

Document:-
A/CN.4/SR.1222

Compte rendu analytique de la 1222e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

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>)*

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 définit 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. Raman-gasoavina, 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 les membres de la Commission à poursuivre le débat général sur le sixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/267) et l'examen des projets d'articles 1^{er}, 2 et 3.

2. M. BARTOŠ souligne que le sujet à l'examen, s'il est nouveau du point de vue théorique, n'est pas nouveau dans la pratique du droit international. La Commission a scindé la succession d'Etats en deux sujets, selon qu'elle se produit en matière de traités ou dans les matières autres que les traités. Pour le premier sujet, celui de la succession en matière de traités, qui a été confié à sir Humphrey Waldock, il est possible de développer les règles classiques du droit international, fondées sur la présomption d'une libre expression de la volonté des parties en cause. Incidemment, M. Bartoš fait observer que les parties n'ont cependant pas toujours la possibilité d'exprimer librement leur volonté et il se réfère à ce propos à la création de l'Etat yougoslave. En matière de succession d'Etats, certains accords traduisent moins la volonté de l'une et de l'autre parties que la volonté unique d'un Etat à visées impérialistes qui l'impose à un autre.

3. La question de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités touche à l'ensemble du droit international. On se trouve en présence de deux conceptions fondamentales. L'une met l'accent sur les droits acquis de l'ancien souverain tandis que l'autre, d'inspiration révolutionnaire, met l'accent sur la libération ; la naissance d'un nouvel Etat indépendant implique alors le transfert de la souveraineté avec tous ses attributs. Par contre, selon la première conception, des droits acquis, plus ou moins légalement d'ailleurs, restent attachés à l'Etat prédécesseur, si bien que l'Etat successeur n'est libéré qu'en partie. L'Organisation des Nations Unies a proclamé le droit inaliénable des nations libérées à la souveraineté sur leurs ressources et richesses naturelles ; ce principe s'applique non seulement aux richesses naturelles mais à des richesses artificielles telles que routes, chemins de fer, canaux, etc. De ces deux conceptions découlent des conséquences opposées en ce qui concerne l'indemnisation de l'Etat prédécesseur.

4. Il importe donc de choisir celle des deux conceptions qui répond à la politique généralement suivie par la communauté internationale. Or la tendance semble être de reconnaître aux Etats nouvellement indépendants un droit naturel sur leur sol et leurs biens, et c'est cette tendance qu'a adoptée le Rapporteur spécial, tout en veillant à la présenter avec modération pour ne pas susciter d'antagonisme.

5. En ce qui concerne les trois premiers articles proposés, ils énoncent des dispositions et des idées fondamentales de droit international, que la plupart des nations reconnaissent. M. Bartoš insiste sur la nécessité de définir la notion de biens publics. Les biens publics

de l'Etat ne sont pas simplement des biens déterminés ; ils constituent l'ensemble du domaine public. Cette précision devrait être introduite dans les dispositions préliminaires.

6. Quant à la règle du transfert, elle soulève la question de la date du transfert. Faut-il tenir compte de la date d'acquisition du territoire par le nouveau souverain ou, au contraire, peut-on considérer que l'occupation ou la colonisation entraînent une limitation ou une suspension provisoire de la souveraineté ? Donc, même si l'on considère que le changement de souveraineté s'opère *de jure* à un moment donné, on peut quand même faire intervenir la règle de rétroactivité, que M. Bartoš souhaiterait voir figurer dans le projet. Ainsi, les Etats ne perdent pas leur droit à la souveraineté sur leur sol, et celle-ci réapparaît. Ces idées devraient être exprimées dans le projet d'articles ou, tout au moins, dans le commentaire.

7. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à répondre aux observations faites au cours du débat.

8. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que toutes les idées exposées au cours de la discussion ne manquent pas de l'aider dans la poursuite de ses travaux.

9. En ce qui concerne l'article 1^{er}, relatif à la portée du projet, M. Bedjaoui rappelle que la Commission a nettement délimité ce sujet en 1967. Elle a distingué, d'une part, la succession en matière de traités, ces derniers étant considérés comme une source de droits et d'obligations et, d'autre part, la succession en matière de droits et d'obligations découlant d'autres sources que les traités¹. Elle a donc voulu opposer la succession de type conventionnel à la succession de type non conventionnel. Or, lorsque le premier sujet a été examiné, les traités n'ont pas été considérés comme constituant une source de droits et d'obligations mais comme un objet successoral. On ne s'est pas occupé de connaître le contenu des traités mais de savoir simplement si l'Etat successeur devait les recevoir dans son ordre juridique. Par souci de symétrie, il fallait donc renoncer à la classification selon les sources pour le deuxième sujet. Les questions à traiter au titre du deuxième sujet, notamment en ce qui concerne les biens publics et les dettes publiques, ne devaient pas être considérées en fonction de sources autres que conventionnelles, telles que la coutume, mais comme des objets de succession. La distinction établie selon les sources s'est révélée peu féconde, la coutume n'aurait d'ailleurs fourni que peu d'indications et il aurait été difficile de fixer la ligne de démarcation entre les sources conventionnelles et les autres sources, ainsi que M. Bartoš l'a déjà fait observer en 1968². Et c'est M. Ago qui, le premier, a signalé que la distinction établie par la Commission n'était pas satisfaisante et qu'il fallait supprimer l'équivoque qu'elle suscitait³.

¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 38 à 41.

² *Ibid.*, 1968, vol. I, p. 106, 960^e séance, par. 50.

³ *Ibid.*, p. 105 et 106, par. 37 et 38.

10. Le Rapporteur spécial rappelle que les matières autres que les traités, qui doivent être prises en considération, ont été dégagées en 1963 par la Sous-Commission présidée par M. Lachs. Elles ont ensuite été approuvées par la Commission, en 1968, lorsque celle-ci a examiné le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/204)⁴. Ces matières constituent des objets de succession, qu'il existe ou non des règles conventionnelles. A ce propos, M. Bedjaoui tient à donner à M. Ouchakov l'assurance que le projet n'a jamais entendu exclure la faculté qu'ont les Etats de procéder à la succession par voie d'accord.

11. M. Bedjaoui estime que l'article 1^{er} devrait être renvoyé au Comité de rédaction, comme l'ont suggéré la plupart des membres de la Commission.

12. L'article 2, qui a son équivalent dans le projet connexe, n'a pas soulevé de difficultés. Il pourrait aussi être renvoyé au Comité de rédaction.

13. En revanche, l'article 3 a donné lieu à des discussions, ce qui n'est pas surprenant puisqu'il contient des définitions. Certains membres, comme M. Yasseen, jugent préférable d'ajourner l'examen des définitions ; d'autres, et notamment M. Ouchakov, estiment que les définitions présentent une importance primordiale et qu'elles peuvent avoir des conséquences décisives pour l'ensemble du projet ; d'autres encore ont demandé des explications au Rapporteur spécial ou suggéré des modifications rédactionnelles. Parmi ces derniers, M. Kearney a proposé de remplacer les mots « effets pratiques » par « effets juridiques »⁵. M. Bedjaoui lui donne entièrement raison car c'est avant tout des effets juridiques concrets que la Commission doit se préoccuper. Le Rapporteur spécial accueille aussi très favorablement la suggestion de M. Yasseen tendant à remettre à plus tard l'examen des définitions. C'est là, en effet, la pratique suivie par la Commission pour tous les projets d'articles, et notamment pour le projet de sir Humphrey Waldock.

14. Bien qu'il soit préférable de n'examiner l'article 3 que plus tard, le Rapporteur spécial souhaite répondre aux remarques faites à son sujet. Etant donné la diversité des sens que peut prendre le mot « souveraineté », comme l'a noté M. Quentin-Baxter, peut-être vaudrait-il mieux éviter d'employer ce terme. Toutefois, M. Bilge a fait remarquer, à juste titre, que l'on s'exagère les difficultés que ce terme soulève et qu'en tout cas elles ne sont pas insurmontables, si bien que la Commission pourrait se mettre d'accord sur sa signification exacte. Le Rapporteur spécial l'a employé à dessein pour ne pas parler seulement de « l'Etat », mais aussi de la « juridiction » de celui-ci au sens large.

15. Quant à M. Ouchakov, il a exprimé l'espoir que la Commission adopte une définition générale de l'expression « succession d'Etats », applicable aux deux sujets. Or, le Rapporteur spécial rappelle que, dans le rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale en 1968, la Commission a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de

chercher à élaborer une définition générale de la succession d'Etats⁶. D'ailleurs, lors du débat de 1968, M. Ouchakov avait lui-même estimé qu'il n'était pas nécessaire que la Commission cherche à élaborer une définition générale de la succession d'Etats, qui n'aurait guère d'intérêt pratique pour une convention future⁷.

16. Cela étant, le Rapporteur spécial partage les préoccupations actuelles de M. Ouchakov, persuadé comme lui qu'il faut éviter d'élaborer plusieurs définitions différentes dans le cadre d'une même question. Néanmoins, le fait même que la succession d'Etats ait été divisée en trois sujets indique que chacun de ceux-ci présente des caractéristiques propres, ce qui pourrait militer en faveur de définitions différentes.

17. Le Rapporteur spécial rappelle cependant qu'il avait été le premier à suggérer une définition générale, puisque le point 2 du questionnaire qu'il a présenté à la Commission en 1968 était intitulé « Définition générale de la succession d'Etats »⁸. Il envisageait la question sur trois plans : le plan terminologique, le plan formel et le plan du fond. C'est bien parce que la Commission a renoncé à une définition générale que le Rapporteur spécial a proposé une seconde définition. En 1968, il était apparu que manifestement chaque Rapporteur spécial était fondé à formuler une définition particulière pour son propre projet. Le rattachement du sujet de sir Humphrey Waldock au droit général des traités montre la différence entre les deux sujets. Une autre différence tient au fait que le sujet de sir Humphrey Waldock comporte plus d'aspects de droit international public que celui de M. Bedjaoui. En outre, le problème des biens publics fait intervenir des notions très différentes de la notion de traité, comme celles de contrat administratif, de concession ou de législation interne. Il est à noter d'autre part que les deux définitions proposées ne s'opposent pas mais se complètent. Elles reflètent deux aspects d'une même question et la définition proposée par M. Bedjaoui n'implique aucune remise en question des travaux de la Commission relatifs à la succession en matière de traités. Comme l'a souligné sir Humphrey Waldock, « on ne peut tenir pour établi qu'un mot qui a un certain sens dans une convention doit nécessairement avoir exactement le même sens dans d'autres contextes⁹ ».

18. Il existe, entre les deux sujets, une différence qui peut justifier deux définitions complémentaires. La succession en matière de traités met en cause le droit de l'Etat de ne se lier par un traité que par un effet de sa volonté. C'est ce droit qui doit être concilié avec le phénomène de la succession d'Etats. Dans ce contexte, peu importent donc les droits et obligations qui découlent de la succession. C'est si vrai que sir Humphrey Waldock a proposé, dans sa première définition, de considérer la succession d'Etats comme un changement de

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 50.

⁷ *Ibid.*, vol. I, p. 126, 963^e séance, par. 53.

⁸ *Ibid.*, p. 115, 962^e séance, par. 1.

⁹ *Ibid.*, p. 123, 963^e séance, par. 9.

⁴ *Ibid.*, vol. II, p. 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 79.

⁵ Voir 1220^e séance, par. 32.

compétence en matière de conclusion des traités¹⁰. En revanche, dans le sujet de M. Bedjaoui, la question de la compétence n'est pas en jeu, ce sont les droits et obligations qui découlent du changement de compétence qu'il faut prendre en considération. L'année précédente, M. Ouchakov a d'ailleurs fait observer que la succession d'Etats comporte deux éléments : d'une part, la substitution d'un Etat à un autre, et, d'autre part, les conséquences juridiques de cette substitution, et il a suggéré d'introduire ce deuxième élément dans la définition du terme « succession »¹¹. C'est précisément ce qu'a fait le Rapporteur spécial.

19. Passant aux questions d'ordre général, le Rapporteur spécial précise n'avoir jamais eu l'intention de partir de la succession au territoire pour aboutir à la succession aux biens publics, comme le suppose M. Reuter. M. Bedjaoui s'est, au contraire, efforcé de sérier les différentes questions qu'a évoquées M. Reuter, notamment en ce qui concerne les droits annexes au territoire, et, dans son premier rapport¹², il a consacré un chapitre distinct à la succession au territoire. Dans ce chapitre, il a traité de la succession aux frontières, des servitudes, des droits de passage et des enclaves, et les problèmes, mentionnés par M. Kearney, que poserait un satellite météorologique en orbite pourraient également être envisagés, comme pourraient l'être les droits de pêche, ou ceux que l'Etat possède sur son plateau continental.

20. Bien des membres de la Commission ont posé la question de savoir si les articles proposés avaient le caractère de règles supplétives. M. Ouchakov a exprimé la crainte que le projet n'oblige les Etats à renoncer à leur faculté de conclure des accords de succession¹³. Or, si le projet ne mentionne pas expressément cette possibilité, c'est parce qu'elle va de soi. Le but du projet pourrait être de fournir des règles aux Etats, dont ceux-ci pourront s'inspirer dans le cadre d'un accord ou qu'ils pourront décider de respecter en l'absence d'accord. Contrairement à ce que pense M. Ouchakov, bien des dispositions du projet font allusion à la faculté de conclure un accord. Tel est le cas des expressions « conventionnellement ou non », à l'article 7, « accords de dévolution », au paragraphe 3 de l'article 10, « stipulations conventionnelles », au paragraphe 1 de l'article 21 et au paragraphe 1 de l'article 23, et « conventionnellement » au paragraphe 2 de l'article 25.

21. Quant au sort du projet lui-même, il se peut que le texte adopté prenne la forme d'une convention. Toutefois, le grand nombre de ses dispositions peut faire penser à un code de conduite pour les Etats. Mais il s'agit d'articles qui seront regroupés synthétiquement par la suite.

22. M. Ustor a posé deux questions¹⁴. En premier lieu, il a demandé jusqu'à quel point les Etats pourraient

s'écarter par accord des règles du projet et il a suggéré d'élaborer une disposition sur ce point. Le Rapporteur spécial accueille cette proposition avec d'autant plus d'intérêt qu'il a lui-même suggéré, dans son quatrième rapport (A/CN.4/247 et Add.1), une disposition stipulant que toute limitation conventionnelle du principe général du transfert des biens publics est d'interprétation stricte (article 4). Par la suite, il a renoncé à cette disposition, qui lui semblait difficile à élaborer autant qu'à mettre en œuvre.

23. En second lieu, M. Ustor s'est demandé s'il ne faudrait pas préciser que les règles du projet sont sans préjudice du droit de l'Etat successeur de réglementer librement le droit de propriété sur le plan interne. Le Rapporteur spécial partage cette façon de voir mais il a constaté certaines hésitations parmi les membres de la Commission. Dans son deuxième rapport¹⁵, consacré aux droits acquis, il a rappelé que l'Etat successeur doit être, lui aussi, considéré avant tout comme un Etat. D'autre part, dans une version précédente de l'article 10, consacré aux concessions (A/CN.4/247 et Add.1), le Rapporteur spécial s'était référé au pouvoir naturel du nouveau souverain de modifier les régimes concessionnaires antérieurs. Il a dû par la suite renoncer à cette clause, mais il serait prêt à la réintroduire. Il éprouve cependant quelques hésitations car, en l'occurrence, l'Etat successeur n'agit pas en tant qu'Etat successeur mais en tant qu'Etat, ce qui soustrait le problème au sujet à l'examen.

24. Une autre remarque générale a trait à la technique juridique et au rôle des titres des articles, qui aident à la compréhension de ceux-ci. S'il est vrai que chaque article devrait porter en lui tous les éléments de son intelligibilité, il ne faut pas oublier que c'est une première version qu'examine la Commission. Pour ce qui est des titres, M. Bedjaoui, comme M. Castañeda, estime que, juridiquement, ils sont une partie intégrante de l'instrument. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcée la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. On constatera en outre qu'il est suffisamment précisé, dans chaque article, quel type de succession est visé. Mais, bien évidemment, des améliorations pourraient encore être apportées par le Comité de rédaction.

25. A propos de la typologie, le Rapporteur spécial indique qu'il a d'abord eu l'intention d'exclure tous les cas d'acquisition irrégulière de territoire. Il aurait souhaité que la Commission examine la question, mais il a finalement dû y renoncer, et c'est peut-être pour la provoquer qu'il a consacré une section à ces cas. C'est ainsi que M. Ouchakov a réagi en soulignant le caractère illicite des cas de succession sans création d'Etat mais avec disparition du prédécesseur. Toutefois, il convient de noter que certains cas de disparition d'Etat ou de partage peuvent être licites dans le cadre de plébiscites, ou du droit à l'autodétermination. Il semble préférable de n'aborder les questions de typologie que lorsqu'elles se poseront, c'est-à-dire à partir de l'examen de l'arti-

¹⁰ *Ibid.*, vol. II, p. 91.

¹¹ *Ibid.*, 1972, vol. I, p. 37, 1156^e séance, par. 22.

¹² *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204.

¹³ Voir 1220^e séance, par. 37.

¹⁴ Voir séance précédente, par. 42 à 45.

¹⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

cle 12. Il faut relever cependant que la typologie adoptée pour le sujet de sir Humphrey Waldock n'est pas très rigoureuse. Certains cas de succession ne peuvent d'ailleurs être classés. C'est ainsi que le phénomène de la colonisation, qui ne devrait évidemment plus se présenter, est inclassable. Sont aussi inclassables le cas des établissements français de l'Inde qui ont été rattachés à ce dernier pays et celui de la disparition de l'Empire austro-hongrois. C'est pourquoi la typologie retenue pour l'autre projet ne doit pas être considérée comme intangible. Le Rapporteur spécial s'en est cependant inspiré autant que possible. Pour ce qui est des dispositions relatives à la disparition d'Etat par partage, il serait prêt à y renoncer.

26. Quant à la terminologie, il est inévitable que des questions se posent, étant donné la variété des systèmes de droit et la diversité des langues employées. Par exemple, on distingue deux catégories de biens publics. Les biens d'Etat passent du patrimoine de l'Etat prédécesseur dans celui de l'Etat successeur. Les autres biens publics appartenant à des collectivités territoriales ou à des établissements publics ne changent pas de propriétaire du seul fait de la succession. Toutefois, dans ce dernier cas, ces biens ne sont plus régis par l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur mais par celui de l'Etat successeur. Ces nuances sont difficiles à préciser et soulèvent de délicats problèmes de traduction. En outre, la terminologie employée dans les traités est d'une diversité infinie.

27. A la fin du projet, le Rapporteur spécial envisage d'ajouter plusieurs questions qui pourraient être traitées, comme celle des relations entre l'Etat successeur et les Etats tiers. Pour l'instant, en matière de biens publics, ce sont principalement l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qui entrent en jeu mais il pourra être nécessaire de mentionner les relations avec les Etats tiers dans un autre contexte. Toutefois, on a pu s'apercevoir que le Rapporteur spécial a envisagé cette question chaque fois qu'il a traité de biens publics situés sur le territoire de l'Etat tiers. Une autre disposition pourrait stipuler que la substitution de principe de l'Etat successeur aux droits patrimoniaux de l'Etat prédécesseur implique que ces droits sont incontestés. Il faut également que cette substitution ne porte pas atteinte aux droits des Etats tiers. Quand il est question, dans le projet, d'une répartition équitable des biens publics, celle-ci ne vise que les relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou entre plusieurs Etats successeurs, mais non pas les relations avec les Etats tiers, dont il ne s'agit évidemment pas.

28. M. Bartoš a mentionné le cas où le statut de lignes de chemin de fer serait modifié par suite d'une succession. Un tel cas semble toucher à un autre domaine. Par analogie, le Rapporteur spécial se réfère à l'article 10 relatif aux concessions, dans lequel il a évoqué les droits de la puissance concédante mais non le contenu de la concession ni le pouvoir de la modifier. Ce dernier aspect de la question soulève le problème des droits acquis. Pour l'instant, il faut se borner à déclarer que les droits de l'Etat concédant, tels qu'ils

existaient au bénéfice de l'Etat prédécesseur, passent à l'Etat successeur.

29. A propos des archives, M. Ago a dit qu'il fallait chercher s'il existait un droit reconnu dans ce domaine. Bien qu'il ait cru avoir suffisamment développé la question dans son sixième rapport (A/CN.4/267), M. Bedjaoui se déclare prêt à poursuivre ses recherches et à rédiger une note sur ce point.

30. A l'article 12 de son projet, le Rapporteur spécial a énoncé la règle selon laquelle « le privilège d'émission appartient à l'Etat successeur sur l'ensemble du territoire transféré ». Ce privilège n'est pas conféré aux Etats par le droit international ; il relève de leur souveraineté. La situation n'est cependant pas toujours aussi claire. C'est ainsi que dans certains cas de décolonisation, la puissance coloniale a conservé le privilège d'émission sur le territoire devenu indépendant. Le Rapporteur spécial serait néanmoins prêt à renoncer à cette disposition, quitte à traiter la question dans le commentaire.

31. M. Bedjaoui ne sait pas s'il faut renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction, comme le suggère M. Ouchakov. Cette disposition ne soulève pas de difficultés ; elle précise simplement que le projet vise la succession d'Etats et non de gouvernements, ainsi que la succession aux biens publics, et non à d'autres matières. Cet article est à rapprocher des décisions prises par la Commission en 1968 lorsqu'elle a délimité le sujet¹⁶.

M. Yasseen prend la présidence.

32. M. AGO tient à préciser, à l'intention du Rapporteur spécial, que s'il a rappelé, dans une intervention précédente, les orientations successives données à l'étude du sujet de la succession d'Etats, ce n'était pas pour remettre en question la décision prise par la Commission mais pour y voir clair. Deux raisons avaient amené la Commission à revenir sur sa décision initiale de partager le sujet d'après la source de la succession. D'une part, la quasi-totalité des cas de succession sont réglés par voie de traités et la matière qui aurait été dévolue au Rapporteur spécial chargé de la succession n'ayant pas sa source dans un traité aurait donc été très mince ; d'autre part, le Rapporteur spécial chargé de la succession en matière de traités a rapidement constaté que, dans la perspective adoptée pour son rapport, le traité était l'objet et non la source de la succession. Le critère retenu était donc inapproprié, même s'il avait le mérite d'être clair. Le deuxième critère choisi — l'objet de la succession — aurait pu être clair si on l'avait pris dans le sens de succession d'un Etat à un autre dans les droits et obligations internationaux découlant d'une part, de traités et, d'autre part, de la coutume ou d'autres sources. Mais, là encore, la balance penche excessivement du côté des traités.

33. En omettant — sans nul doute intentionnellement — de qualifier « d'internationaux » les droits et obligations mentionnés dans la définition qu'il donne de la succession d'Etats à l'article 3, alinéa a, le Rapporteur spécial a voulu englober les cas où un Etat succède à

¹⁶ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46 et suiv.

un autre dans des droits et des obligations qui sont de droit interne mais en vertu d'une règle de droit international concernant la succession. Il y a donc, d'une part la succession à des droits et obligations de droit international et, d'autre part, la succession à des droits et obligations de droit interne. La question qui se pose alors est de savoir dans chaque cas si l'on se trouve devant un cas de succession prévu par une règle de droit international ou seulement devant un phénomène qui est simplement la manifestation extérieure du fait qu'un Etat est né, qu'il est souverain, que son ordre juridique a remplacé l'ordre juridique précédent et qu'il opère dans cet ordre juridique d'une façon indépendante de toute règle de droit international concernant la succession d'Etats.

34. Il se pose alors une question de méthode de la plus haute importance. Le Rapporteur spécial a choisi une manière de procéder qui tient compte des différentes catégories de « matières successorales » et, parmi celles-ci, il a commencé par les biens publics et il a énoncé une règle se rapportant à chacune des diverses catégories de ces biens. L'inconvénient est que les règles de droit international régissant la succession sont très rares et que le Rapporteur spécial a donc été amené, parfois à indiquer une règle existante, parfois à indiquer une règle qui n'existe pas mais qu'il propose à la Commission d'adopter et, plus fréquemment encore, à décrire dans une formule ce qui se passe souvent mais sans que ce soit en exécution d'une obligation internationale en matière de succession d'Etats.

35. C'est là qu'intervient la question de savoir ce que la Commission veut faire. Si elle se propose de produire un code, à mi-chemin entre la codification et la science, le système est bon. Mais si son intention est d'élaborer une convention générale en matière de succession, il surgira des difficultés. La tâche de la Commission ne consistera plus à faire un examen d'ensemble de ce qu'il advient le plus souvent des différents biens publics en cas de succession mais elle devra seulement voir dans quels cas il faut ou non élaborer des règles de droit international pour régir la matière. On voit donc que le choix de la méthode à suivre dépend du but que se donnera la Commission et, par conséquent, combien il importe de s'entendre rapidement sur ce but.

36. M. OUCHAKOV remercie le Rapporteur spécial de ses explications, qu'il a écoutées avec beaucoup d'intérêt.

37. Il renouvelle sa proposition de renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction sans examen.

M. Castañeda reprend la présidence.

38. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que l'observation de M. Ago mérite toute l'attention de la Commission. Pour sa part, il ne sait pas encore quel sort attend le projet d'articles. La formule qu'il a adoptée consiste à ne laisser dans l'oubli aucun des problèmes intéressants les biens publics mais, ce faisant, il s'est heurté à plusieurs écueils qu'il n'est pas sûr d'avoir entièrement évités. Les observations de M. Ago montrent d'ailleurs que la méthode elle-même prête le flanc à la

critique. Il est vrai que cette méthode l'a amené à proposer parfois des règles de droit international incontestables et souvent des règles descriptives exposant ce qui se produit dans la majorité des cas en matière de succession d'Etats. Il appartient maintenant à la Commission de dire si les dispositions qu'il propose dans son sixième rapport sont des règles de droit international propres à figurer dans un projet ou s'il s'agit de règles qui, pour aussi vraies qu'elles soient, ne relèvent pas entièrement du droit international.

39. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il a l'impression qu'en traitant de la question des biens publics, la Commission entre dans un domaine où il n'y a pas de règles du droit international, à proprement parler, régissant la majorité des cas, mais plutôt une prévalence des règles internes. Mais, quand elle en arrivera à d'autres aspects du droit de succession, comme la condition des étrangers, les droits acquis, etc., il est probable que les règles du droit international joueront un plus grand rôle.

40. Par exemple, les deux premiers paragraphes de l'article 12, relatifs à la monnaie et au privilège d'émission, ne mettent pas du tout en jeu le droit international, mais, au paragraphe 3, il semble qu'il y ait le germe d'une règle de droit international, encore qu'il soit difficile de distinguer entre ses aspects externes et ses aspects internes.

41. M. Castañeda pense donc, comme M. Ago, que la Commission devrait d'abord s'entendre sur l'optique dans laquelle elle entend aborder la question avant de décider si l'instrument qu'elle essaie d'élaborer doit prendre la forme d'un code ou d'une convention.

42. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) croit comprendre que la majorité des membres de la Commission sont en faveur de renvoyer au Comité de rédaction les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'article 4. Quant à l'article 3, peut-être pourrait-on le laisser provisoirement de côté, sans que le Comité de rédaction se refuse pour autant le droit d'en connaître, s'il le juge bon. En tout état de cause, il s'agit d'une première ébauche, qui sera certainement complétée par la suite.

43. Le PRÉSIDENT demande s'il y a des objections contre la procédure proposée par le Rapporteur spécial.

44. M. AGO est d'accord pour que l'on renvoie au Comité de rédaction les articles 1^{er} et 2 mais non les articles 3 et 4, au sujet desquels plusieurs membres de la Commission n'ont pas encore fait connaître leur opinion.

45. M. YASSEEN est partisan de laisser en suspens l'article 3, comme la Commission a l'habitude de faire pour les articles contenant les définitions. Quant à l'article 4, qui ne fait que délimiter la portée du projet, mieux vaudrait attendre, pour l'envoyer au Comité de rédaction, d'avoir examiné l'article 5 auquel il est intimement lié. Les deux articles pourraient ensuite être renvoyés ensemble au Comité de rédaction.

46. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il est tout à fait d'accord avec M. Yasseen sur le fait que les articles 4 et 5 doivent

être examinés ensemble. Pour le moment, l'article 3 doit être laissé en attente.

47. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) dit que l'article 4 pourrait effectivement être lié à l'article 5, bien qu'en réalité il n'ait pas eu l'intention d'en faire un article de définition. L'article 4 est un article sans préention. Il dit simplement que la partie du projet qui va suivre se rapporte aux biens publics, sans préciser ce que sont ces biens. Le Rapporteur spécial a suivi en cela les instructions de la Commission, qui l'avait invité, à sa vingtième session, à s'occuper de la succession en matière économique et financière¹⁷. L'une des subdivisions de cette étude s'intitule « Biens publics » ; l'article qui apporte cette précision n'est pas nécessairement lié à l'article 5, qui définit les biens publics.

48. M. KEARNEY craint qu'il ne se produise quelque confusion à la Sixième Commission de l'Assemblée générale si la Commission lui soumet une série d'articles qui ne comprend pas un article, comme l'article 3, sur les expressions employées. La Commission devrait au moins indiquer d'une manière quelconque à la Sixième Commission qu'elle travaille avec une définition de la « succession d'Etats » différente de celle qui a été adoptée à sa précédente session.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il pense, comme M. Kearney, qu'il est très important que la Commission prévienne toute possibilité de confusion à la Sixième Commission. Il propose qu'elle indique clairement dans son rapport que, conformément à sa pratique habituelle, l'article sur les définitions de base sera examiné à un stade ultérieur.

50. M. USTOR rappelle qu'à sa session de 1968, lorsqu'elle a traité de la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, la Commission a adopté un article sur les définitions, mais a déclaré qu'il s'agissait d'un article provisoire sur lequel elle se réservait le droit de revenir plus tard. Il appuie donc les suggestions de M. Kearney et du Président.

51. M. MARTÍNEZ MORENO appuie les suggestions faites par M. Kearney, le Président et M. Ustor. Il propose que la Commission constitue un petit groupe de travail, qui comprendrait le Rapporteur spécial, M. Ago, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ustor et M. Yasseen, et qui serait chargé de rédiger pour l'article 3 un texte satisfaisant, qui serait soumis à l'Assemblée générale.

52. Le PRÉSIDENT propose que la Commission renvoie au Comité de rédaction les articles 1^{er}, 2 et 4 mais non pas l'article 3.

53. M. AGO estime que l'article 4, qui précise la matière à étudier, est un article clé, qui doit être examiné à fond. Il n'est donc pas d'avis de renvoyer cet article au Comité de rédaction.

54. M. REUTER estime, comme M. Yasseen, que l'article 4 est intimement lié à l'article 5 et qu'il serait prématuré de le renvoyer au Comité de rédaction.

55. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction les articles 1^{er} et 2¹⁸, d'examiner l'article 4 avec l'article 5, et de différer l'examen de l'article 3¹⁹.

Il en est ainsi décidé.

Questions diverses

[Point 10 de l'ordre du jour]

56. Le PRÉSIDENT voudrait, avant de lever la séance, annoncer deux décisions qui ont été prises par le Bureau et les anciens présidents de la Commission.

57. Premièrement, il a été décidé que l'on ne pouvait sans inconvénient célébrer le vingt-cinquième anniversaire de la Commission à la présente session, car la plupart des juges de la Cour internationale de Justice, qui sont d'anciens membres de la Commission, ont indiqué qu'il leur serait impossible d'assister à cette cérémonie. Il a donc été décidé que l'anniversaire de la Commission serait célébré à sa session suivante, en 1974, et que M. Sette Câmara serait prié de se tenir en rapport avec l'Assemblée générale pour les préparatifs nécessaires.

58. Deuxièmement, il a été décidé que, faute de fonds, il serait impossible à la Commission d'envoyer une délégation de ses membres à la vingt-huitième session de l'Assemblée générale et qu'elle y serait représentée, comme par le passé, uniquement par son président.

La séance est levée à 13 h 5.

¹⁸ Pour la suite du débat, voir 1230^e séance, par. 8 et 35.

¹⁹ Voir 1230^e séance, par. 8.

1223^e SÉANCE

Vendredi 8 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. Raman-gasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, 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]

(reprise du débat de la séance précédente)

¹⁷ *Ibid.*, p. 229, par. 79.