

Document:-  
**A/CN.4/SR.1225**

**Compte rendu analytique de la 1225e 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>)*

que, lorsqu'un Etat possède des biens privés, c'est en tant que personne privée qu'il en dispose.

48. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, signale que le problème de la définition des biens publics est nécessairement compliqué par les différences d'organisation interne que présentent entre eux les Etats. Il proposerait qu'aux fins du présent projet d'articles, les biens publics soient considérés comme les biens que l'Etat prédécesseur a considérés comme tels.

49. M. QUENTIN-BAXTER pense comme les membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui que l'Etat successeur est un nouveau législateur dont les pouvoirs ne sont subordonnés qu'aux règles impératives de droit international. Il souscrit pour l'essentiel aux opinions exprimées par sir Francis Vallat, mais il se demande si celui-ci n'est pas allé trop loin en proposant de supprimer dans la définition des biens publics la référence à la législation de l'Etat prédécesseur. Comme il a été dit très justement, le principe fondamental de la succession est le respect de la continuité, qu'il s'agisse de droits publics ou privés. C'est ainsi que le titre afférent à la New Zealand High Commission à Londres n'est pas dévolu à Sa Majesté la Reine, mais à une entité créée par le Parlement néo-zélandais.

50. En ce qui concerne les biens « nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur », M. Quentin-Baxter ne conteste pas le droit de l'Etat de légiférer en la matière, mais il se demande ce qui adviendra des biens situés sur le territoire d'un Etat tiers.

51. M. KEARNEY dit qu'il a deux observations à faire. Premièrement, le problème qui se pose à la Commission dépasse peut-être celui de savoir quels biens sont la propriété de l'Etat à la date de la succession. Par exemple, certaines terres qui sont la propriété des Etats-Unis font l'objet d'une série d'accords conclus avec les Indiens d'Amérique en vertu desquels telle ou telle tribu conserve des droits sur le territoire, si bien que les titulaires de ces droits sont les membres de la tribu pris collectivement. Ces accords ne sont pas considérés comme des traités internationaux, mais ils possèdent un statut spécial qui les place au-dessus d'un simple contrat passé entre l'Etat et des particuliers. Or il serait difficile de résoudre uniquement par une définition les problèmes qui se posent quand un rapport de droit de cette nature subit l'effet d'une succession et il faudra peut-être prévoir des dispositions spéciales.

52. Deuxièmement, comme la remarque en a déjà été faite, la haute mer a été définie par une formule négative<sup>5</sup>. Or, compte tenu de certains événements récents, on peut douter que le choix de ce précédent soit des plus heureux.

La séance est levée à 18 heures.

## 1225<sup>e</sup> SÉANCE

Mardi 12 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Mustafa Kamil YASSEEN

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. 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 4 (Domaine d'application des présents articles)  
et

ARTICLE 5 (Définition et détermination des biens publics)  
(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des projets d'articles 4 et 5 présentés par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport (A/CN.4/267).

2. M. RAMANGASOAVINA dit que le débat auquel a donné lieu l'article 5 et les diverses variantes qu'en a proposé le Rapporteur spécial dans ses rapports successifs montrent toute la difficulté qu'il y a à définir les biens publics. La dernière formule proposée — l'actuel article 5 — peut se diviser en deux parties : la première partie, qui est un essai de définition des biens, droits et intérêts à transférer, et la deuxième partie, qui consiste à qualifier de publics les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur.

3. M. Ramangasoavina peut sans difficulté accepter la première partie de l'article, dont la portée est assez vaste pour tenir compte des différences entre les droits internes des divers pays et qui, bien qu'ayant une tournure négative, est préférable à une énumération, qui n'est jamais exhaustive. En revanche, la deuxième partie, qui a manifestement pour objet d'englober tout ce qui n'est pas compris dans la première, est trop imprécise et risque, au lieu de compléter la première partie, comme elle le devrait, de la vider de son contenu puisqu'elle laisse pratiquement le champ libre à l'Etat successeur. Il faut donc, soit supprimer le dernier membre de phrase, soit chercher une formule qui ne se prête pas à une interprétation abusive.

4. Etant donné que le transfert des biens en cas de succession est généralement réglé par voie d'accord, mais que très souvent aussi les successions sont l'issue d'un conflit dans lequel le rapport des forces est inégal, il importe de trouver, pour l'article 5, une formule qui puisse jouer le rôle de règle supplétive dans les cas où aucun accord n'a été conclu.

<sup>5</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, p. 83, art. 1<sup>er</sup>.

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

6. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que les problèmes qu'il avait soumis à la Commission dans l'espoir d'y voir apporter une solution restent entiers et que d'autres sont venus s'y ajouter. Il existe des divergences d'opinions sur le sort même à réserver à l'article 5. Pour certains membres, le problème de la définition doit être discuté à fond car il conditionne le reste du projet ; pour d'autres, l'article 5 devrait être renvoyé au Comité de rédaction, et M. Bedjaoui, qui a besoin du concours de tous les membres de la Commission pour la suite de ses travaux, ne verrait que des avantages à ce que la discussion se poursuive devant le Comité de rédaction, auquel il est disposé à proposer d'autres formulations de l'article ; pour d'autres membres encore — et ils sont la majorité — l'article peut être conservé tel quel comme hypothèse de travail, à titre précaire et révocable. M. Reuter a exprimé l'opinion qu'il fallait évoquer les problèmes et en rechercher plus tard la solution<sup>1</sup> ; pour sir Francis Vallat, la définition a un double objet : limiter le sujet et permettre d'appliquer les articles suivants lorsque les biens publics n'y sont pas individuellement mentionnés<sup>2</sup> ; M. Yasseen, enfin, estime qu'il faut aller de l'avant et passer à l'examen des autres articles<sup>3</sup>. Il est clair que la Commission cherche sa voie, mais le Rapporteur spécial a maintenant besoin d'instructions précises.

7. Certains membres de la Commission estiment qu'il faut partir de deux prémisses — la substitution d'un Etat à un autre et la date certaine de la substitution — et ne chercher à dégager que des règles de droit international public régissant la cession à l'Etat successeur des biens qui étaient considérés comme publics dans l'ordre juridique interne de l'Etat prédécesseur, le comportement de l'Etat successeur après la cession ne concernant plus la Commission. C'est pourquoi M. Ustor avait exprimé des doutes quant à l'opportunité de rédiger des articles sur des problèmes comme les droits de concession et le privilège d'émission<sup>4</sup>. Toutefois, si la Commission s'en tenait à cette procédure, elle constaterait rapidement que les règles de droit international public en question sont peu nombreuses. Or l'Assemblée générale attend de la Commission qu'elle élabore un texte applicable dans des situations concrètes ; en rédigeant un petit nombre d'articles, qui ne résoudreient probablement pas grand-chose, elle risquerait de donner l'impression que la succession aux biens publics ne relève pas de la succession d'Etats proprement dite au sens du droit international. Par ailleurs, la Commission doit tout autant se garder de s'engager dans l'élaboration d'une sorte de code de conduite très vaste qui la retiendrait pendant de longues années. Pour sa part, M. Bedjaoui a choisi une voie médiane en rédigeant des arti-

cles qui permettent d'aller de l'avant et d'élaguer le projet chemin faisant.

8. M. Reuter s'est demandé quelles étaient les conséquences futures d'une succession aux biens publics et si le vrai problème ne consistait pas à décider si la succession s'opérait ou non moyennant compensation ou indemnisation<sup>5</sup>. Il a dit que, logiquement, la question de la compensation était postérieure à la succession, que la Commission pourrait ne pas avoir à s'en occuper et qu'il suffirait de réserver la question dans une disposition particulière. Mais la difficulté de la définition, à laquelle se heurte la Commission, provient en partie de ce que la succession d'Etats opère un transfert automatique et gratuit pour un ensemble de biens qui mettent en cause les fonctions les plus élevées de la souveraineté. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a parlé de « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté » et a élaboré un article 9 relatif à un principe général de transfert automatique et sans compensation de l'ensemble des biens de l'Etat. On retrouve donc toujours le même problème.

9. Le transfert de l'infrastructure du pays à l'Etat successeur en est un exemple. Il va de soi que l'Etat successeur y succède automatiquement. Les routes, par exemple, ne restent pas propriété de l'Etat prédécesseur sous prétexte que celui-ci les a construites. Les traités anciens, dont le Rapporteur spécial a fourni quelques exemples dans son troisième rapport (A/CN.4/226), prévoyaient expressément le transfert de celles-ci à l'Etat successeur, ce qui n'est plus le cas dans les traités contemporains, où un tel transfert va de soi. Mais pour d'autres voies de communications, comme les chemins de fer, les traités contemporains prévoient des dispositions. La différence s'explique historiquement par le fait que le transfert des chemins de fer, contrairement à celui des routes, pose le problème des droits acquis des particuliers. Pourtant, il existe aujourd'hui des autoroutes privées, à péage, qui d'ailleurs représentent des investissements parfois plus considérables que ceux qui sont nécessaires à la construction d'une petite ligne de chemin de fer.

10. Un autre problème est celui de savoir si la définition des biens publics ne doit viser que les biens de l'Etat à l'exclusion des biens de toutes autres collectivités, régies autonomes, etc., ou si elle doit avoir une portée plus large. Pour sa part, le Rapporteur spécial a provisoirement opté pour le sens large et il a proposé deux hypothèses de travail : la définition *a contrario* et la définition par l'appartenance.

11. La définition *a contrario* a suscité plusieurs objections. Les uns lui reprochent d'être stérile en soi, mais il n'est pas inhabituel de recourir à ce genre de définition dans diverses sciences, y compris la science juridique ; c'est ce qui a été fait pour la haute mer qui, comme l'a signalé M. Castañeda, est définie *a contrario* par rapport à la mer territoriale<sup>6</sup>. D'autres n'ont pu l'accepter parce

<sup>1</sup> Voir 1223<sup>e</sup> séance, par. 27.

<sup>2</sup> Voir 1224<sup>e</sup> séance, par. 13 à 16.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 32.

<sup>4</sup> Voir 1221<sup>e</sup> séance, par. 44 et 45.

<sup>5</sup> Voir 1224<sup>e</sup> séance, par. 36 à 38.

<sup>6</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, p. 83, art. 1<sup>er</sup>.

que, bien souvent, le terme de référence n'existe pas. Ainsi, M. Ouchakov a indiqué que, conformément à la Constitution soviétique, il n'existe pas de biens privés en URSS. Mais cela simplifie le problème puisque tous les biens sont alors publics et qu'il ne reste qu'à définir leur nature et non leur caractère. D'autres encore ont objecté qu'une telle définition conduirait à devoir définir les biens privés, tâche d'autant plus difficile qu'il existe des biens privés de l'Etat. Mais les biens privés de l'Etat sont des biens publics, des biens qui appartiennent à une entité nationale et non à un particulier, même s'ils sont soumis à un régime juridique particulier. On a dit très justement que l'expression « biens privés de l'Etat » renferme une contradiction *in objecto*. La même réponse peut être faite à l'objection de M. Reuter qui a opposé les termes « biens publics », dont une définition est donnée à l'article 5, et l'expression « biens... privés de l'Etat », qui figure à l'article 8. Le Rapporteur spécial aurait aussi bien pu parler simplement de biens de l'Etat, publics ou privés, et il reconnaît qu'il s'est référé à la distinction que fait le droit français entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat. Enfin, M. Bartoš a évoqué les difficultés créées par les décisions d'Etats successeurs de déclarer publics des biens qui étaient privés dans l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur<sup>7</sup>. Mais il s'agit là de problèmes postérieurs à la succession, d'actes accomplis par l'Etat successeur en tant qu'Etat souverain, non en tant que successeur.

12. En ce qui concerne la définition par l'appartenance, elle pose la question de savoir si la Commission doit s'occuper des biens de l'Etat uniquement ou de l'ensemble des biens publics. Certains membres de la Commission, dont M. Ago et M. Ouchakov, sont d'avis que seuls les biens de l'Etat sont à prendre en considération. La tâche du Rapporteur spécial serait simplifiée si la Commission retenait cette solution mais, outre que les règles de droit international qui pourraient être dégagées seraient peu nombreuses, plusieurs difficultés subsistent.

13. Tout d'abord, il existe des biens d'Etat même dans le patrimoine de certaines communes ou de certains établissements publics dans lesquels l'Etat a une part. Les biens de ces entités ne seraient pas entièrement écartés du domaine d'étude de la Commission. Mieux vaudrait donc attendre, avant de prendre cette décision, d'avoir fait un inventaire complet.

14. Ensuite, bien des conventions donnent des biens de l'Etat une définition qui englobe des biens qui ne sont pas ce que la Commission entend par là. C'est le cas, par exemple, du Traité de paix entre la Pologne, la RSFSR et l'Ukraine signé à Riga en 1921<sup>8</sup>.

15. Enfin, il existe dans les démocraties populaires des sociétés d'Etat — organismes commerciaux d'import-export — qui, étant en contact avec l'étranger, le sont aussi avec le régime juridique d'autres pays. Le droit soviétique fait une distinction entre les biens d'Etat et

les biens de ces organismes d'Etat, notamment aux fins de l'immunité de juridiction — les organismes pouvant être poursuivis devant les tribunaux étrangers. Mais cette distinction disparaîtrait certainement s'il s'agissait d'un cas de succession, et non de commerce.

16. La question de la souveraineté a suscité aussi plusieurs objections. M. Sette Câmara s'est inquiété du sort de biens dont, selon l'article 37, la propriété ne serait pas transférée alors que l'article 6 prévoit le transfert des biens publics tels quels<sup>9</sup>. L'exemple du Brésil, qu'il a choisi, n'est pas pertinent. En effet, si le Brésil adoptait une structure unitaire, ce ne serait pas un cas de succession puisque, pour qu'il y ait succession, il faut qu'il y ait au moins deux Etats, et que les Etats fédérés brésiliens ne sont pas sujets de droit international. Il faut distinguer entre les biens que l'Etat peut recevoir en tant que successeur et ceux qu'il peut recevoir au titre de sa propre juridiction. En tant qu'Etat souverain, il peut élargir ou restreindre son patrimoine par des procédures de droit interne auxquelles il est parfaitement fondé à recourir.

17. A propos de la souveraineté, M. Kearney a évoqué le problème des ressources naturelles<sup>10</sup>. Mais les choses ont beaucoup évolué depuis que l'ONU s'est occupée de ce problème dans les années 50, et la CNUCED s'attache actuellement à définir les droits économiques des Etats. La Commission doit reconnaître que le Rapporteur spécial s'est montré relativement discret sur ce point dans son sixième rapport. D'ailleurs, M. Kearney a simplement estimé qu'il était prématuré de s'en occuper.

18. C'est surtout la détermination des biens publics qui a amené le Rapporteur spécial à aborder le problème du droit interne de l'Etat. Mais de quel Etat ? La pratique révèle que, dans beaucoup de cas, c'est le droit interne de l'Etat successeur qui est appliqué. Accepter cette réalité rend illusoire toute codification, mais il n'est pas sage non plus de l'écarter entièrement. Mieux vaut donc composer avec elle. Il y a toujours contrariété entre les droits internes et il faudra ou choisir ou trouver des formules de compromis. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de tenir compte de la réalité, une première fois, dans son troisième rapport (A/CN.4/226), en affirmant en principe le renvoi au droit interne de l'Etat prédécesseur mais en l'assortissant d'une exception fondée sur l'ordre public de l'Etat successeur<sup>11</sup>, et une deuxième fois dans son sixième rapport (A/CN.4/267), en se référant à la notion de biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté, ce qui évoque le principe général de la viabilité de l'Etat successeur. L'Etat doit avoir un pays viable dans lequel il puisse opérer. Il faudrait trouver une définition qui conduise à cette détermination fonctionnelle.

19. M. Bedjaoui s'accorde avec M. Reuter pour dire que les futurs articles seront des règles de droit inter-

<sup>7</sup> Voir séance précédente, par. 2 et 3.

<sup>8</sup> SDN, *Recueil des Traités*, vol. VI, p. 122.

<sup>9</sup> Voir 1223<sup>e</sup> séance, par. 24.

<sup>10</sup> *Ibid.*, par. 35.

<sup>11</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 145.

national, que le renvoi au droit interne se fera article par article et qu'il n'est pas possible de formuler d'emblée une règle générale à ce sujet.

20. En ce qui concerne la question du territoire, le Rapporteur spécial a lui-même demandé que l'on distingue le cas des biens publics de celui du territoire. Il se propose de supprimer le paragraphe 1 de l'article 6, qui est de sa part une anticipation. Mais il reste l'objection majeure des biens situés hors du territoire. Le Rapporteur spécial a toujours considéré le cas de ces biens comme une question à part, à tel point qu'il a donné une définition qui ne se réfère qu'aux biens situés dans le territoire. Mais, s'il a tenu à évoquer séparément, pour chaque type de succession, le cas des biens situés en pays étranger, c'est parce que leur transfert pose un problème de reconnaissance d'Etat, qui implique une intervention de l'Etat tiers dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Peut-être faudra-t-il chercher une autre formule de rattachement — un rattachement économique, par exemple. Mais si la recherche d'un fondement propre à la substitution de souveraineté pour les biens situés hors du territoire devait poser des problèmes trop difficiles pour la définition des biens publics ou s'il apparaissait inélegant d'élaborer une seconde définition propre aux biens situés hors du territoire, il faudrait modifier l'article 5, soit en parlant de biens « rattachés au territoire » et non de biens situés « dans le territoire », soit en supprimant entièrement toute référence au territoire.

21. M. SETTE CÂMARA remercie le Rapporteur spécial de ses explications extrêmement claires qui permettront à la Commission de prendre une décision au sujet de l'article 5 en pleine connaissance de cause.

22. M. Sette Câmara tient toutefois à dissiper un malentendu au sujet de l'exemple qu'il a donné à une séance précédente quant à l'application des articles 6 (Transfert des biens publics tels quels) et 37 (Biens publics propres aux collectivités territoriales). Il n'envisageait pas l'hypothèse d'un Etat fédéral devenant un Etat unitaire ; en pareil cas les règles de la succession d'Etats ne sauraient évidemment s'appliquer. Il envisageait le cas où l'Etat prédécesseur est un Etat fédéral et le sort des biens appartenant à une unité constitutive de cet Etat et situés dans le territoire transféré. Il s'agit alors de savoir dans quelle mesure ces biens sont transférés à l'Etat successeur ou demeurent la propriété de la collectivité territoriale intéressée.

23. Le PRÉSIDENT dit que, la Commission ayant entendu les observations de ses membres et les réponses du Rapporteur spécial, il serait peut-être sage d'accepter l'article 5 comme une hypothèse de travail, de façon à pouvoir passer à l'examen des articles suivants, tout en laissant à la Commission ou au Comité de rédaction la possibilité de revenir sur l'article 5 si besoin était et si le programme de travail le permettait.

24. M. KEARNEY rappelle qu'au cours de la discussion plusieurs membres ont élevé de sérieuses objections contre la clause finale de l'article 5 : « ou qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur sur ce territoire », dont ils ont critiqué l'impré-

cision. Il est donc extrêmement douteux que ce passage puisse faire partie du texte qui sera utilisé comme hypothèse de travail.

25. M. HAMBRO souscrit sans réserve à cette observation.

26. M. AGO reconnaît qu'il est indispensable de disposer d'une hypothèse de travail pour poursuivre l'examen des projets d'articles, mais il ne peut accepter à cette fin le projet d'article 5. Il ressort du débat que la Commission pourrait accepter une hypothèse plus simple, à savoir que les biens publics sont les biens qui, au moment de la succession, c'est-à-dire au moment du transfert de souveraineté, étaient des biens de l'Etat prédécesseur d'après son ordre juridique interne. C'est là pour M. Ago la seule hypothèse acceptable.

27. M. BARTOŠ partage l'opinion de M. Ago. Comme l'a dit M. Reuter à la séance précédente, la Commission n'a pas à se préoccuper du comportement de l'Etat successeur après la succession. Elle doit se borner à dire quels sont les biens transférables. C'est un point sur lequel il faut appeler l'attention du Comité de rédaction.

28. M. REUTER peut accepter l'article 5 comme hypothèse de travail, mais sans se considérer engagé par aucune de ses dispositions. Le débat et l'excellente synthèse qu'en a fait le Rapporteur spécial ont donné une idée des problèmes qui se posent, mais ces problèmes restent entiers. Il est bien évident que la Commission va retrouver l'article 5 à propos de l'examen de chacun des articles suivants et qu'elle devra obligatoirement revenir sur cet article.

29. M. SETTE CÂMARA pense, comme d'autres membres de la Commission, que, dans son libellé actuel, l'article 5 soulève trop de difficultés pour que la Commission puisse l'adopter, ne serait-ce qu'à titre d'hypothèse de travail. Personnellement, il serait disposé à accepter une formule simple comme celle qu'a suggérée M. Ago, pourvu que la Commission soit saisie de la proposition d'utiliser cette formule comme base de ses travaux sans engagement sur aucun point controversé.

30. Ce serait une erreur que de penser pouvoir mettre de côté l'article 5. Les difficultés qu'il soulève surgiront inmanquablement à tout propos. Peut-être la Commission pourrait-elle décider de ne pas se prononcer, au stade actuel, sur l'article 5 et d'étudier les points controversés de cet article lorsque l'occasion s'en présentera, au cours de l'examen des articles suivants. A un stade ultérieur, la Commission pourrait trancher la question de savoir si une définition des biens publics est indispensable dans le projet et, le cas échéant, quelle doit être la teneur de cette définition.

31. M. BILGE partage l'opinion de M. Ago. Après avoir entendu les observations du Rapporteur spécial, il maintient sa réserve au sujet de la dernière partie de l'article 5.

32. M. TSURUOKA est d'avis de renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction, en le priant de mettre au point une formule abstraite provisoire qui permette à la Commission d'examiner les projets d'articles suivants.

33. M. USTOR signale que la formule suggérée par M. Ago est plus simple que celle que le Président (M. Castañeda) a proposée à la séance précédente<sup>12</sup>. Selon lui, d'un point de vue pratique, on ferait peut-être bien de commencer par limiter le sujet à la succession aux biens qui appartiennent directement à l'Etat, pour examiner ensuite le problème des autres catégories de « biens publics ».

34. M. RAMANGASOAVINA dit qu'il est indispensable que la Commission dispose d'une base de travail. L'hypothèse qu'a suggérée M. Ago serait satisfaisante, mais la première partie de l'article 5 actuel l'est aussi. Le dernier membre de phrase, que plusieurs membres de la Commission ne peuvent accepter parce qu'ils jugent vague ou dangereuse la notion de souveraineté, pourrait être supprimé sans inconvénient puisqu'aussi bien il enlève tout son sens à la première partie de l'article. La base de travail serait alors l'idée — très proche de celle de M. Ago — que les biens publics s'entendent de l'ensemble des biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté, ne faisaient pas l'objet, au regard de la législation de l'Etat prédécesseur, d'une appropriation privée.

35. Le PRÉSIDENT\*, parlant en tant que membre de la Commission, dit que la Commission ne doit pas se laisser arrêter par l'obstacle de l'article 5. Il n'est pas indispensable qu'elle adopte, même provisoirement, un article concernant la définition et la détermination des biens publics. Accepter l'article comme hypothèse de travail ne revient pas à l'adopter en tant que tel. Il va de soi que la formule que la Commission adopterait dans l'immédiat aurait une incidence sur ses travaux futurs, mais aussi que ceux-ci rejailliraient sur celle-là. Ce n'est qu'une fois terminé l'examen du chapitre que la formule définitive pourra être mise au point.

36. C'est pourquoi M. Yasseen propose de charger le Comité de rédaction de rechercher, avec la collaboration du Rapporteur spécial, une formule provisoire acceptable tenant compte de toutes les observations des membres de la Commission, étant entendu qu'une telle formule pourrait être modifiée à mesure que la Commission progressera dans ses travaux. Le Rapporteur spécial a dit lui-même qu'il était disposé à soumettre d'autres propositions au Comité de rédaction. Les membres de la Commission pourraient aussi soumettre par écrit des observations précises sur les problèmes qu'ils ont évoqués afin de faciliter la tâche du Comité de rédaction et du Rapporteur spécial, et c'est en tant que président du Comité de rédaction que M. Yasseen les prierait de le faire si la Commission décidait de renvoyer l'article 5 au Comité dans les conditions qu'il vient d'exposer.

37. M. OUCHAKOV appuie la proposition de M. Yasseen.

38. M. AGO pourrait accepter que l'article soit renvoyé au Comité de rédaction à condition qu'il soit bien

entendu que celui-ci opérerait en tant que groupe de travail et non en tant que comité chargé de mettre au point la rédaction définitive d'une disposition ne posant plus de problème quant au fond. Il s'agirait simplement de voir s'il est possible de se mettre d'accord sur une idée.

39. Le PRÉSIDENT confirme cette interprétation. Le Comité de rédaction sera saisi de toutes les idées exprimées au cours du débat et les reprendra, avec le concours du Rapporteur spécial, en vue de trouver une formule provisoire, « précaire et révoquant » selon les termes du Rapporteur spécial.

40. M. REUTER se ralliera à cette proposition s'il est bien entendu que le Comité de rédaction reprend, en fait, la discussion en collège restreint. Toutefois, mieux vaudrait qu'il attende, pour ce faire, que la Commission ait examiné les articles 6, 7, 8 et 9, qui sont des articles fondamentaux.

41. Le PRÉSIDENT reconnaît qu'il ne pourrait, en effet, en être autrement. En l'absence d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 4 et 5 au Comité de rédaction et de prier ses membres de soumettre au Comité leurs observations écrites, étant entendu que le Comité de rédaction examinera l'article 5 si cela se révèle utile et si l'Etat d'avancement des travaux le permet.

*Il en est ainsi décidé*<sup>13</sup>.

### Responsabilité des Etats

(A/CN.4/L.194)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1215<sup>e</sup> séance)

#### PROJETS D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

42. Le PRÉSIDENT\* invite les membres de la Commission à examiner les titres du projet et des chapitres I et II et les titres et textes des articles 1 à 6 adoptés par le Comité de rédaction.

#### TITRE DU PROJET

43. Parlant en tant que président du Comité de rédaction, il indique que le Comité de rédaction a constaté qu'il y avait un large accord au sein de la Commission pour exclure du projet tout ce qui touche à la responsabilité pour risque. En effet, les règles concernant la responsabilité pour risque sont différentes de celles qui régissent la responsabilité pour faits internationalement illicites, et mélanger dans un projet les deux types de responsabilité y introduirait un élément de confusion qui doit être évité.

44. Le Comité de rédaction s'est demandé s'il ne fallait pas, comme plusieurs membres l'avaient suggéré, préciser dans le titre même du projet d'articles que

<sup>12</sup> Voir par. 48.

\* M. Yasseen.

\* M. Yasseen.

<sup>13</sup> Pour la suite du débat, voir 1230<sup>e</sup> séance, par. 41, et 1231<sup>e</sup> séance, par. 1.

celui-ci concerne exclusivement la responsabilité pour faits internationalement illicites ; mais après mûre réflexion, le Comité a estimé préférable de maintenir le titre initialement proposé par le Rapporteur spécial, à savoir « Projet d'articles sur la responsabilité des Etats ». Telle est en effet la dénomination traditionnelle de la matière, et toute autre dénomination risquerait de créer des malentendus. Cependant, le Comité suggère d'une part que le rapport de la Commission, et plus particulièrement le commentaire du projet d'articles, précise que la responsabilité pour risque est exclue du projet, et d'autre part que les raisons de cette exclusion soient spécifiées.

45. Poursuivant en tant que président de la Commission, M. Yasseen déclare qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission approuve provisoirement le titre du projet, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

#### TITRE DU CHAPITRE PREMIER

46. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, rappelle que plusieurs suggestions ont été présentées en vue de modifier le titre du chapitre I<sup>er</sup>. Le Comité propose néanmoins à la Commission de maintenir le titre de ce chapitre tel qu'il a été libellé par le Rapporteur spécial, à savoir « Principes généraux ». En effet, le chapitre I<sup>er</sup> contient bien des principes généraux, c'est-à-dire des règles juridiques s'appliquant à l'ensemble du projet. Aucune autre expression, telle que « règles fondamentales » ou « principes de base », ne serait aussi appropriée. On trouvera dans d'autres chapitres du projet des règles ou principes de caractère fondamental, mais seules les dispositions du chapitre I<sup>er</sup> ont le caractère de principes généraux s'appliquant à l'ensemble du projet.

47. Le Comité de rédaction a jugé inutile d'ajouter après les mots « Principes généraux » l'expression « de la responsabilité des Etats », le titre du projet, qui précède immédiatement celui du chapitre I<sup>er</sup>, étant là pour indiquer qu'il ne peut s'agir que de la responsabilité des Etats.

48. Parlant en tant que président de la Commission, M. Yasseen déclare qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission approuve provisoirement le titre du chapitre I<sup>er</sup>, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

#### ARTICLE PREMIER<sup>14</sup>

49. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, indique que le Comité a maintenu sans changement le texte français de l'article 1<sup>er</sup>. L'expression clef de ce texte, à savoir les mots « engage sa responsabilité internationale », est consacrée par une abondante jurisprudence. Le Comité a estimé toutefois que les traductions anglaise et espagnole du mot

« engage » n'étaient pas satisfaisantes. Il les a remplacées par *entails* et *da lugar* respectivement.

50. Le Comité de rédaction a intitulé l'article « Responsabilité de l'Etat pour ses faits internationalement illicites », ce titre lui ayant paru plus clair et plus précis que le titre initialement proposé, à savoir « Principe reliant une responsabilité à tout fait internationalement illicite de l'Etat ».

51. Le Comité estime que le commentaire devrait expliquer que le principe énoncé à l'article 1<sup>er</sup> ne souffre aucune exception. Assurément, il se peut que des faits justificatifs fassent obstacle à la mise en œuvre d'une responsabilité internationale, et le projet d'articles leur consacrerait plusieurs dispositions. Mais les faits justificatifs ne constituent pas des exceptions ; ils ôtent à l'acte de l'Etat son caractère illicite. S'il existe un fait justificatif, il n'y a donc pas fait internationalement illicite, et le comportement de l'Etat en cause ne tombe pas sous le coup de l'article 1<sup>er</sup>.

52. Le texte proposé pour l'article 1<sup>er</sup> est le suivant :

#### *Article premier*

*Responsabilité de l'Etat pour ses faits internationalement illicites*

Tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale.

53. M. USTOR est prêt à accepter l'article 1<sup>er</sup>, mais il fait observer que le texte anglais du titre dit « *Responsibility of a State* », alors que le texte français parle de « Responsabilité de l'Etat ».

54. Sir Francis VALLAT dit qu'il s'agit d'une pure question de langue et que, dans le contexte actuel, il préfère les termes « *Responsibility of a State* ».

55. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission approuve provisoirement l'article 1<sup>er</sup>, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

#### ARTICLE 2<sup>15</sup>

56. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, indique que le Comité a inversé l'ordre des articles 2 et 3. En effet, l'article 2 proposé par le Rapporteur spécial introduit dans son alinéa *a* une notion nouvelle, celle de l'attribution à l'Etat d'un certain comportement. De l'avis du Comité, cet article doit donc suivre l'article 3, lequel se borne à développer l'idée énoncée à l'article 1<sup>er</sup>. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> énonce le principe de la responsabilité et l'article 2 indique que tout Etat est susceptible d'être considéré comme ayant commis un fait engageant sa responsabilité internationale.

57. Le débat de la Commission relatif à l'ancien article 3 a surtout porté sur une question de forme. Il a paru y avoir un large accord sur le principe que cet article énonce, à savoir que tout Etat a la capacité de commettre un fait internationalement illicite ; toutefois,

<sup>14</sup> Pour les débats antérieurs, voir 1202<sup>e</sup> séance, par. 15.

<sup>15</sup> Pour les débats antérieurs, voir 1207<sup>e</sup> séance, par. 27.

l'emploi du mot « capacité » pourrait donner lieu à un certain malentendu. Le Comité a donc dû trouver une formule qui, d'une part, ne contienne pas le terme « capacité » et, d'autre part, ne heurte pas la susceptibilité des Etats.

58. Le titre donné par le Rapporteur spécial à son article 3 était le suivant : « Sujets susceptibles de commettre des faits internationalement illicites ». Comme le projet ne concerne que la responsabilité des Etats, et non pas celle d'autres sujets de droit international tels que les organisations internationales, le Comité propose de modifier ce titre.

59. Le texte proposé pour le nouveau projet d'article 2 est ainsi libellé :

*Article 2*

*Possibilité que tout Etat soit considéré comme ayant commis un fait internationalement illicite*

Tout Etat est susceptible d'être considéré comme ayant commis un fait internationalement illicite engageant sa responsabilité internationale.

60. Sir Francis VALLAT approuve l'article 2 quant au fond, mais propose d'en modifier l'énoncé comme suit :

*Every State is subject to the possibility of being held to have committed an internationally wrongful act entailing its international responsibility.*

61. M. AGO (Rapporteur spécial), se référant à la suggestion de sir Francis Vallat, déclare que les mots *subject to the possibility of* rendent mieux l'idée contenue dans le texte français que la version anglaise actuelle.

62. M. USTOR fait observer que, dans le texte anglais, le titre parle de *any State*, alors que l'expression *every State* est utilisée dans le corps de l'article.

63. Le PRÉSIDENT dit qu'il vaudrait mieux utiliser les mêmes termes dans le titre et dans le corps de l'article, afin d'éviter tout malentendu.

64. M. CALLE y CALLE estime que le texte espagnol de l'article 2 est un peu trop impératif ; il propose de remplacer le mot *sujeto* par le mot *susceptible*, qui serait plus conforme au texte français.

65. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que président du Comité de rédaction, indique que le Secrétariat a appelé son attention sur une inexactitude de la traduction espagnole. En conséquence, il suggère que M. Calle y Calle se mette en rapport avec le Secrétariat pour la mise au point du texte.

66. Le Président déclare que, en l'absence d'objections, il considérera que la Commission approuve provisoirement l'article 2, tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction, étant entendu que la version espagnole pourrait être légèrement modifiée.

*Il en est ainsi décidé.*

ARTICLE 3 <sup>16</sup>

67. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de président du Comité de rédaction, dit que le Comité a noté que

chacun des deux alinéas du nouvel article 3 (ancien article 2) annonçait en quelque sorte un chapitre distinct du projet. C'est pourquoi il a préféré maintenir ces deux alinéas plutôt que de les fondre en un seul, comme cela avait été proposé par certains membres. Dans le membre de phrase introductif de l'article, le Comité a ajouté les mots « de l'Etat » après « fait internationalement illicite » puisque le projet ne concerne que la responsabilité des Etats, à l'exclusion de la responsabilité d'autres sujets de droit international.

68. A l'alinéa *a*, le Comité a remplacé l'expression « en vertu du droit international » par « d'après le droit international », pour répondre au vœu exprimé par plusieurs membres.

69. A l'alinéa *b*, le Comité a remplacé le mot « manquement » par « violation », qui est le terme employé à l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice.

70. Enfin, le Comité a donné à l'article un titre qui lui paraît mieux correspondre à son contenu que celui qui avait été initialement proposé.

71. Le texte proposé pour le nouveau projet d'article 3 est le suivant :

*Article 3*

*Éléments du fait internationalement illicite de l'Etat*

Il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsque

*a*) Un comportement consistant en une action ou en une omission est attribuable à l'Etat d'après le droit international ; et que

*b*) Ce comportement constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat.

72. M. USTOR, se référant à la version française, fait observer que l'expression « fait internationalement illicite de l'Etat » a été employée aussi bien dans le titre que dans le corps de l'article 3, tandis qu'on trouve l'expression « fait internationalement illicite d'un Etat » dans le corps de l'article 1<sup>er</sup>. Il conviendrait peut-être de reprendre à l'article 3 la formule de l'article 1<sup>er</sup>, d'autant plus qu'elle correspond à la formule employée dans la version anglaise aussi bien dans l'article 1<sup>er</sup> que dans l'article 3.

73. M. REUTER pense qu'il vaut mieux ne pas modifier le titre français de l'article 3, car cette disposition s'applique à un Etat déjà déterminé. D'ailleurs, si les mots *of a State* figurent dans le titre et dans le membre de phrase introductif de l'article 3 dans sa version anglaise, il est à noter que les alinéas *a* et *b* de cet article utilisent les mots *to the State* et *of the State*.

74. M. AGO (Rapporteur spécial) estime qu'il faut maintenir les mots « de l'Etat » dans la version française.

75. M. KEARNEY dit que l'emploi de l'article indéfini suivi de l'article défini est courant en anglais et parfaitement satisfaisant.

76. M. USTOR note que le mot anglais *breach* à l'alinéa *b* est plus fort que le mot français « violation ».

77. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle qu'il avait proposé le terme « manquement », mais que, comme le

<sup>16</sup> Pour les débats antérieurs, voir 1205<sup>e</sup> séance, par. 2.



Comité a donné suite à une suggestion de M. Kearney tendant à employer le mot *breach* dans la version anglaise, le terme « violation », qui est la traduction de *breach* dans l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, a été substitué à « manquement » dans la version française.

78. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, indique qu'il a défendu autrefois l'emploi du terme « manquement », qui est moins fort que « violation », mais que les débats du Comité de rédaction l'ont convaincu de l'opportunité de s'inspirer du Statut de la Cour internationale de Justice.

79. M. BARTOŠ fait observer que l'idée de base de l'alinéa *a* de l'article 3 est de mettre sur le même plan les actions et les omissions. L'emploi du terme « violation » à l'alinéa *b* n'est pas satisfaisant, car il ne recouvre pas ces deux notions : on ne peut pas commettre une violation par omission. C'est pourquoi M. Bartoš préfère le mot « manquement », qui a un sens plus large.

80. M. KEARNEY dit qu'il n'est pas compétent pour critiquer la terminologie française, mais que le mot *breach* en anglais peut également désigner une omission. Le fait de ne pas payer un article acheté, par exemple, constitue, de toute évidence, *a breach of contract*.

81. M. REUTER, constatant que les mots « d'après le droit international » sont essentiels dans l'alinéa *a* de l'article 3, pense qu'ils seraient mieux mis en évidence si l'on utilisait la formule « attribuable d'après le droit international à l'Etat », de préférence à la formule actuelle : « attribuable à l'Etat d'après le droit international ».

82. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, appuie cette suggestion, en faisant observer qu'il faut aussi éviter de juxtaposer les mots « à l'Etat » et « d'après le droit international », comme s'ils formaient un tout.

83. Le Président déclare qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission approuve provisoirement l'article 3, avec la modification proposée par M. Reuter.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 12 h 50.

## 1226<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 13 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. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

## Responsabilité des Etats

(A/CN.4/L.194)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

### PROJETS D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

#### ARTICLE 4<sup>1</sup>

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen des textes proposés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.194) et prie le Président du Comité de rédaction de présenter le projet d'article 4.

2. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) rappelle que, dans sa rédaction initiale, l'article 4 avait la teneur suivante : « Le droit interne d'un Etat ne peut être invoqué pour empêcher qu'un fait de cet Etat soit qualifié d'illicite selon le droit international. »

3. Lors de la discussion en Commission, ce texte a surtout été critiqué à deux points de vue. Quelques membres ont soutenu que le droit interne peut être pertinent dans certaines conditions pour déterminer si un comportement particulier de la part d'un Etat constitue ou non un fait internationalement illicite. Il ont donc soutenu que la formule de l'article 4 était trop absolue. D'autres membres ont fait observer que l'article 4 ne mettait pas en lumière la règle fondamentale, à savoir qu'en dernière analyse c'est le droit international qui qualifie un fait d'internationalement illicite. Tel qu'il était rédigé, cet article paraissait n'envisager que l'hypothèse particulière où un Etat qui fait l'objet d'une réclamation pour fait internationalement illicite invoque son droit interne comme une exception. Ils estimaient, en conséquence, qu'il fallait trouver une formule plus générale.

4. Le Comité de rédaction a tenu compte de ces deux ordres d'observations dans le texte qu'il propose à la Commission. Il a également modifié le titre de l'article 4, pour l'aligner sur le nouveau texte proposé.

5. Dans sa nouvelle version, le projet d'article 4 est ainsi conçu :

#### Article 4

*Qualification d'un fait de l'Etat comme internationalement illicite*

Le fait d'un Etat ne peut être qualifié d'internationalement illicite que d'après le droit international. Une telle qualification ne saurait être affectée par la qualification du même fait comme licite d'après le droit interne.

6. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission décide d'approuver provisoirement le projet d'article 4 proposé par le Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé.*

#### TITRE DU CHAPITRE II et ARTICLE 5<sup>2</sup>

7. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction), présentant le titre du chapitre II et l'article 5, indique

<sup>1</sup> Pour les débats antérieurs, voir 1209<sup>e</sup> séance, par. 1.

<sup>2</sup> Pour les débats antérieurs, voir 1211<sup>e</sup> séance, par. 1.