

Document:-
A/CN.4/SR.1227

Compte rendu analytique de la 1227e 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>)*

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^e 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 parties¹. 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 biens². 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 »³. Lui-même est attaché à cette notion et il a parlé dans ses rapports antérieurs de la « période suspecte » qui précède immédiatement la succession⁴.

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 8⁵. 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

¹ Voir séance précédente, par. 47.

² *Ibid.*, par. 66.

³ *Ibid.*, par. 73.

⁴ 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^{re} partie), p. 183 et 184, doc. A/CN.4/247 et Add.1, par. 23 à 27.

⁵ Voir séance précédente, par. 59 et 62.

successeur doit ou non indemniser l'Etat prédécesseur ou lui donner une compensation pour les biens qui lui sont transférés.

8. M. Bedjaoui ne voit pas non plus de contradiction entre l'article 6 et l'alinéa c de l'article 8. L'article 8 n'est pas un article de fond. Son seul objet est de clarifier le problème. Le Rapporteur spécial a voulu dire qu'il y avait trois catégories de biens : d'une part, les biens de l'Etat prédécesseur, que l'Etat successeur doit pouvoir reprendre en pleine propriété et, d'autre part, les biens des collectivités publiques et les biens propres au territoire qui ne sont pas dévolus en pleine propriété à l'Etat successeur. Ils restent dans le patrimoine des collectivités ou du territoire, étant évidemment entendu qu'ils n'obéissent plus à l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur mais à la compétence générale et exclusive de l'Etat successeur qui peut être amené, sur le plan international, à les protéger par exemple.

9. Pour ce qui est de l'observation de M. Reuter relative au mot « transfert »⁶, M. Bedjaoui indique que la terminologie en la matière, telle qu'elle ressort des traités, est très variable. Les biens sont « transférés », « transmis » « remis » ; on parle de « cession », de « rétrocession » ; on dit que les biens « passent », qu'ils « sont reçus ». Mais la terminologie n'est pas seule en cause et, sur le fond, le Rapporteur spécial suit M. Reuter, quoique avec deux réserves. Il le suit car ce qu'il propose à l'article 6, dans son sixième rapport, ne correspond pas à son intime conviction, qu'il a dû mettre sous le boisseau ; c'est le résultat de l'évolution à laquelle il s'est soumis, dans ses rapports successifs, pour se conformer au vœu de la Commission. Il est donc reconnaissant à M. Reuter d'avoir posé le problème une nouvelle fois.

10. Dans son deuxième rapport, qui concernait les droits acquis, M. Bedjaoui avait précisé qu'il ne fallait pas parler de transfert de souveraineté mais de substitution d'une souveraineté à une autre⁷, avec toutes les nombreuses conséquences de droit que cela comporte et dont l'une se retrouve à l'article 6. Il est donc d'accord pour dire qu'il y a substitution de souveraineté. Mais à l'article 6, il ne s'agit plus de substitution d'Etats, car celle-ci est déjà une prémisses acquise ; il s'agit de ce qu'il advient des biens, c'est-à-dire de leur transfert. C'est un transfert concret, qui s'opère pour la grande majorité des biens par voie d'inventaires et de procès-verbaux. Ce ne sont pas les droits sur les biens, mais les biens eux-mêmes qui sont transférés. Peut-être qu'effectivement la formule « condition juridique » donne à penser que les droits sur ces biens sont transférés en même temps que ceux-ci. Et c'est sur ce point que porte la deuxième divergence entre la position de M. Reuter et celle à laquelle M. Bedjaoui a dû lui-même renoncer pour élaborer l'article 6.

11. Si l'on veut en effet parler de substitution, comme le Rapporteur spécial le souhaiterait, il faut aller jusqu'au

bout et reconnaître qu'il y a extinction des droits de propriété de l'Etat prédécesseur. La terminologie ancienne est très claire sur ce point et certains traités contemporains — par exemple l'Accord domanial de 1965 entre la France et le Cameroun — le sont aussi. Toutefois, il n'y a pas simplement changement de titulaire. Parallèlement à l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur, il y a naissance de droits nouveaux de l'Etat successeur. Puisque les droits de l'Etat prédécesseur sont éteints, ils ne sauraient, par définition, être exercés par un autre. Ce ne sont pas les droits de l'Etat prédécesseur que le successeur exerce en ses lieu et place, ce sont des droits propres, nouveaux, tirés de sa souveraineté, telle qu'elle s'est substituée à celle de l'Etat prédécesseur, et il n'existerait donc pas de fondement à un respect, par l'Etat successeur, des droits acquis eux-mêmes.

12. Cette thèse peut mener très loin. Le Rapporteur spécial l'avait proposée dans son deuxième rapport mais les réactions de la Commission l'ont contraint à rebrousser chemin. Même la formule plus vague qu'il a ensuite proposée dans son quatrième rapport⁸, qui aurait permis à l'Etat successeur de ne pas se considérer lié par les droits des tiers, n'a pas reçu l'agrément de la Commission, et c'est pourquoi le Rapporteur spécial a présenté la formule expurgée de l'actuel article 6. Mais, bien entendu, il serait trop heureux de refaire le chemin en sens inverse, à condition que tel soit le vœu général de la Commission.

13. Il pourrait proposer au Comité de rédaction une formule ainsi conçue, par exemple : « le fait de la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur entraîne l'extinction des droits de ce dernier sur les biens publics et, parallèlement, la naissance de droits de l'Etat successeur sur ces mêmes biens ». Mais on ne pourrait pas dire qu'il y a parallélisme entre les droits de l'Etat prédécesseur et ceux de l'Etat successeur sur les mêmes biens et parallélisme dans le contenu de ces droits. Le Rapporteur spécial hésiterait même à émettre une réserve générale selon laquelle l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur est sans préjudice des droits des Etats tiers ou des particuliers ; s'il l'a fait dans l'actuel article 6, c'était pour répondre aux vœux de la majorité de la Commission.

14. Reste à savoir si la Commission veut renvoyer l'article 6 au Comité de rédaction, qui tiendra compte de cette difficulté et cherchera les formules les plus neutres réservant certaines situations envisagées dans des articles ultérieurs ou si elle veut rouvrir le débat sur le problème de fond.

15. M. AGO constate que la Commission a progressé dans la clarification du sujet à l'étude en éliminant de l'article toute question de substitution dans la souveraineté, question qui se situe entièrement sur le plan du droit international alors que les situations visées à l'article 6 relèvent du droit interne. Les conséquences qu'elles peuvent avoir sur le plan du droit international découlent uniquement de l'existence de certains droits

⁶ *Ibid.*, par. 35 à 39 et 75.

⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 77, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 29.

⁸ *Ibid.*, 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 177, doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie, art. 2, par. 3.

en droit interne. Le Rapporteur spécial a proposé une formule juste mais qui demande encore à être précisée.

16. Le Rapporteur spécial parle de transfert de biens et de droits. Pour M. Ago, seuls les droits sont transférés. Les biens ne passent qu'avec le droit qui y est attaché et qui peut être un droit de propriété ou autre droit réel. Comme il s'agit en général de droits de propriété, on parle de biens mais ce sont en fait toujours les droits qui sont transférés.

17. Par ailleurs, M. Ago n'est pas sûr qu'il n'y ait pas de lien entre l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance des droits de l'Etat successeur. S'il n'y en avait pas, il se produirait un vide juridique entre l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance des droits de l'Etat successeur sur les mêmes biens. C'est bien d'un « transfert », d'une « passation », qu'il s'agit et les phénomènes de l'extinction et de la naissance des droits des Etats ne sont pas entièrement indépendants l'un de l'autre.

18. M. Ago ne suit pas non plus entièrement le Rapporteur spécial lorsqu'il dit qu'il n'y a pas de parallélisme entre le contenu des droits de l'Etat prédécesseur et celui des droits de l'Etat successeur. Certes, une fois que l'Etat successeur a remplacé l'Etat prédécesseur dans ses droits, il est libre d'agir à sa guise, mais au moment même du transfert, l'Etat successeur ne reçoit strictement que ce que possédait l'Etat prédécesseur. Là, il y a parallélisme.

19. Enfin, M. Ago est d'avis de prier le Comité de rédaction de voir s'il pourrait trouver une formule qui serait une base de travail acceptable.

20. M. OUCHAKOV appelle l'attention sur le fait que la Commission a l'habitude de n'examiner les articles généraux qu'après avoir étudié les articles de fond d'un projet. Telle a été la procédure suivie en 1971, lors des travaux sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, et en 1972, lors de l'étude du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. En 1971, c'est après avoir examiné l'ensemble des articles proposés, que la Commission a décidé de mettre à part un certain nombre de dispositions générales.

21. Lorsqu'il arrive à la Commission d'examiner des dispositions générales avant d'avoir terminé l'étude des articles de fond, et qu'elle renvoie ces dispositions au Comité de rédaction, celui-ci ne peut pas leur donner une forme définitive tant que le projet n'a pas été étudié jusqu'au bout. En conséquence, M. Ouchakov n'est pas opposé à ce que l'article 6 soit renvoyé au Comité de rédaction mais il souligne que le Comité ne pourrait s'en occuper que bien plus tard.

22. Les articles généraux proposés dans le projet à l'étude, lesquels s'appliquent uniquement à la succession aux biens publics, seront peut-être rédigés ultérieurement de manière à couvrir l'ensemble du sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

23. M. YASSEEN estime que les préoccupations de M. Ouchakov se justifieraient si la Commission exami-

nait un projet en deuxième lecture, en vue d'élaborer un texte définitif ; mais ce n'est qu'en première lecture qu'elle étudie le projet de M. Bedjaoui, si bien que ses travaux ont un caractère tout à fait provisoire. Dans ces conditions, il n'y a pas d'inconvénient à examiner les articles généraux avant les articles de fond ; d'ailleurs, ces articles généraux contiennent également des règles de fond, mais d'un caractère plus général que celles des autres articles.

24. Pour que la Commission puisse progresser, il importe qu'elle commence par examiner les articles généraux. Il est évident que si une disposition générale est renvoyée au Comité de rédaction, celui-ci l'étudiera en tenant compte des débats relatifs aux autres articles. Il ne faut pas perdre de vue non plus que le projet sera réexaminé à la lumière des observations des gouvernements et qu'il pourra en résulter de grands bouleversements dans son agencement.

25. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que le problème consiste à trouver un critère permettant de distinguer les règles qui sont de caractère général et qui doivent, par conséquent, être examinées avant les autres.

26. Il estime, personnellement, que la plus générale de toutes les règles contenues dans le projet d'articles et celle qui aurait dû être examinée la première n'est pas celle qui figure à l'article 6, mais plutôt celle qui figure à l'article 8. C'est la règle qui dit qu'en cas de succession, les biens publics de l'Etat prédécesseur tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur. La question de la date, dont traite l'article 7, et celle de la condition juridique des biens, dont il est question à l'article 6, devraient être examinées après l'article 8. Néanmoins, M. Castañeda ne s'opposera pas à l'ordre proposé par le Rapporteur spécial, compte tenu du fait que les articles sont examinés en première lecture. L'ordre des dispositions devra, cependant, être remanié à un stade ultérieur.

27. Le Rapporteur spécial a dit que la Commission devait prendre une décision sur la question de savoir si, en cas de succession, il y avait transmission des biens ou s'il y avait extinction du droit de l'Etat prédécesseur et naissance du droit de l'Etat successeur. M. Castañeda n'est pas du tout certain que la Commission ait à prendre une décision précise sur cette question, mais il estime qu'il est difficile de ne pas voir un processus de transmission dans ce cas. Bien que les analogies avec le droit privé prêtent souvent à confusion, il se risquera à prendre l'exemple d'une vente. On pourrait peut-être dire que le droit du vendeur sur l'objet vendu disparaît et que le droit de l'acheteur prend naissance au moment où la vente est effectuée. Néanmoins, il est rare que l'on considère une transaction de vente de cette manière ; ce qui apparaît, c'est la transmission du droit sur l'objet vendu.

28. La meilleure solution serait peut-être de renvoyer l'article 6 au Comité de rédaction afin qu'un effort soit fait pour trouver un libellé plus acceptable pour tous les membres de la Commission, en évitant peut-être l'emploi du mot « transfert ».

29. M. REUTER n'est pas opposé au renvoi de l'article 6 au Comité de rédaction. Il fait observer que cette disposition soulève deux questions principales, l'une d'ordre pratique et l'autre d'ordre théorique, qui sont liées entre elles.

30. La question pratique, qui a été principalement soulevée par les membres de la Commission représentant le système de *common law*, vise la sauvegarde des intérêts des Etats tiers, des organisations internationales ou même des particuliers. Pour M. Reuter, il est essentiel de protéger les droits des tiers, quelle que soit la conception que l'on adopte du phénomène de la succession aux biens publics. La Commission doit donc se prononcer clairement sur ce point.

31. La question théorique n'est pas purement une question de terminologie, comme il pourrait sembler. Certes, ainsi que l'a souligné le Rapporteur spécial, la terminologie n'est pas fixe et cette incertitude ressort des articles du projet eux-mêmes. C'est ainsi que dans le titre de l'article 6, le Rapporteur spécial a employé le mot « transfert », qui implique la présence de deux entités, l'une donnant et l'autre recevant. Dans le corps de l'article 8, on lit en revanche que les biens « tombent » dans le patrimoine ou dans l'ordre juridique de l'Etat successeur. Le verbe « tomber » reflète une opération unilatérale. Il conviendra que le Comité de rédaction veille à uniformiser la terminologie.

32. La question théorique porte sur le changement de souveraineté et d'ordre juridique interne. Chacun semble reconnaître qu'en matière de succession d'Etats, il y a extinction d'une souveraineté et naissance d'une autre souveraineté, ces deux opérations étant distinctes. Peut-être vaudrait-il mieux parler dans ce cas de « substitution » dans la souveraineté, phénomène qui se produit à la date de la succession. L'article 8 envisage également une substitution des ordres juridiques. Faut-il considérer que l'extinction et la naissance d'un ordre juridique dépendent à tel point de la souveraineté qu'elles s'opèrent automatiquement, et au même moment que la substitution d'une souveraineté à l'autre ? Logiquement, il devrait en être ainsi puisque l'ordre juridique est l'expression de la souveraineté. La pratique indique cependant que l'Etat successeur reconnaît, pendant un certain temps, le contenu matériel de l'ordre juridique antérieur, lequel se maintient en tant que tel. C'est ainsi que le régime de la propriété ne change pas au moment même de la substitution de souveraineté ; ce n'est qu'après un certain temps que l'Etat successeur prend les mesures d'adaptation nécessaires.

33. Aux termes de l'article 8, « les biens publics ou privés de l'Etat prédécesseur tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur ». A ce propos, M. Reuter fait observer que la notion de patrimoine n'existe pas nécessairement dans tout ordre juridique interne. Si par « patrimoine » on a en vue une notion du droit international, cette disposition signifie que les biens sont mis à la disposition de l'Etat successeur. Cela reviendrait à dire qu'ils tombent dans son « ordre juridique », expression qui est employée dans le même article à propos des deux

autres catégories de biens publics. Il n'y aurait pas lieu alors de prévoir un régime particulier pour les biens d'Etat, en employant à leur sujet l'expression « patrimoine » au lieu de l'expression « ordre juridique ».

34. Cela n'empêcherait pas, s'il n'y a pas substitution totale des ordres juridiques au moment de la substitution de souverainetés, que, pendant un certain temps, le régime des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur continuerait à être appliqué par l'Etat successeur et qu'il n'y aurait donc pas de *vacuum juris*. Mais il est difficile d'admettre que l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur ne se prolonge après la succession que pour les biens d'Etat. Or les mots « avec leurs caractères propres et leur condition juridique », qui figurent à l'article 6, impliquent que l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur se prolonge uniquement sur les biens d'Etat.

35. En résumé, M. Reuter n'est pas certain que la substitution de souverainetés s'accompagne automatiquement d'une substitution des ordres juridiques au jour de la succession car c'est de l'Etat successeur qu'il dépend de maintenir pendant un certain temps les règles de l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur et de les remplacer par ses propres règles juridiques. Si cette idée est admise par la Commission, il conviendrait de réserver les droits des organisations internationales et des Etats tiers et de modifier le libellé de l'article 6, de façon à stipuler simplement qu'au moment de la succession d'Etats, les droits de l'Etat prédécesseur s'éteignent et que son ordre juridique s'applique jusqu'à ce que l'Etat successeur rende le sien applicable.

36. M. OUCHAKOV, revenant sur la question de la procédure à suivre et se référant à l'intervention de M. Yasseen, reconnaît que la Commission ne fait qu'aborder l'examen du projet du Rapporteur spécial. Il fait cependant observer que les articles généraux ne sont pas tous du même ordre. L'article 4, qui détermine le domaine d'application du projet, doit être rédigé au stade actuel puisqu'il délimite la portée de l'étude, mais la formulation de cette disposition ne saurait être tout à fait définitive. Il se peut qu'il faille lui ajouter une clause de sauvegarde précisant que certaines questions sont laissées en dehors du projet, comme cela a été le cas pour la disposition correspondante du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée⁹. L'article 5, qui porte sur la définition et la détermination des biens publics, est absolument nécessaire au stade actuel, bien qu'il soit de caractère général.

37. Pour ce qui est de l'article 6, on peut douter qu'il soit opportun de conserver l'expression « conformément aux dispositions des présents articles », car la succession d'Etats est également régie par des règles générales de droit international. Il pourra même être nécessaire de compléter l'article 6 par une clause de sauvegarde. Or, si l'article 6 était renvoyé dès à présent au Comité de rédaction pour qu'il le remanie, il serait difficile de prévoir, au stade actuel, les clauses de sauvegarde dont il devrait être assorti.

⁹ Voir 1238^e séance, par. 7.

38. M. AGO insiste sur le fait que la Commission doit savoir exactement sur quelle base elle se place si elle veut élaborer des articles. Il faut qu'elle décide si elle veut considérer ou bien que la cessation de la souveraineté comporte la cessation de l'ordre juridique préexistant, quitte à admettre que l'ordre juridique de l'Etat successeur hérite des règles de l'Etat prédécesseur, ou bien que c'est l'ordre juridique préexistant qui se prolonge après la succession.

39. Par ailleurs, la Commission doit avoir présentes à l'esprit les conséquences que peuvent avoir les dispositions qu'elle élabore et elle doit notamment se demander, lorsqu'elle rédige un article comme l'article 6, s'il s'agit d'une règle de droit international ou d'une simple constatation de caractère scientifique de ce qui se passe fréquemment dans la réalité. En effet, s'il s'agit d'une règle et qu'elle ne soit pas respectée, il pourrait y avoir fait illicite entraînant la responsabilité de son auteur.

40. M. USTOR dit que la question soulevée par M. Reuter et M. Ago est étroitement liée à l'idée avancée par M. Ouchakov. Il est évident que, lorsque les biens de l'Etat sont affectés par une succession, ils passent de l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur à celui de l'Etat successeur. Lorsque le successeur est un Etat nouvellement indépendant, il s'écoule souvent un certain temps avant que son nouvel ordre juridique soit entièrement établi.

41. Il y a toutefois des cas de succession autres que ceux que M. Reuter avait apparemment à l'esprit. Il y a, dans l'histoire, de nombreux exemples de changements territoriaux dans lesquels l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sont des pays anciennement établis. Dans ces cas-là, l'ordre juridique de l'Etat successeur s'applique immédiatement au territoire qui a changé de mains. Comme l'a suggéré M. Ouchakov, il faudra examiner tous les différents cas selon une méthode inductive avant de pouvoir établir une règle générale valable pour tous les cas.

42. Sous réserve des observations qui précèdent, M. Ustor est prêt à accepter que l'article 6 soit renvoyé au Comité de rédaction, étant entendu que le texte qui sera établi sera un texte entièrement provisoire.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 8 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1205^e séance)

DÉCLARATION FAITE PAR L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

43. Le PRÉSIDENT invite M. Vargas Carreño, observateur du Comité juridique interaméricain, à prendre la parole devant la Commission.

44. M. VARGAS CARREÑO (Observateur du Comité juridique interaméricain) rend hommage à la Commission pour son importante contribution à la codification et au développement progressif du droit international. Au nom du Comité, il tient à souligner l'intérêt que celui-ci attache à sa collaboration avec la Commission,

collaboration qui, jusqu'à présent, s'est surtout traduite par des échanges d'observateurs.

45. A la dernière session, tenue en janvier et février 1973, à son siège à Rio de Janeiro, le Comité a eu le plaisir d'accueillir en qualité d'observateur M. Kearney, alors président de la Commission ; ses déclarations ont beaucoup aidé les membres du Comité, car elles leur ont permis d'être directement tenus au courant des travaux de la Commission. Le Comité espère que la Commission prendra les dispositions nécessaires pour se faire représenter à la session suivante du Comité, soit par son président, soit, en cas d'impossibilité, par un autre observateur. Des contacts de cette nature peuvent être extrêmement profitables aux deux organismes, qui se consacrent aux mêmes objectifs, encore qu'à des niveaux différents.

46. Le Comité est chargé, entre autres tâches, de codifier et de développer progressivement le droit international à l'échelon régional. Il est toutefois impossible de formuler des normes et des principes régionaux sans tenir compte des normes et des principes d'application universelle. L'interdépendance actuelle des Etats facilite l'universalisation du droit international ; avec la Convention de Vienne sur le droit des traités, celui-ci en est venu à considérer comme nuls ou comme ayant pris fin, selon les cas, les traités conclus entre des groupes d'Etats qui violaient le *jus cogens* comme étant contraires à des normes impératives de caractère général.

47. Cependant, bien que le droit international général et les systèmes juridiques régionaux ne doivent pas être en désaccord sur le même sujet, ces systèmes n'en peuvent pas moins avoir leurs institutions juridiques propres, comme c'est le cas, par exemple, en Amérique latine en ce qui concerne le droit d'asile diplomatique ou autres questions qui ne sont pas résolues par le droit international général.

48. En revanche la Commission, en s'acquittant de sa tâche de codification et de développement progressif du droit international, devrait tenir compte des pratiques et des formulations théoriques des diverses régions ou des différents systèmes juridiques du monde, notamment lorsque ces pratiques et ces formulations émanent en définitive d'organismes juridiques interétatiques.

49. A la suite de la révision de la Charte de l'Organisation des Etats américains (OEA), le Comité est devenu l'un des organes centraux de cette organisation. Désormais, ses travaux consistent pour l'essentiel en résolutions et projets de convention qu'il élabore soit de sa propre initiative, soit à la demande des principaux organes de l'OEA, à savoir l'Assemblée générale et la Réunion de consultation des ministres des affaires étrangères.

50. A sa session de 1970, le Comité a décidé d'inscrire à son ordre du jour la question du droit de la mer, en vue de faciliter l'adoption de positions communes par les pays d'Amérique latine. Après avoir examiné cette question au cours de plusieurs sessions, le Comité a adopté à l'unanimité une résolution visant à réconcilier des positions contradictoires et à dégager les points d'accord entre les pays d'Amérique latine.

51. Partant du point de vue que les 200 milles de juridiction maritime constituent une réalité que, dans leur grande majorité, les Etats d'Amérique latine acceptent ou approuvent, les débats ont essentiellement porté sur le caractère juridique qu'il convenait d'attribuer à cette zone. Alors que certains membres du Comité se sont prononcés en faveur de la notion de mer territoriale, ou de la pleine souveraineté de l'Etat côtier sur une distance de 200 milles marins, d'autres ont proposé que la région soit subdivisée en deux zones dont la première consisterait en une mer territoriale d'une largeur maximale de 12 milles, cependant que la deuxième s'étendrait sur 200 milles.

52. Cette deuxième zone pourrait être qualifiée de « mer patrimoniale » ou de « zone économique », dans les limites de laquelle l'Etat côtier exercerait sa juridiction exclusivement pour ce qui est de la protection et de l'exploitation des ressources naturelles de ladite zone, mais serait tenu de respecter les libertés de navigation et de survol ainsi que la liberté de poser des câbles et des pipe-lines sous-marins.

53. La tentative faite pour concilier ces deux conceptions opposées a abouti à l'élaboration d'un document qui, à certains égards, est contradictoire. C'est ainsi que dans la résolution qu'il a adoptée, le Comité commence par affirmer que la souveraineté ou la juridiction de l'Etat côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, sur une zone de mer adjacente à ses côtes dont la largeur ne dépasse pas 200 milles marins, de même que sur l'espace aérien situé au-dessus et sur le fond de cette zone de mer. Ainsi, en reconnaissant la souveraineté de l'Etat sur tout l'espace contenu à l'intérieur de la limite de ces 200 milles marins, y compris l'espace aérien, cette résolution reconnaît la notion de mer territoriale. Elle ajoute, toutefois, qu'elle ne reconnaît la validité de la revendication des 200 milles marins que pour les seuls Etats qui respectent la liberté de navigation et de survol au-delà de la limite des 12 milles, ce qui est manifestement incompatible avec la notion d'une mer territoriale de 200 milles.

54. Dans cette même résolution, le Comité distingue ensuite deux zones à l'intérieur de la limite des 200 milles, encore qu'il s'abstienne de les désigner ou de les qualifier. Dans la première de ces zones, qui s'étend sur 12 milles marins, les bâtiments de tout Etat auront un droit de passage inoffensif, alors que dans la seconde zone, qui s'étend depuis la limite extérieure de la première zone, sur une distance totale de 188 milles, les navires et aéronefs de tout Etat jouiront de la liberté de navigation et de survol, encore que cette liberté soit soumise à la réglementation de l'Etat côtier.

55. Dans un autre passage de la résolution, le Comité déclare que les navires et les aéronefs traversant ou survolant les détroits internationaux habituellement utilisés pour la navigation internationale et reliant deux mers libres, jouiront de la liberté de navigation et de survol dans les mêmes conditions que celles qui sont admises pour la deuxième zone de 188 milles. En d'autres termes, bien que le droit de libre passage soit garanti, l'Etat côtier a le pouvoir, dans l'exercice de la

juridiction qui lui est reconnue dans ces détroits, d'imposer sa propre réglementation en matière de sécurité de la navigation et des transports maritimes. Toutefois, la règle en faveur de laquelle le Comité s'est prononcé ne s'étend pas à la situation juridique de certains détroits dont le passage est réglementé par des accords internationaux particuliers.

56. Il y a lieu de mentionner un autre aspect de cette résolution, à cause des éléments de *lex ferenda* qu'il comporte : celui des diverses zones sous-marines. Le texte du Comité détermine dans le fond des mers et des océans l'existence de trois zones, ce qui implique une modification du droit international de la mer actuel.

57. Dans la première zone, sur une distance allant jusqu'à 200 milles, l'Etat riverain exerce sa souveraineté et sa juridiction sur le fond et le sous-sol de la mer. La deuxième zone, au-delà de la limite des 200 milles et jusqu'au bord du talus continental, est dénommée « plateau continental » ; dans cette zone, l'Etat côtier exerce sa souveraineté pour ce qui est de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles. Enfin, au-delà de ces deux régions, qui sont soumises à la juridiction de l'Etat, le fond des mers et des océans, ainsi que leurs ressources sont « le patrimoine commun de l'humanité » ainsi que l'Assemblée générale l'a affirmé dans sa résolution 2749 (XXV).

58. La décision prise par le Comité en février 1973 contient un certain nombre de propositions touchant à d'autres questions du droit de la mer dont M. Vargas Carreño s'abstiendra de parler, par souci de brièveté ; il est toutefois prêt à répondre à toutes les questions que les membres de la Commission désireront lui poser.

59. A sa session de 1973, le Comité juridique inter-américain a aussi approuvé un projet de convention interaméricaine sur l'extradition. A l'heure actuelle, les Etats américains sont, dans leur majorité, liés par des traités d'extradition bilatéraux ainsi que par une Convention multilatérale relative à la même question qui a été adoptée à la septième Conférence internationale américaine, tenue à Montevideo en 1933¹⁰. Compte tenu du fait qu'un certain nombre d'Etats américains n'ont pas encore ratifié la Convention de Montevideo de 1933 et surtout de la nécessité de modifier cette convention à la lumière de l'expérience acquise au cours de ses quarante années d'application, l'Assemblée de l'OEA a prié le Comité juridique interaméricain d'élaborer un nouveau projet de convention sur l'extradition¹¹.

60. Les principales clauses du projet adopté par le Comité, en février 1973, peuvent se résumer comme suit, en laissant de côté les dispositions de procédure qui font l'objet du plus grand nombre des 28 articles. L'article 1^{er} prévoit que tout Etat contractant est tenu d'extraire à un autre Etat contractant, sur sa demande, toute personne accusée, poursuivie ou condamnée par les

¹⁰ SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, p. 64.

¹¹ Voir *International Legal Materials*, vol. XII, n° 3 (mai 1973), p. 537.

autorités judiciaires de cet Etat, à condition que l'infraction ait été commise sur le territoire de l'Etat requérant ; si elle a été commise ailleurs, il faut qu'à la date de l'infraction l'Etat requérant ait été compétent, d'après sa propre législation, pour engager des poursuites contre l'auteur de cette infraction commise à l'étranger.

61. Pour leur permettre de déterminer quelles sont les infractions sujettes à extradition, le projet du Comité donne le choix entre deux critères. Le premier de ces critères est fondé sur la peine légalement applicable à l'infraction, indépendamment de la désignation de cette infraction et de l'existence de circonstances atténuantes ou aggravantes. Seules les infractions que la loi frappait, au moment où elles ont été commises, d'une peine privative de liberté d'un an au minimum, tant dans l'Etat requérant que dans l'Etat requis, pourront donner lieu à extradition. Le second critère est fondé sur les listes d'infractions que chaque Etat contractant peut annexer à la future Convention au moment de la signature ou de la ratification. Un Etat pourra modifier cette liste, mais sans effet rétroactif, à moins que la modification ne soit au bénéfice du prévenu. Dans l'Etat où ce critère s'applique, une infraction ne sera sujette à extradition que si elle figurait sur les listes de l'Etat requérant et de l'Etat requis au moment où elle a été commise.

62. Le projet envisage également le cas où l'un des deux Etats intéressés a opté pour le critère de la peine et l'autre pour la liste. Pour qu'une infraction soit alors sujette à extradition, il faut qu'elle figure sur la liste de l'Etat qui a opté pour le critère de la liste et, en outre, qu'elle soit punie d'une peine privative de liberté d'un an au moins en vertu de la législation des deux Etats intéressés.

63. Selon le projet, il n'y aura pas extradition dans les cas suivants. Premièrement, lorsque l'intéressé a déjà purgé une peine correspondant à l'infraction considérée ou qu'il a été gracié, amnistié ou acquitté ou a fait l'objet d'un non-lieu en ce qui concerne cette infraction ; deuxièmement, lorsqu'il y a prescription des poursuites ou de la peine avant l'extradition conformément aux lois de l'Etat requérant ou de l'Etat requis ; troisièmement, lorsque l'intéressé doit être jugé par un tribunal spécial ou extraordinaire dans l'Etat requérant ; et quatrièmement, lorsque, selon les lois de l'Etat requis, l'infraction constitue une infraction politique ou est unie par un rapport de connexité à une infraction de cette nature.

64. Cette dernière exception est particulièrement importante parce qu'elle traduit une pratique latino-américaine bien établie, selon laquelle un Etat qui est appelé à décider s'il doit extraditer ou accorder l'asile est seul compétent pour décider, de façon unilatérale, si l'infraction constitue une infraction politique ou une infraction de droit commun.

65. Le projet précise, toutefois, qu'aucune de ses dispositions ne s'oppose à l'extradition pour crime de génocide ou pour toute autre infraction donnant lieu à extradition en vertu d'un traité en vigueur entre l'Etat requérant et l'Etat requis.

66. Le projet prévoit une autre limitation très importante, à savoir que ni la peine de mort ni une peine d'emprisonnement à vie ne peuvent être prononcées contre une personne livrée à un Etat en vertu de ses dispositions.

67. Les clauses finales indiquent que la future convention sera ouverte à la signature non seulement des Etats membres de l'Organisation des Etats américains, mais aussi de tout autre Etat qui en ferait la demande.

68. Il est probable qu'à sa session suivante, l'Assemblée générale de l'OEA convoquera une conférence spécialisée de plénipotentiaires pour examiner ce projet de convention d'extradition.

69. Enfin, M. Vargas Carreño voudrait appeler l'attention sur le fait qu'à l'ordre du jour des sessions à venir du Comité juridique interaméricain figurent un certain nombre de questions qui sont étroitement liées à celles que la Commission étudie actuellement. Le Comité examinera, dans un proche avenir, la question de l'immunité de juridiction de l'Etat et celle de la nationalisation des biens étrangers au regard du droit international — questions qui sont évidemment liées à celle de la responsabilité internationale des Etats, que la Commission examine. C'est là une raison de plus pour que M. Vargas Carreño et les autres membres du Comité suivent les travaux de la Commission avec un vif intérêt.

70. Le PRÉSIDENT, après avoir remercié l'observateur du Comité juridique interaméricain de son exposé extrêmement intéressant, dit que le Comité, avec trente-cinq ans d'expérience en matière de codification juridique, est sans doute le plus ancien organisme travaillant dans ce domaine.

71. La coopération entre le Comité et la Commission, déjà ancienne et fructueuse, prend essentiellement la forme d'échanges d'observateurs. Les raisons de cette coopération sont faciles à expliquer : d'une part, il n'est pas possible d'établir des normes de droit régional sans se référer aux normes universelles, et, d'autre part, la Commission peut avoir intérêt à apprendre comment les normes régionales sont appliquées dans des circonstances concrètes. Les règles relatives au plateau continental, par exemple, ont pris naissance sur le continent latino-américain.

72. Comme l'observateur du Comité l'a fait observer, les tentatives pour trouver des solutions communes sur le plan régional se heurtent également à de nombreuses difficultés. Par exemple, les efforts des pays latino-américains pour parvenir à un accord sur le droit de la mer ont exigé de nombreux compromis et n'ont pas toujours été couronnés de succès, comme le prouve la résolution adoptée par le Comité le 9 février 1973, lors de sa dernière session, à Rio de Janeiro. A cet égard, il est intéressant de noter que l'observateur du Comité a longuement étudié le problème de la « zone économique » ou, pour reprendre les termes dont M. Vargas Carreño est lui-même l'auteur, le problème de la « mer patrimoniale ».

73. Le projet de convention sur l'extradition établi par le Comité contient un élément très nouveau ; il prévoit

que les parties peuvent établir d'un commun accord des listes de délits justifiant l'extradition. En ce qui concerne ce projet de convention, il ne faut pas oublier, bien entendu, qu'une longue tradition latino-américaine veut que l'extradition ne s'applique pas aux délits politiques. Les seules exceptions possibles sont les crimes de génocide ou les crimes qui sont prévus par des traités bilatéraux.

74. Le Président exprime l'espoir que la coopération actuelle entre la Commission et le Comité sera maintenue et renforcée à l'avenir.

75. M. YASSEEN souligne l'intérêt incontestable que présente la coopération entre les organismes universels et les organismes régionaux chargés de la codification du droit international et de son développement. Il rappelle qu'il s'agit d'un seul et même droit international, mais cette constatation n'est pas incompatible, à son avis, avec l'existence de certains systèmes régionaux, car l'unité de l'ordre juridique international s'affirme par l'existence de certaines règles universellement acceptables, que toutes les régions doivent respecter. C'est cette unité de l'ordre juridique international qui détermine la liberté dont jouit chaque région pour formuler des règles concernant certaines situations qui lui sont particulières. Ainsi, la détermination de la portée du régionalisme peut être considérée comme le résultat de la coopération entre les organismes régionaux et les organisations universelles.

76. L'Amérique latine a toujours apporté une contribution inestimable au développement progressif du droit international et a été la source d'une série d'initiatives qui ont conduit la Commission du droit international à formuler ses propres règles. Dans le cas, par exemple, du système des réserves aux traités, la Commission s'est inspirée largement de la pratique latino-américaine pour formuler son propre système, qui est devenu celui de la Convention de Vienne.

77. M. Yasseen estime que la coopération entre le Comité juridique interaméricain et la Commission du droit international pourrait être encore plus fructueuse. Le Comité pourrait donner son opinion sur l'œuvre accomplie par la Commission. Les observations que le Comité pourrait formuler à cet égard seraient des plus utiles, car elles représenteraient la synthèse des attitudes des différents pays qui composent l'Amérique latine. M. Yasseen se réjouit de voir que le Comité juridique interaméricain examine des questions qui sont très proches de celles dont s'occupe la Commission du droit international, et surtout de la question très importante de la responsabilité des Etats. Il apprécie cette coopération et espère qu'elle se développera.

78. En terminant, M. Yasseen tient à dire combien il a été heureux de coopérer avec le représentant du Comité juridique interaméricain, M. Vargas Carreño, à la sixième Commission de l'Assemblée générale et dans divers organismes internationaux et combien il apprécie son dévouement à la cause de la codification et du développement progressif du droit international.

79. M. KEARNEY dit qu'il est ravi de retrouver, en la personne de l'observateur du Comité juridique inter-

américain, un vieil ami, dont il a reçu l'hospitalité à la session précédente du Comité, dans la charmante ville de Rio de Janeiro. M. Vargas Carreño peut être appelé le père de la « mer patrimoniale », bien que certaines mauvaises langues puissent insinuer qu'il s'agit là d'un enfant illégitime. M. Kearney appuie sans réserve la suggestion tendant à ce que le Président de la Commission assiste à la session suivante du Comité en qualité d'observateur.

La séance est levée à 13 heures.

1228^e SÉANCE

Vendredi 15 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. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 8 de l'ordre du jour]
(suite)

COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission qui ne l'ont pas encore fait à présenter des observations en réponse à la déclaration de l'observateur du Comité juridique interaméricain.
2. M. MARTÍNEZ MORENO dit qu'il est heureux, en tant que membre latino-américain de la Commission, de saluer l'éminent juriste chilien, M. Vargas Carreño, observateur du Comité juridique interaméricain.
3. Il est indéniable qu'une étroite coopération entre la Commission, dont les travaux en matière de droit international se situent sur le plan mondial, et le Comité, qui travaille sur le plan régional, serait extrêmement utile aux deux organismes. Sur le plan doctrinal, la controverse relative à l'existence d'un droit international américain est dépassée. La grande majorité des auteurs, même américains, sont enclins à penser qu'il n'existe qu'un droit international universel ; mais cela n'empêche en rien de reconnaître l'existence d'institutions, de pratiques et de doctrines américaines du droit international.
4. M. Martínez Moreno pourrait citer, comme exemples, les règles latino-américaines de *uti possidetis* pour la détermination des frontières nationales, le principe de la liberté de navigation sur les fleuves dès avant le Congrès de Vienne, le principe de l'asile politique et la reconnaissance des gouvernements de fait. Il ne faut pas oublier non plus que l'Amérique latine s'est pronon-