à la propriété publique ». M. Quentin-Baxter reconnaît lui-même qu'au sens premier du terme le mot « souveraineté » est utilisé en droit international pour désigner l'autorité sur un territoire et la juridiction exclusive à l'intérieur de ce territoire, dans lequel l'Etat est le législateur.

27. Pour étudier ce problème, le Rapporteur spécial a pris comme point de référence la question des biens situés non pas à l'intérieur du territoire mais à l'étranger et a conclu que c'était là une situation où le changement de souveraineté, la substitution d'un Etat à un autre, n'entraînent pas immédiatement un transfert automatique des droits de propriété en jeu.

28. M. Quentin-Baxter pense que la situation est fondamentalement la même dans les deux cas. L'Etat dans lequel les biens sont situés est le législateur ; sur le plan du droit interne, il exerce une autorité et une juridiction exclusives, mais l'exercice de ces pouvoirs est toujours soumis aux exigences du droit international. L'objet du présent projet d'articles est justement d'indiquer quelles sont ces exigences, quelles sont les limitations imposées à l'exercice de son pouvoir par l'Etat.

29. M. Quentin-Baxter pense que le projet d'articles n'a rien à voir avec le problème particulier de la responsabilité de l'Etat envers les étrangers. Dans l'ordre actuel des choses, un Etat souverain a le pouvoir de changer les droits de propriété en droit interne et les conséquences internationales d'un tel acte doivent être considérées dans le cadre général de la responsabilité

des Etats et, en particulier, dans le contexte des devoirs envers les Etats étrangers et leurs ressortissants.

30. Cette tâche semble dépasser de beaucoup le cadre du présent projet d'articles et la Commission devrait faire porter ses efforts sur la question de savoir si la substitution d'un Etat à un autre a supprimé, diminué, ou transformé le devoir qui incombe au nouvel Etat. Un certain nombre de membres ont noté que, dans bien des cas, ces droits seront définis dans des traités et que la Commission établit des règles supplétives sous réserve du droit des Etats de régler leurs affaires par voie de traité. Toutefois, ces règles supplétives ont une immense importance car, dans certains cas, un règlement par voie de traité n'est pas toujours aisé.

31. En ce qui concerne les nouveaux Etats, un des points essentiels du droit international est qu'une puissance décolonisatrice ne doit pas, par exemple, être autorisée à régler certaines questions qui affecteront son ancien territoire. Le droit international exige que ce territoire devienne lui-même un membre indépendant de la communauté internationale avant d'essayer de régler par voie de traité la question de ses propres droits et obligations. En outre, comme on l'a déjà fait observer, l'ère de la décolonisation touche maintenant à sa fin et la Commission doit de plus en plus faire porter son attention sur d'autres domaines. Mais, même dans ces domaines, l'apparition de nouveaux Etats par éclatement ou démembrement d'un ancien territoire posera les mêmes problèmes.

32. M. Quentin-Baxter pense donc que, même si l'on assignait à la présente étude des limites aussi modestes que possible, elle présenterait encore d'énormes difficultés. Les règles fixées par la Commission devront être extrêmement souples pour pouvoir s'appliquer compte tenu des mérites de chaque cas.

33. Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement l'article 5, M. Quentin-Baxter constate que, bien que cet article traite de la définition des biens publics, on y trouve immédiatement l'écho de problèmes qu'il a déjà tenté d'exposer. Cet article prévoit que les biens publics seront déterminés au premier chef selon les lois de l'Etat prédécesseur, alors que, de toute évidence, aucune tentative ne sera faite pour élever la législation de cet Etat à quelque chose d'immuable, qui s'écarte du plan interne et se situe en permanence au niveau international. Le Rapporteur spécial a certes essayé d'apporter une restriction à la définition en ajoutant les mots « ou qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur sur ce territoire ». Toutefois, cette tentative de restriction pose justement le problème de la « souveraineté » et la question de savoir comment évaluer la nécessité d'exercer cette souveraineté. Pour répondre à cette dernière question, il faudrait, en fait, faire appel à bon nombre des critères qui seraient ceux de la responsabilité de l'Etat envers des Etats tiers et leurs ressortissants.

34. M. OUCHAKOV reconnaît que l'absence quasi totale de jurisprudence et de doctrine dans un domaine en soi très difficile rend particulièrement ardue la tâche du Rapporteur spécial, mais il ne doute pas que celui-ci

saura, grâce à sa grande compétence, venir à bout des difficultés inhérentes à la phase préliminaire de toute étude d'un sujet donné.

35. Les trois premiers articles soumis à la Commission ne posent pas de problème de fond et pourraient être renvoyés au Comité de rédaction. L'alinéa *a* de l'article 3 pose cependant un problème de forme. S'il est vrai qu'il n'y a pas de différence, quant au fond, entre « substitution d'un Etat à un autre » et « substitution d'une souveraineté à une autre », M. Ouchakov est d'avis qu'il est préférable de parler de substitution d'un Etat à un autre pour ne pas accréditer l'idée que les territoires coloniaux relevaient autrefois de la souveraineté de l'ancienne métropole. Dire qu'une souveraineté est substituée à une autre, c'est reconnaître la souveraineté de l'ancienne métropole sur ses colonies. Or, les anciennes colonies étaient sous l'administration des métropoles et non sous leur souveraineté. Mieux vaut donc ne rien dire qui puisse jeter le doute dans les esprits à ce sujet.

36. Pour gagner du temps, la Commission pourrait aussi renvoyer au Comité de rédaction l'article 4, qui ne pose pas de problème, et passer directement à l'examen de l'article 5, qui est l'article clef du projet. M. Ouchakov fait observer au sujet de ce dernier article qu'une définition doit découler de l'ensemble des autres articles et qu'elle ne peut donc être approuvée que provisoirement pour faciliter la suite des travaux en précisant le sens de certains termes.

M. Castañeda prend la présidence.

37. M. USTOR félicite le Rapporteur spécial de ses rapports fort intéressants et de son projet d'articles, qui a le mérite de suivre en grande partie le schéma du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, que la Commission a adopté en 1972.

38. Cependant, le Rapporteur spécial s'est écarté de ce schéma sur deux points : la définition de la succession d'Etats et la typologie des cas de succession. M. Ustor est personnellement d'avis que, bien que la Commission ne soit pas absolument tenue par ses précédents, elle ne devrait s'en écarter que pour des raisons impératives.

39. Pour ce qui est de la définition, M. Ustor reste favorable à la formule de 1972, qui définit simplement la « succession d'Etats » comme la substitution d'un Etat à un autre pour un certain territoire. Cependant, il serait prêt à réviser sa position si le Rapporteur spécial pouvait fournir des raisons qui emportent la conviction.

40. De même, en ce qui concerne la typologie, M. Ustor estime convaincants les arguments avancés par M. Ouchakov en faveur du maintien du schéma de 1972.

41. Sous réserve de ses observations relatives à l'alinéa *a* de l'article 3, il approuve donc les suggestions faites par M. Yasseen au sujet de la marche à suivre pour les articles 1^{er}, 2 et 3⁴.

⁴ Voir séance précédente, par. 2 à 7.

42. Cela étant, M. Ustor aimerait formuler quelques remarques générales et propose d'introduire deux nouvelles dispositions dans la deuxième partie, intitulée « Dispositions générales ».

43. La première disposition serait une clause de sauvegarde selon laquelle les dispositions du projet d'articles seraient sans effet sur le droit des Etats intéressés de régler les questions de succession d'Etats par voie de traité. M. Ustor estime que presque toutes ces questions peuvent être réglées au moyen d'un traité entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, parfois avec la participation d'Etats tiers. Peut-être le Rapporteur voudrait-il examiner dans quelle mesure les diverses règles ont un caractère simplement supplétif et s'il existe des règles qui ne pourraient pas être modifiées par l'accord des parties.

44. La deuxième disposition serait un article qui prévoirait que toutes les règles énoncées dans le projet d'articles sont sans préjudice du droit souverain de l'Etat successeur de réglementer le droit de propriété dans son propre domaine de compétence. Pour parler clairement, l'Etat successeur est un Etat souverain comme n'importe quel autre et il a plein pouvoir de réglementer des questions de cet ordre.

45. La présence dans le projet d'un article énonçant ce principe pourrait simplifier la situation concernant d'autres questions, comme le droit de l'Etat d'émettre de la monnaie, droit qui n'est évidemment pas hérité de l'Etat prédécesseur, mais procède de la souveraineté de l'Etat successeur. Elle influencerait aussi sur la définition des biens publics ; l'article 5 se réfère à la législation de l'Etat prédécesseur, mais l'Etat successeur est sans nul doute entièrement libre de modifier le système tant juridique qu'économique sur son territoire et des biens qui étaient antérieurement privés peuvent donc devenir publics.

46. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, s'associe aux hommages rendus au Rapporteur spécial pour son étude de la question et pour le projet d'articles qu'il a présenté. Il faudra garder présent à l'esprit au cours du débat que les articles présentés par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport ne traitent que des biens publics et que d'autres sujets seront examinés dans des rapports ultérieurs.

47. Sa première remarque générale consistera à rappeler qu'en examinant, en 1968, le critère de la délimitation entre les sujets de la succession en matière de traités et de la succession dans les matières autres que les traités⁵, la Commission a abandonné sa conception antérieure qui reposait sur la source de la succession : d'une part, la succession opérée au moyen d'un traité, d'autre part, la succession découlant de règles de droit international coutumières⁶.

48. La Commission a jugé cette première conception irréaliste, la question de savoir si la succession résulte

d'un traité ou non n'étant pas essentielle. Il existe par ailleurs une différence sensible entre la succession en matière de traités et la succession dans des matières autres que les traités, comme les dettes publiques et les biens publics.

49. En ce qui concerne la définition de la succession d'Etats à l'alinéa *a* de l'article 3, M. Castañeda est sensible à l'argument avancé par M. Ouchakov en faveur de l'uniformité avec le texte du paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 2 du projet de 1972⁷. Néanmoins, la Commission est libre d'adopter une définition différente aux fins du présent projet, et, d'un point de vue logique, il est parfaitement possible d'y utiliser l'expression « succession d'Etats » dans un sens différent de celui du projet de 1972.

50. En outre, il convient de noter que la définition de l'article 3, si elle diffère de celle du paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 2 du projet de 1972, ne la contredit pas. Comme elle, elle repose sur la notion de substitution ; elle ne stipule pas que la succession d'Etats s'entend du transfert des droits et obligations relatifs au territoire. La notion de substitution de souveraineté n'est pas en désaccord avec celle de substitution d'un Etat à un autre.

51. M. Castañeda admet cependant, avec M. Kearney, que l'expression « effets pratiques » n'est pas appropriée⁸. Il faudrait évidemment parler d'effets juridiques.

52. M. Castañeda est prêt à se laisser convaincre par le Rapporteur spécial de la nécessité de s'écarter des précédents de 1972 à d'autres égards, mais il aimerait qu'on lui fournisse quelques raisons en plus de celles des paragraphes 3 et 4 du commentaire de l'article 3, qui sont insuffisantes.

53. La position de M. Castañeda est la même vis-à-vis de la classification des cas de succession. Il est prêt à accepter une classification différente de celle qui a été adoptée en 1972 si le Rapporteur spécial fournit des motifs suffisants à l'appui. L'adoption d'une certaine classification pour les besoins du projet sur la succession en matière de traités ne doit pas faire obstacle à l'adoption d'une classification différente dans le projet à l'examen si cela se justifie.

54. M. Castañeda est d'accord avec M. Ouchakov sur la nécessité de stipuler clairement dans le projet que les questions de succession d'Etats dans les matières autres que les traités doivent être réglées essentiellement par voie de traité entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, parfois avec la participation d'Etats tiers⁹. La question est liée à l'important problème du caractère supplétif des règles du projet ; pour sa part, il juge improbable que l'on trouve des règles impératives en la matière.

55. Enfin, M. Castañeda souscrit aux remarques de M. Ouchakov concernant la question très importante des titres. Certains des articles du projet ne peuvent

⁵ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46.

⁶ *Ibid.*, 1967, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 38 à 41.

⁷ Voir séance précédente, par. 34.

⁸ *Ibid.*, par. 32.

⁹ *Ibid.*, par. 37.

être interprétés qu'en se reportant à leur titre ; dans certains cas, il est même nécessaire de se reporter aux titres du chapitre et de la section pour comprendre le sens de l'article. Ce procédé de rédaction ne laisse pas de comporter certains risques.

56. M. BILGE s'associe aux hommages rendus au Rapporteur spécial, qui s'est engagé sur un terrain plein d'embûches et qui n'a guère trouvé de précédents sur lesquels se fonder. Après avoir étudié le sujet à fond, le Rapporteur spécial a acquis certaines convictions qu'il défend dans son projet d'articles, en s'appuyant parfois sur une décision ou une opinion doctrinale particulière. Ce ne sont pas à proprement parler ses vues personnelles que défend le Rapporteur spécial, mais les résultats de son minutieux travail de synthèse.

57. N'ayant pas encore pu se livrer à un tel travail, M. Bilge se voit obligé de réserver sa position. Il approuve néanmoins la méthode pragmatique adoptée par le Rapporteur spécial, car elle lui paraît être la seule méthode applicable en l'occurrence. Plutôt que d'élaborer une théorie générale, le Rapporteur spécial a préféré présenter les principaux cas de succession qui peuvent se produire, et proposer des solutions.

58. Les deux premiers articles proposés ne présentent aucune difficulté. L'article 1^{er} est une disposition classique qui délimite la portée du projet, tandis que l'article 2 est repris textuellement du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. A ce propos, M. Bilge rappelle qu'il est de ceux qui, l'année précédente, ont voté pour cette disposition, en estimant qu'il valait mieux exprimer l'idée qu'elle contenait, quand bien même elle irait de soi.

59. Le mot « souveraineté », qui figure à l'alinéa a de l'article 3, est le mot clef de cette disposition. Ce terme ne devrait pas présenter de difficultés insurmontables, bien qu'il revête des sens différents en droit interne et en droit international et que sa portée ne soit pas toujours la même au regard de la Charte ou de certaines déclarations et résolutions de l'Organisation des Nations Unies. Le Rapporteur spécial n'a pas utilisé le terme « souveraineté » dans un sens large. Il entend désigner ainsi la volonté des habitants d'un territoire déterminé de se gouverner eux-mêmes et de participer aux relations internationales. Tel qu'il est employé dans la définition de l'expression « succession d'Etats », le mot « souveraineté » sert simplement à délimiter le sujet à codifier et à indiquer qu'il s'agit d'une succession conforme au droit international public.

60. Quant à savoir s'il vaut mieux reprendre la définition adoptée l'année précédente ou en élaborer une nouvelle, M. Bilge constate que le sujet actuellement étudié semble appeler une nouvelle définition. En effet, ce sujet porte sur la succession d'Etats en général et exige donc une définition plus large que celle de la succession d'Etats en matière de traités. Il est à noter d'autre part que la succession en matière de traités donne naissance à des rapports tripartites entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers, tandis que la succession d'Etats dans les matières autres que les traités engendre plutôt des rapports bilatéraux. Certes, il se

peut que des Etats tiers entrent en jeu, mais ils sont généralement moins directement intéressés.

61. C'est pourquoi M. Bilge, qui est pourtant favorable à l'uniformisation des définitions qu'adopte la Commission, estime que l'expression « succession d'Etats » pourrait être définie d'une manière plus générale dans le sujet à l'étude que dans le sujet connexe. De toute façon, la Commission devra, selon son habitude, revoir les définitions proposées par le Rapporteur spécial, une fois qu'elle aura examiné les différents cas de succession.

62. M. CALLE y CALLE s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour son analyse remarquable d'une question sur laquelle la doctrine et la jurisprudence fournissent peu de renseignements.

63. En ce qui concerne la définition de la « succession d'Etats », il est favorable à l'introduction de la notion de substitution de souveraineté. Les questions telles que la succession aux biens publics sont régies par des règles fondées sur la souveraineté de l'Etat successeur.

64. Le Rapporteur spécial a indiqué que la liste des expressions données à l'article 3 était incomplète et que de nouvelles expressions pourraient y être ajoutées ultérieurement. Pour sa part, M. Calle y Calle propose d'inclure dans cet article la définition de la date de succession qui est importante pour des questions comme les effets de la succession aux dettes publiques. Il suggère, en outre, que l'on définisse l'expression « Etats nouvellement indépendants ».

65. Pour ce qui est de la classification des cas de succession, il juge acceptables les propositions du Rapporteur spécial.

66. Enfin, il souscrit à la méthode pragmatique du Rapporteur spécial ; le projet d'articles énonce des règles pratiques. Le meilleur moyen d'examiner ces règles consiste à procéder article par article.

La séance est levée à 13 heures.

1222^e SÉANCE

Jeudi 7 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramanasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/226; A/CN.4/247 et Add.1; A/CN.4/259; A/CN.4/267)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)