

Document:-  
**A/CN.4/SR.1226**

**Compte rendu analytique de la 1226e 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>)*

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.

que, afin d'employer une terminologie uniforme, le Comité a remplacé, dans le titre du chapitre II, l'expression « selon le droit international » par « d'après le droit international ». Le nouveau titre proposé pour le chapitre II est donc le suivant : « Le fait de l'Etat d'après le droit international ».

8. En ce qui concerne l'article 5, il rappelle que le débat de la Commission a porté principalement sur la question de savoir si, du point de vue qui intéresse la Commission, on peut distinguer dans l'organe d'un Etat l'organe proprement dit et la personne physique qui, par la force des choses, intervient au nom de l'organe. Certains membres ont affirmé que seul un organe pouvait agir au nom de l'Etat. Ils reconnaissaient que, dans la plupart des cas, il y avait intervention matérielle d'une personne physique mais, à leurs yeux, celle-ci agissait uniquement en qualité d'organe ; il fallait donc faire abstraction des personnes physiques chaque fois qu'un certain comportement était attribué à l'Etat.

9. Pour éviter toute discussion abstraite sur ce point et afin de ne pas prendre position pour une certaine doctrine, le Comité de rédaction propose, pour l'article 5, le titre et le texte suivants :

*Article 5*

*Attribution à l'Etat des faits de ses organes*

Aux fins des présents articles est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement de tout organe de l'Etat ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il agisse en cette qualité.

10. M. USTOR approuve sans réserve le texte de l'article 5, mais note que les temps des verbes ne sont pas les mêmes en français et en anglais.

11. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité a veillé de très près à la concordance des différentes versions, mais que, dans certains cas, et pour des raisons purement linguistiques, il a été obligé de renoncer à un strict parallélisme.

12. Sir Francis VALLAT propose de remplacer les mots *will be considered* par *shall be considered*, car le mot *shall* a un caractère moins facultatif que *will*.

13. M. REUTER estime qu'il conviendrait d'exprimer l'idée d'antériorité dans le dernier membre de phrase de l'article 5. En conséquence, il suggère de remplacer les mots « il agisse en cette qualité » par « il ait agi en cette qualité », faisant observer que la version anglaise emploie d'ailleurs le passé.

14. Comparant le titre et le corps de l'article 5, M. Reuter se demande si c'est à propos que la version française parle tantôt de « faits » et tantôt de « comportement » d'un organe.

15. M. AGO (Rapporteur spécial) approuve les remarques de M. Reuter. Le terme « fait » devrait être réservé à l'expression « fait de l'Etat », et il serait donc préférable de remplacer les mots « des faits » par « du comportement » dans le titre de l'article. Il serait également préférable d'employer le passé dans le dernier membre de phrase de l'article.

16. Le PRÉSIDENT dit que, dans le texte anglais, les mots *will be considered* seront remplacés par *shall be considered* et que, pour tenir compte des modifications proposées par M. Reuter et M. Ago, le titre de l'article sera modifié comme suit : « Attribution à l'Etat du comportement de ses organes ».

17. M. KEARNEY n'a pas d'objection contre le texte révisé de l'article 5, mais il tient à faire observer que, à un stade quelconque de la discussion, il sera nécessaire de définir ce qu'on entend par « organe de l'Etat ». Le problème devra être également mentionné dans le commentaire.

18. Le PRÉSIDENT dit, en tant que membre de la Commission, qu'il souscrit sans réserve aux observations de M. Kearney.

*L'article 5, tel qu'il a été modifié et avec la réserve faite par M. Kearney, est adopté.*

19. M. AGO indique que, si la Commission le désire, il s'efforcera de définir l'expression « organe de l'Etat » dans le commentaire. Il souligne toutefois que sa tâche ne sera pas facile, car il existe à ce sujet de profondes divergences de vues entre les membres de la Commission.

ARTICLE 6<sup>3</sup>

20. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) rappelle que, lorsque la Commission a examiné l'article 6 dans sa rédaction initiale, certains membres ont fait observer que cette disposition pouvait soulever des difficultés dans les pays de *common law*. Pour les juristes de ces pays, le projet d'article paraissait énoncer uniquement une règle concernant l'administration de la preuve. Le mot « hiérarchie », qui figurait dans l'expression « position supérieure ou subordonnée dans la hiérarchie de l'organisation de l'Etat », a également été critiqué. Toutefois, l'article 6 n'a pas soulevé de grandes divergences de vues quant au fond.

21. Le nouveau texte proposé pour l'article 6 est ainsi libellé :

*Article 6*

*Non-pertinence de la position de l'organe dans le cadre de l'organisation de l'Etat*

Le comportement d'un organe de l'Etat est considéré comme un fait de cet Etat d'après le droit international, que cet organe appartienne au pouvoir constituant, législatif, exécutif, judiciaire ou autre, que ses fonctions aient un caractère international ou interne, et que sa position dans le cadre de l'organisation de l'Etat soit supérieure ou subordonnée.

22. M. SETTE CÂMARA dit qu'il conserve les doutes qu'il a déjà exprimés quant au bien-fondé de l'énumération des pouvoirs (« constituant, législatif, exécutif, judiciaire ou autre »), qui s'écarte de la structure tripartite traditionnelle de l'Etat<sup>4</sup>. Le pouvoir constituant ne se situe pas sur le même plan que les autres ; c'est un pouvoir transitoire, qui est bientôt remplacé par le pouvoir législatif. Le pouvoir exécutif ou le pouvoir

<sup>3</sup> Pour les débats antérieurs, voir 1213<sup>e</sup> séance, par. 39.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 58.

judiciaire possèdent des organes, mais on peut difficilement parler d'un organe du pouvoir constituant, dont les décisions sont prises en plénière.

23. M. KEARNEY dit que le pouvoir législatif peut sans aucun doute posséder des organes, puisqu'il est habilité à nommer des commissions à différentes fins. Il est concevable, bien que peu probable, qu'une commission de ce genre commette un fait internationalement illicite, par exemple en exigeant la présence de l'ambassadeur d'un pays étranger à l'une de ses séances.

24. M. SETTE CÂMARA dit qu'à son avis un organe du pouvoir législatif, tel qu'une commission, est uniquement chargé de faire rapport à l'assemblée législative plénière et ne semble donc pas capable de commettre un fait engageant la responsabilité de l'Etat.

25. M. MARTÍNEZ MORENO est en mesure d'accepter le nouveau texte de l'article 6. C'est à juste titre que M. Sette Câmara a évoqué la structure tripartite traditionnelle de l'Etat, mais il existe cependant, en Amérique latine, des organes appartenant à d'autres pouvoirs, par exemple des organes du pouvoir électoral, qui exercent certaines fonctions lors des élections.

26. M. YASSEEN, prenant la parole en tant que membre de la Commission, fait observer que le pouvoir constituant n'est pas sporadique. Il s'extériorise sporadiquement, mais il est toujours sous-jacent.

27. M. SETTE CÂMARA considère que le terme « pouvoir constituant » n'implique pas tant un « pouvoir » qu'une « constitution ».

*L'article 6 est adopté.*

28. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission a achevé l'examen des textes proposés par le Comité de rédaction sur la responsabilité des Etats.

#### 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)*

#### ARTICLE 6

29. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 6 de son projet (A/CN.4/267), qui est ainsi libellé :

##### Article 6

##### *Transfert des biens publics tels quels*

1. L'Etat prédécesseur ne peut transférer un territoire qu'aux conditions auxquelles il le possède lui-même.

2. Les biens publics sont transférés, conformément aux dispositions des présents articles, à l'Etat successeur avec leurs caractères propres et leur condition juridique.

30. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique que l'article 6 est le premier des trois articles qui énoncent les dispositions générales de son projet. Il continue d'éprouver quant à la nécessité de cette disposition, qui correspond à l'ancien article 2, les hésitations qu'il a

consignées dans son quatrième rapport (A/CN.4/247 et Add.1, commentaire de l'article 2). C'est à la Commission qu'il appartiendra de se prononcer sur le maintien de l'article 6, mais le paragraphe 1 devrait être considéré comme supprimé.

31. La question que soulève l'article 6 est essentiellement la suivante : faut-il réserver les droits éventuels des tiers, aussi bien des Etats tiers que des particuliers ? Peut-être serait-il opportun d'attendre que d'autres questions relevant de la succession dans les matières autres que les traités aient été examinées, notamment la question des droits acquis, pour se prononcer sur cet article ?

32. Au titre de la succession, l'Etat successeur ne posséderait pas plus de droits que l'Etat prédécesseur sur les biens transférés. On peut se demander alors quel est le sort des vices qui peuvent entacher le droit de propriété sur ces biens et quelle est l'étendue du droit de propriété de l'Etat successeur. On pourrait peut-être poser en principe que personne, ni aucun Etat prédécesseur, ne peut donner plus de droits qu'il n'en a lui-même. Le Rapporteur spécial a recherché s'il existait une règle de droit international obligeant l'Etat prédécesseur à purger le bien transféré de toutes les charges qui pourraient le grever ; il ne semble pas qu'une règle de ce genre existe.

33. On peut aussi se demander si l'Etat successeur peut recevoir plus qu'on ne lui a donné, et cela en s'affranchissant d'obligations rattachées aux biens transférés. Cependant, il semble que ce problème ne relève plus de la succession d'Etats proprement dite, mais de la compétence exclusive de l'Etat successeur en sa qualité d'Etat.

34. Enfin, faut-il que la condition juridique et les caractères propres des biens reçus soient compatibles avec les normes du droit interne de l'Etat successeur ? Autrement dit, s'il existe une norme de droit dans l'Etat prédécesseur qui n'a pas son correspondant dans le système juridique de l'Etat successeur, cette norme s'impose-t-elle à l'Etat successeur ? Cela pose alors des problèmes particulièrement ardues, dont certains sont relatifs aux droits acquis.

35. M. REUTER souscrit entièrement aux vues du Rapporteur spécial, mais s'inquiète des graves problèmes que soulève l'article 6. Pour lui, une question l'emporte sur toutes les autres : y a-t-il ou non transfert ?

36. On peut concevoir un article qui se borne à stipuler dans quelles conditions s'éteignent les droits de l'Etat prédécesseur. Si l'on admet qu'après cette extinction il y a une coupure et qu'un nouvel ordre juridique s'instaure, on doit alors se demander si cette extinction s'accompagne néanmoins du maintien des droits des tiers.

37. En revanche, s'il y a transfert, comme le laissent entendre les titres des articles 6, 7 et 9, il faut quitter le plan du droit interne de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur pour se placer sur le plan du droit international. En effet, la notion de transfert n'est pas compatible avec un simple renvoi au droit interne de l'Etat prédécesseur pour le passé et au droit interne de l'Etat

successeur pour l'avenir. Il faut affirmer que quelque chose relie ces deux ordres juridiques et accepter toutes les conséquences de cette affirmation, qui se fonde sur des considérations de droit international.

38. Pour M. Reuter, il est manifeste que les droits de l'Etat prédécesseur s'éteignent, mais qu'en vertu d'un principe général de sécurité juridique cette extinction ne porte pas atteinte aux droits des tiers. Si l'on opte pour cette conception étroite, on ne peut pas aller jusqu'à affirmer que les biens publics sont transférés « avec leurs caractères propres et leur condition juridique », comme l'affirme le projet d'article 6.

39. La notion de transfert se présentera à propos d'autres articles du projet. Personnellement, M. Reuter est enclin à penser qu'il n'y a pas transfert dans les hypothèses visées par le projet.

40. M. SETTE CÂMARA est heureux que le Rapporteur spécial ait décidé de supprimer le paragraphe 1, car ce paragraphe risquait de créer une certaine confusion entre les notions de propriété (*proprietas*) et de possession (*possessio*). Le principe de l'article 6 a trait, évidemment, à la vieille règle du droit romain *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

41. Dans la mesure où le problème du transfert du territoire relève du domaine de la succession d'Etats en matière de traités, M. Sette Câmara ne pense pas que la Commission rencontre des difficultés. Selon le système adopté dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>5</sup>, le transfert doit être opéré de telle sorte que l'Etat successeur ne soit lié que de sa propre volonté par les traités de l'Etat prédécesseur limitant ou circonscrivant sa souveraineté sur le territoire.

42. Le paragraphe 2 de l'article 6 est une version révisée du texte correspondant du paragraphe 3 de l'article 2 de l'ancien projet (A/CN.4/247 et Add.1). La réserve « dans les limites compatibles avec le droit interne de l'Etat successeur » a été supprimée, ce qui, de l'avis de M. Sette Câmara, représente une amélioration, car au moment du transfert, c'est le droit de l'Etat prédécesseur qui prévaut, quelles que soient les dispositions du droit de l'Etat successeur.

43. Etant donné que l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur continue à s'appliquer tant qu'il n'a pas été modifié par un acte législatif de l'Etat successeur, les limitations ou restrictions imposées aux biens publics ne sont pas affectées par le changement. Mais il est bien évident que c'est là une situation transitoire, car, une fois que le transfert a eu lieu, rien n'empêche l'Etat successeur de maintenir ou de modifier le statut juridique ou même la conception juridique des biens publics.

44. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 2, M. Sette Câmara pense que le texte français exprime la pensée du Rapporteur spécial beaucoup mieux que ne le fait le texte anglais ; c'est donc surtout à ce dernier que s'appliquent ses observations. Le membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles »

est inutile, car, sauf stipulation contraire, il est évident que cette disposition ne peut être que conforme à l'esprit général du projet. M. Sette Câmara ne comprend pas ce que signifient les mots *as it exists*. Si les biens publics doivent être définis et déterminés par la législation de l'Etat prédécesseur, selon l'article 5, il est évident que nul ne peut avoir de ces biens une conception différente de celle qui existe en vertu de l'ordre juridique de cet Etat. M. Sette Câmara exprime l'espoir que le Rapporteur spécial expliquera ce qu'est au juste cet existentialisme juridique.

45. M. Sette Câmara a également quelques doutes quant à l'emploi de l'expression « condition juridique » appliquée aux biens publics. S'il comprend bien, le Rapporteur spécial cherche à exprimer l'idée que les biens publics sont transférés avec les limites et les charges dont ils peuvent éventuellement être frappés en vertu de l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur. S'il en est ainsi, ne serait-il pas préférable de le dire clairement dans le texte de l'article, au lieu de parler de la « condition juridique » des biens publics, expression beaucoup plus large mettant en cause toute une série de dispositions de droit interne qui soustraient les biens publics au régime de la propriété privée ?

46. M. OUCHAKOV fait observer que le but de l'article 6 est de préciser que le sort des biens publics est réglé par le projet d'articles. L'article 6 est donc une disposition très générale, et il est peut-être prématuré de déterminer, au stade actuel, ce qui est réglé par le projet et ce qui ne l'est pas. Comme dans bien d'autres cas, il se peut que la Commission doive rédiger par la suite une disposition particulière sur ce point.

47. D'autre part, en affirmant que le sort des biens publics est régi par le projet d'articles, on exclut d'emblée la possibilité, pourtant reconnue par le Rapporteur spécial, de conclure à ce sujet des accords. Il semble donc que l'article 6 soit rédigé en termes trop rigides.

48. Se référant aux observations de M. Reuter sur le point de savoir s'il y a ou non transfert, M. Ouchakov cite deux exemples de succession d'Etats ne donnant pas lieu à un transfert. Tout d'abord, il mentionne le cas où des biens appartenant à deux Etats ayant fusionné en un seul se trouvent sur le territoire d'un Etat tiers. Ensuite, il imagine le cas d'un transfert partiel de territoire d'un Etat à un autre, les deux Etats convenant que les biens de l'Etat prédécesseur se trouvant sur le territoire d'un Etat tiers restent sa propriété. Dans aucun de ces cas, il n'y a véritablement transfert, si bien qu'il faut se méfier de ce terme, qui ne correspond pas toujours à la réalité.

49. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, note que les observations de M. Ouchakov et de M. Reuter portent essentiellement sur la question de savoir s'il y a ou non transfert, et il se demande si cette question n'est pas plutôt posée à l'article 8.

50. En fait, ce que l'article 8 signifie, c'est que, lorsque la succession a lieu ou lorsqu'il y a substitution d'Etats ou de souverainetés, les biens publics et les biens privés

<sup>5</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

de l'Etat prédécesseur tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur ; d'autres biens, qui ne sont pas des biens de l'Etat, tombent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur, ce qui n'est pas la même chose que de tomber dans son patrimoine. M. Castañeda estime donc que la règle énoncée à l'article 6 devrait, en fait, suivre celle de l'article 8, qui est la règle de base, et qu'il serait peut-être préférable de commencer par examiner ce dernier article.

51. M. BARTOŠ croit comprendre que l'article 6 concerne la dévolution de tous les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire en question. Mais le Rapporteur spécial n'a certainement pas voulu dire que tous les biens, publics ou privés, sont dévolus à titre gratuit au nouvel Etat souverain. Il faut distinguer deux aspects de la question : d'une part, les biens rattachés à un territoire sont soumis à la nouvelle souveraineté comme ils l'étaient à l'ancienne ; d'autre part, en ce qui concerne la propriété et la jouissance, il est difficile d'admettre que tous ces biens passent à la discrétion du nouvel Etat souverain, sans compensation, et sans qu'il soit tenu compte de leur ancienne destination ni de leurs caractères propres.

52. S'il est vrai, comme l'a indiqué M. Reuter, que les biens sont soumis à l'ordre juridique de l'Etat successeur une fois que les droits de l'Etat prédécesseur sont éteints, cela ne signifie pas qu'il y a eu dévolution juridique de ces biens. C'est non pas à la suite d'une dévolution, mais parce que ces biens sont rattachés au territoire en question, que l'Etat successeur peut leur imposer son ordre public. Du reste, cette mesure intervient postérieurement à la succession.

53. Enfin, M. Bartoš doute que l'expression « biens propres au territoire », qui figure notamment au paragraphe c de l'article 8, soit adéquate. Cette expression laisse entendre que le territoire possède des biens propres ; il vaudrait mieux se référer aux biens « qui se trouvent sur le territoire ».

54. Sir Francis VALLAT dit que, s'il partage dans une large mesure les réticences qu'éprouvent d'autres membres de la Commission au sujet de la notion de « transfert », le principe dont s'inspire l'article 6, principe parfaitement juste, ne lui cause pas de difficultés.

55. Ce principe revient à dire que ce qui vaut pour l'un vaut aussi pour l'autre. L'article 6 affirme en fait que si les biens publics en cause sont soumis à certaines charges, restrictions ou limites, ils passent à l'Etat successeur avec ces charges, restrictions ou limites. Ainsi, un édifice public situé dans un territoire ayant accédé à l'indépendance deviendra naturellement la propriété du nouvel Etat. A supposer toutefois qu'il soit entouré d'un vaste terrain où la population locale avait le droit de planter des légumes, ce droit ne sera pas éteint du fait du transfert au nouvel Etat du bâtiment et du terrain attenant. Ce principe est un principe élémentaire, qui doit être exprimé dans le projet d'articles. Sinon, on aurait tendance à considérer exclusivement l'aspect positif de l'opération, sans tenir dûment compte de ses aspects négatifs.

56. Sir Francis Vallat pense, comme M. Sette Câmara, que les textes anglais et français ne concordent pas. Le texte français exprime bien mieux l'idée que renferme l'article 6. Il s'agit toutefois là d'une question de rédaction qui pourra être réglée à un stade ultérieur.

57. M. MARTÍNEZ MORENO considère que le problème soulevé par M. Reuter est fondamental. La Commission devra se prononcer sur la question préliminaire de savoir si, lors d'une succession, il y a transfert de biens publics de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ou bien extinction des droits de l'Etat prédécesseur et novation au profit de l'Etat successeur. La question n'est pas purement théorique ; elle a d'importants effets juridiques, et M. Martínez Moreno serait reconnaissant à M. Reuter de bien vouloir la traiter plus en détail.

58. M. Martínez Moreno se réjouit de la décision du Rapporteur spécial d'abandonner le paragraphe 1, qui aurait pu être source de grandes difficultés. La mention de la possession, en particulier, était malencontreuse, en raison de la distinction essentielle qu'il convient d'établir entre *uti possidetis de facto* et *uti possidetis de jure*. La question revêt la plus haute importance dans le contexte des frontières en Amérique latine et, plus récemment, en Afrique et en Asie, par suite de l'apparition d'un grand nombre de nouveaux Etats.

59. Quant au paragraphe 2, le seul qui subsiste, M. Martínez Moreno pense qu'il convient de l'examiner en tenant dûment compte des dispositions des articles ultérieurs. Par exemple, il semble y avoir une certaine contradiction entre le texte de ce paragraphe et celui de l'alinéa c de l'article 8. Au sens de l'article 6, les biens en cause, s'il sont, par exemple, hypothéqués, passeront à l'Etat successeur ainsi grevés. On pourrait toutefois s'autoriser des termes de l'alinéa c de l'article 8 pour ne pas tenir compte de l'hypothèque, si celle-ci est considérée comme contraire à « l'ordre juridique de l'Etat successeur ».

60. Afin de montrer à quelles difficultés on s'expose, M. Martínez Moreno citera un exemple, encore qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un cas de succession d'Etats. Lors du différend frontalier entre le Honduras et le Nicaragua<sup>6</sup>, la Cour internationale de Justice a ordonné le retour au Honduras d'une partie du territoire en cause, qui était précédemment en la possession du Nicaragua. Il a été décidé que les droits de propriété des particuliers seraient respectés. Or, aux termes de la Constitution hondurienne, les étrangers ne peuvent posséder de biens à une certaine distance de la frontière internationale. Les ressortissants nicaraguayens visés par l'application de cette disposition de l'ordre juridique hondurien sont actuellement parties à un litige qui, une fois que la Cour suprême du Honduras se sera prononcée, va vraisemblablement devenir un nouveau différend international.

61. Un problème analogue peut fort bien se poser dans le cas d'une succession d'Etats. Il est donc néces-

<sup>6</sup> C.I.J. Recueil 1960, p. 192.

saire d'harmoniser soigneusement les dispositions de l'article 6 et celles de l'article 8.

62. Le problème apparaît encore plus grave lorsqu'on prend en considération les dispositions de l'article 9, aux termes desquelles les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sont dévolus « sans compensation » à l'Etat successeur. Le particulier qui, du fait d'une succession d'Etats, se trouverait dans une situation analogue à celle des propriétaires nicaraguayens serait, aux termes des dispositions de l'article 9, dépossédé de ses biens sans la moindre compensation.

63. M. KEARNEY dit que la notion de transfert soulève de graves problèmes, surtout lorsqu'on ignore ce qu'il faut entendre exactement par biens publics. Il pense, comme sir Francis Vallat, qu'il est nécessaire qu'un article énonce la règle selon laquelle l'Etat successeur prend possession des biens de l'Etat avec les restrictions et les limitations qui les grèvent. A cet effet, l'expression « avec... leur condition juridique » n'est pas suffisamment large.

64. Il s'agit de savoir si le projet d'article 6 permet de répondre à tous les problèmes que pose la reprise des biens publics par l'Etat successeur et, dans la négative, si les articles suivants comblent toutes les lacunes.

65. On peut citer comme exemple le sort des chemins de fer d'Etat dans le cas où un Etat prédécesseur se scinderait en deux Etats successeurs. Il ne suffirait pas de dire que la voie ferrée et les autres installations permanentes suivent le territoire sur lequel elles se trouvent. La formule « avec leurs caractères propres et leur condition juridique » ne serait d'aucun secours dès lors qu'il s'agirait de partager le matériel roulant, qui fait partie des biens publics au même titre que la voie.

66. Des problèmes analogues pourraient surgir à propos des compagnies maritimes d'Etat. On pourrait imaginer que tout le littoral maritime de l'Etat prédécesseur aille à l'un des deux Etats successeurs, l'autre Etat étant enfermé dans les terres. Il serait évidemment possible de résoudre des difficultés de ce genre en faisant appel au principe de la répartition équitable, mais cela se ramènerait en définitive à un échange de biens de catégories différentes.

67. M. Kearney n'est pas en mesure, au stade actuel, de proposer une solution à ces problèmes ; il tient seulement à appeler l'attention sur leur complexité.

68. M. HAMBRO rappelle que l'article 6 consacre une règle simple que le Rapporteur spécial a très clairement exposée dans un passage succinct, mais essentiel de son quatrième rapport :

L'Etat successeur ne reçoit pas plus de droits que n'en possédait l'Etat prédécesseur lui-même sur le bien transféré. Cela est l'expression d'une évidence : celle-là même qui commande que personne, et l'Etat prédécesseur pas davantage, ne peut « donner plus qu'il n'a »<sup>7</sup>.

69. Il faudra que la Commission adopte cette règle sous une forme ou une autre. La règle devra être énoncée en termes simples et être conçue de telle sorte qu'elle puisse s'appliquer d'une manière générale à tous les cas particuliers susceptibles de se présenter. Il n'est pas nécessaire, pour le moment, d'entrer dans le détail de ces cas particuliers ; mais la Commission doit avoir présente à l'esprit pour l'article 6 une formule générale lorsqu'elle examinera les articles suivants du projet.

70. M. CALLE y CALLE pense qu'un seul article ne pourra pas permettre de résoudre tous les problèmes que soulève le transfert des biens publics. A supposer qu'il y ait une notion admise de ce qui constitue les biens publics, il est indispensable de disposer d'un article précisant que les biens publics de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans l'état physique et la condition juridique qui étaient les leurs avant la succession.

71. M. Calle y Calle est en mesure d'accepter un énoncé simple de cette règle. Il propose de supprimer les mots « conformément aux dispositions des présents articles », qui sont inutiles, tous les articles devant s'entendre dans le contexte de l'ensemble du projet. Qui plus est, tout comme les autres dispositions du projet, l'article 6 énonce une règle supplétive, si bien que le transfert peut parfaitement s'opérer conformément à l'accord conclu entre les parties et non conformément aux dispositions du projet.

72. M. BILGE approuve l'idée exprimée dans le paragraphe 2 de l'article 6, devenu paragraphe unique. Il est nécessaire de dire expressément dans le projet que les biens publics sont transférés à l'Etat successeur tels quels. Peut-être est-ce une vérité d'évidence, mais puisque des difficultés ont surgi à ce sujet dans la pratique, il n'est pas inutile de la répéter.

73. Toutefois, il serait bon d'introduire aussi dans le texte l'idée de transfert de bonne foi et, à cette fin, d'insérer après « Les biens publics sont transférés » les mots « par l'Etat prédécesseur », ce qui impose à celui-ci un certain comportement de bonne volonté. Il faudrait, en outre, indiquer dans le commentaire que cette disposition vise à assurer la conservation physique des biens publics.

74. M. REUTER, précisant sa position, dit qu'il estime, comme sir Francis Vallat et d'autres membres de la Commission, qu'il faut respecter les droits des tiers, lesquels ne sont pas seulement des Etats mais aussi, par exemple, des organisations internationales. A l'heure actuelle, les problèmes que posent à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement certaines successions ouvertes montrent que cette réserve a un caractère tout à fait pratique. Il faut aussi réserver la question des droits des particuliers.

75. M. Reuter estime surtout qu'il est naturel que les articles 6 à 10 soient considérés compte tenu les uns des autres. L'observation qu'il a faite sur le mot « transfert » est une observation de fond, en ce sens que le vrai problème — que la Commission devra discuter plus tard — est de savoir s'il faut déterminer les deux termes du changement, c'est-à-dire les biens tels qu'ils

<sup>7</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 179, doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie, art. 2, par. 13 du commentaire.

sont dans le patrimoine de l'Etat prédécesseur, puis leur affectation au patrimoine de l'Etat successeur (ce que fait de manière très explicite l'article 8), ou s'il suffit de déterminer qu'il y a extinction des droits de l'Etat prédécesseur et que ses biens, sous la réserve des droits des tiers, tombent sous la souveraineté de l'Etat successeur. La Commission devra se demander s'il est vraiment possible de dire que les biens publics tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur. Il est permis d'en douter, car il n'est pas certain que la notion de patrimoine de l'Etat existe en droit international, ni même dans tous les droits nationaux.

76. M. QUENTIN-BAXTER présume, tout comme M. Bilge, que la Commission ne s'occupe pas, au stade actuel, du problème de la répartition équitable.

77. Il n'a rien à objecter à l'idée qu'exprime le paragraphe 2 de l'article 6, seul paragraphe restant, mais il n'est pas sûr de la nécessité de cette disposition. De toute évidence, l'Etat successeur ne reçoit que ce que l'Etat prédécesseur a à donner. M. Quentin-Baxter s'associe toutefois aux objections que M. Reuter a formulées contre la notion du « transfert » des biens.

78. La question de la continuité est d'une importance capitale. Le territoire touché par la succession est acquis par l'Etat successeur avec ses caractères physiques et avec la législation qui y est en vigueur. C'est le législateur lui-même qui change ; le pouvoir de légiférer passe dans d'autres mains.

79. Dans le projet sur la succession en matière de traités qu'elle a adopté en 1972, la Commission a mis l'accent sur la substitution d'un Etat à un autre. M. Quentin-Baxter pense que, dans l'article 6, il y aurait lieu d'introduire la notion de substitution dans la propriété des biens publics. La notion de substitution est différente de celle de transfert et, en l'occurrence, elle conviendrait mieux.

La séance est levée à 12 h 35.

## 1227<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 14 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. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.*

### 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 6 (Transfert des biens publics tels quels) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à répondre aux observations faites au sujet de l'article 6.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que le débat a montré clairement que les positions sont trop tranchées pour que l'on puisse espérer parvenir à l'unanimité sur le texte de l'article 6 dans sa rédaction actuelle. Avant de s'interroger sur le sort à réserver à cette disposition, il répondra aux observations qui ont été faites.

3. M. Ouchakov a reproché au texte sa rigidité, qui ne ménageait pas la possibilité de conventions contraires entre les parties<sup>1</sup>. M. Bedjaoui reconnaît qu'il en est ainsi et s'efforcera d'y remédier avec l'aide du Comité de rédaction. L'accord des parties est évidemment important puisque les règles que la Commission élabore sont des règles supplétives.

4. M. Ouchakov a estimé par ailleurs qu'il serait préférable, pour le moment, de ne pas s'attarder sur l'article 6, qui avait trait au régime général des biens, également régi par les articles suivants. En pensant au projet préparé par sir Humphrey Waldock, M. Bedjaoui se demande si la Commission a toujours eu pour pratique de réserver les articles de caractère général comme l'article 6. Il n'a pas d'opinion à ce sujet et s'en remet à la Commission pour la procédure à suivre.

5. M. Kearney a insisté sur le problème de la répartition équitable des biens<sup>2</sup>. C'est là une question qui n'entre pas dans le cadre de l'article 6 et dont la Commission sera saisie à l'occasion de l'examen d'autres articles.

6. M. Bedjaoui reconnaît avec M. Bilge qu'il serait utile d'introduire la notion de transfert de bonne foi dans l'article en insérant les mots « par l'Etat prédécesseur »<sup>3</sup>. Lui-même est attaché à cette notion et il a parlé dans ses rapports antérieurs de la « période suspecte » qui précède immédiatement la succession<sup>4</sup>.

7. M. Martínez Moreno a posé la question de savoir s'il n'y avait pas contradiction entre les articles 6 et 9 et entre l'article 6 et l'alinéa c de l'article 8<sup>5</sup>. M. Bedjaoui ne voit pas de contradiction entre les articles 6 et 9. L'article 9 ne se réfère pas aux droits des tiers — Etats ou particuliers. Il dit simplement qu'il se produit entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur un phénomène de dévolution de plein droit et sans compensation des biens appartenant à l'Etat prédécesseur qui tombent ensuite dans le « patrimoine » de l'Etat successeur. Alors que l'article 6 fait intervenir la question de savoir ce que deviennent les droits des tiers — Etats ou particuliers —, l'article 9 pose la question de savoir si l'Etat

<sup>1</sup> Voir séance précédente, par. 47.

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 66.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 73.

<sup>4</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 106 et 107, doc. A/CN.4/204, par. 68 et 69, *ibid.*, 1970, vol. II, p. 153, doc. A/CN.4/226, par. 35 à 37 ; *ibid.*, 1971, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 183 et 184, doc. A/CN.4/247 et Add.1, par. 23 à 27.

<sup>5</sup> Voir séance précédente, par. 59 et 62.