

Document:-
A/CN.4/SR.1229

Compte rendu analytique de la 1229e séance

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

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

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

54. Se référant aux observations de M. Castañeda, M. Bedjaoui reconnaît que l'ordonnancement général du projet d'article pourrait être plus rationnel et il s'emploiera à le remanier à un stade ultérieur des travaux. En revanche, il craint que si l'on ajoute à l'article 8 un alinéa *d* concernant le sort des biens privés, il ne faille aussi ajouter un alinéa *e* sur le sort des habitants, et ainsi de suite. Il est donc partisan de ne pas aller au-delà des trois alinéas actuels, pour éviter les complications ; toutefois, si la Commission le voulait, il rédigerait un quatrième alinéa.

55. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 6 au Comité de rédaction pour qu'il examine toutes les questions qui ont été soulevées au cours du débat et tente d'élaborer un texte acceptable par tous.

Il en est ainsi décidé ⁹.

ARTICLE 7

56.

Article 7

Date du transfert des biens publics

A moins qu'une souveraineté ait été restaurée et considérée comme rétroagissant au jour de sa disparition, ou que la date du transfert ait été subordonnée, conventionnellement ou non, à la réalisation d'une condition suspensive ou tout simplement à l'échéance d'un terme fixe, la date de transfert des biens publics est celle à laquelle le changement de souveraineté

a) S'opère de jure par la ratification d'accords de dévolution, ou

b) Se réalise *effectivement* dans les cas où il n'existe pas d'accord, ou bien où l'accord existant renvoie à cette date d'effectivité.

57. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 7, dont le texte figure dans son sixième rapport (A/CN.4/267).

58. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que l'article 7 se réfère à la date du transfert des biens publics. La Commission trouvera les commentaires qui s'y rapportent dans le quatrième rapport sous l'ancien article 3 ¹⁰, devenu, à quelques modifications de forme près, l'actuel article 7.

59. La date du transfert des biens publics ne coïncide pas toujours avec celle du transfert du territoire. Elle lui est parfois postérieure. Elle est très souvent fixée conventionnellement par les parties, comme le Rapporteur spécial s'est efforcé de le faire apparaître dans l'article 7. Le transfert peut se faire après l'entrée en vigueur d'une convention ou à l'échéance d'un terme fixe. Il peut aussi s'opérer à échéances échelonnées, être subordonné à une condition suspensive même en dehors de toute convention — par exemple, quand les anciennes métropoles ont parfois décidé de subordonner la date de l'indépendance à une consultation populaire par referendum. Enfin, les parties peuvent décider conventionnellement que la date du transfert sera fixée par

voie d'accord. Il est arrivé fréquemment qu'elles aient dû se référer à la date du transfert effectif, ce qui a posé des problèmes assez complexes, dont la jurisprudence internationale a eu à connaître.

60. Le Rapporteur spécial a cru bon de tenir compte du cas de la restauration d'une souveraineté, puisqu'il y a eu dans la pratique, notamment après les première et deuxième guerres mondiales, des exemples de souveraineté rétroagissant au jour de leur disparition. Cela a été le cas, notamment, de la Pologne en 1918 et de l'Ethiopie et de l'Albanie en 1947. Le Rapporteur spécial n'est pas certain que l'on puisse faire rétroagir une souveraineté dans tous ses effets pratiques après une ou plusieurs décennies mais le cas s'est posé.

61. M. Bedjaoui a également évoqué le problème des « dates critiques » et celui de la « période suspecte » qui précède immédiatement le transfert des biens, période pendant laquelle l'Etat prédécesseur peut être tenté de réduire la valeur ou la consistance des biens à céder. Cela a posé par le passé des problèmes très complexes, dont la Cour permanente de justice internationale a eu à connaître et que la Commission pourrait examiner.

La séance est levée à 13 heures.

1229^e SÉANCE

Lundi 18 juin 1973, à 15 h 15

Président : M. Milan Bartoš

puis : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Sette Câmara, M. Tammes, 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 7 (Date du transfert des biens publics) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du projet d'article 7 qui figure dans le sixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/267).

2. M. TAMMES dit que, si les règles en matière de succession aux biens publics doivent essentiellement contribuer à fixer le droit international et permettre un règlement qui départage les intérêts de l'Etat prédécesseur, de l'Etat successeur ou de quelque autre entité de manière à éviter les différends, l'article 7, sous sa forme actuelle, convient pour atteindre ce but. Il énonce une règle supplétive à appliquer en l'absence d'accords

⁹ Pour la suite des débats, voir 1239^e séance, par. 3.

¹⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 180, doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie.

de dévolution. Lorsque aucune date n'est stipulée, il serait naturel de présumer que la date du changement de souveraineté est la date de l'entrée en vigueur de l'accord pertinent, et non pas nécessairement la date de sa ratification comme le prévoit le projet actuel. M. Tammes préfère le principe énoncé dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial : si, dans un accord, aucun terme n'est expressément fixé, « le transfert est juridiquement réalisé dès la mise en vigueur de l'accord en vertu du droit des traités, c'est-à-dire en règle générale dès le jour de la ratification de l'instrument »¹.

3. M. Tammes approuve l'idée exprimée à l'alinéa *b*. En l'absence d'accord quant à la date, on ne peut se fonder, en droit international, que sur l'effectivité — en l'occurrence, le remplacement effectif d'une souveraineté par une autre. Cependant, il est généralement admis que le principe d'effectivité connaît une exception : la situation effective ne doit pas être contraire au droit international moderne. Or, la rétroactivité de la souveraineté ne pourrait jouer à l'avenir que dans des situations qui seraient contraires à la Charte des Nations Unies et auxquelles, par conséquent, le projet d'articles ne s'appliquerait pas aux termes de l'article 2. Le membre de phrase « et considérée comme rétroagissant au jour de sa disparition », qui manque en outre de précision, n'a pas sa place dans le projet d'articles.

4. M. KEARNEY reconnaît que la référence à la rétroactivité de la souveraineté pose des problèmes, bien que ces problèmes soient plus pratiques que juridiques. Il sera difficile de déterminer sur quelle base une souveraineté restaurée sera considérée comme rétroactive. M. Kearney suppose que la « restauration » correspond à une situation dans laquelle un Etat préexistant a été asservi et placé sous la souveraineté d'un autre Etat, mais il peut aussi y avoir une union volontaire d'Etats qui, par la suite, décident de se séparer. On ne voit pas non plus très bien si la restitution des biens publics doit rétroagir à la date de la perte de la souveraineté initiale. S'il en est ainsi, quelles sont les conséquences de cette rétroactivité ? M. Kearney suppose que la restitution de biens publics qui n'existaient pas au moment de la perte de la souveraineté initiale serait rétroactive, non à la date de la perte de la souveraineté, mais à la date à laquelle les biens ont été acquis par la souveraineté qui s'est interposée. Peut-être même n'y aura-t-il pas de rétroactivité en ce cas. Il est peut-être souhaitable de ne pas traiter de cette question dans l'article 7. Lorsqu'elle a examiné le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission a décidé de ne pas mentionner le problème des Etats qui recouvrent leur indépendance au lieu de l'acquérir, en dépit de certains arrêts rendus par la Cour internationale de Justice — dans l'affaire des *Droits des ressortissants des Etats-Unis au Maroc*², par exemple — qui auraient justifié l'inclusion d'une mention à cet effet. Les considérations essentiellement pratiques qui ont milité

contre cette inclusion sont peut-être également valables dans le cas actuel.

5. Si, dans l'esprit de l'auteur, les mots « ou non », dans le membre de phrase « conventionnellement ou non », désignent tout acte, déclaration ou autre manifestation d'intention possible, il faudrait le préciser. Sinon, il s'agit d'une redondance qui devrait être supprimée, car elle risque d'ajouter encore aux problèmes d'interprétation. M. Kearney a également des doutes quant au lien qui existe entre le membre de phrase « ou que la date du transfert ait été subordonnée, conventionnellement ou non, à la réalisation d'une condition suspensive ou tout simplement à l'échéance d'un terme fixe » et le membre de phrase figurant à l'alinéa *b* « l'accord existant renvoie à cette date d'effectivité ». Il semble qu'il n'y ait aucune différence réelle entre une clause renvoyant à une date effective donnée et une clause prévoyant le transfert des biens à l'échéance d'un terme fixe. L'application du critère du changement de souveraineté, auquel se réfère la clause liminaire, dépendra de la définition qui sera donnée de la succession. Il pourrait donc être nécessaire d'attendre, pour se prononcer sur ce point, qu'un accord se soit dégagé sur le sens du mot « succession ».

6. L'expression « *de jure* » à l'alinéa *i* semble avoir une valeur limitative. Est-ce seulement par la ratification ou par l'entrée en vigueur, termes que M. Tammes préfère à juste titre, d'accords de dévolution que le changement de souveraineté se produit *de jure*, ou est-ce le transfert de biens qui se produit *de jure* sur la base de l'entrée en vigueur de tels accords ? Est-ce que la validité *de jure* est limitée au cas de l'entrée en vigueur d'accords de dévolution ? Si c'est ce qu'on a voulu dire, c'est là une conception trop limitée. Il peut y avoir une succession *de jure* par d'autres voies que par des accords de dévolution. Il est donc inutile de se référer spécifiquement aux accords de dévolution, à moins de donner du terme une définition très large. Le sens du mot « effectivement » à l'alinéa *b* n'est pas non plus très clair. M. Tammes l'a interprété comme signifiant le remplacement effectif d'une souveraineté par une autre, mais le terme peut être interprété de façon différente — par exemple, comme une condition exigeant un acte effectif de transfert entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur à l'égard de certains biens. Ce point devrait être élucidé.

7. M. SETTE CÂMARA dit que l'article 7 est particulièrement important parce que, comme le Rapporteur spécial l'indique au dernier paragraphe de son commentaire, « les obligations imposées à l'Etat prédécesseur par le droit international et codifiées dans les présents articles sont indépendantes de l'existence ou de la validité de traités ». Des règles supplétives relatives à la date de succession aux biens publics sont donc absolument nécessaires.

8. L'article 7 est étroitement lié au problème de la définition de la succession. Si la définition de la « succession d'Etats » donnée au paragraphe 1, *b*, de l'article 2 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités est reprise dans le projet actuel, il serait

¹ *Ibid.*, p. 181, doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie, art. 3, par. 8 du commentaire.

² *C.I.J. Recueil 1952*, p. 176.

logique d'adopter également la définition de la « date de la succession d'Etats » donnée au paragraphe 1, e, du même article³. Cela éviterait bien des difficultés.

9. M. Sette Câmara souscrit, de manière générale, aux observations faites par M. Tammes et par M. Kearney au sujet de la clause de sauvegarde qu'on a rédigée, de toute évidence, en pensant aux cas d'annexion ou d'occupation par la force. Dans des cas comme ceux de l'Ethiopie, de l'Albanie et de la Pologne, nul ne contestera le principe selon lequel il y a eu rétroactivité de la souveraineté quand celle-ci a été restaurée ; on considère que les biens n'ont jamais cessé d'être soumis à l'exercice de la souveraineté restaurée, encore qu'une telle solution ait suscité, dans la pratique, de sérieux problèmes qui ont été résolus de manières diverses par différents tribunaux. On peut citer, comme exemple récent, le rétablissement des relations entre la République fédérale d'Allemagne et la Tchécoslovaquie, dont une des conditions a été que l'Accord de Munich soit considéré comme inexistant. La situation est entièrement différente quand la restauration de la souveraineté est le résultat de la dissolution d'une union que des Etats ont conclue par consentement mutuel. Le principe de la rétroactivité est légitime en soi, mais il n'a pas sa place dans le présent projet d'articles. L'article 7 devrait être rédigé de manière à dissiper tous les doutes qui pourraient naître sur ce point.

10. M. Sette Câmara pense, comme M. Kearney, qu'un changement de souveraineté peut se produire *de jure* par d'autres moyens que par la ratification d'accords de dévolution dans des cas de succession ne résultant pas de la décolonisation. Il pense également, comme M. Tammes, qu'il serait préférable de se référer à l'entrée en vigueur de ces accords plutôt qu'à leur ratification. Pour toutes ces raisons, une formule générale, analogue à celle qui a été adoptée dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, serait plus indiquée que le texte actuellement proposé par le Rapporteur spécial.

11. M. YASSEEN dit que le principe de la rétroactivité d'une souveraineté restaurée est incontestable. Il arrive en effet que, pour des raisons incompatibles avec l'ordre juridique international, une souveraineté soit momentanément éclipsée. Tel est le cas lorsqu'un Etat est attaqué en violation des règles existantes de non-recours à la force. Reconnaître la situation née d'une pareille attaque reviendrait à nier les principes fondamentaux de l'ordre juridique international. Les effets par trop rigides de la règle de la rétroactivité de la souveraineté sur le transfert des biens publics peuvent néanmoins être mitigés, soit par voie d'accord, soit de toute autre manière.

12. La date du transfert des biens publics ne peut être que celle à laquelle le changement de souveraineté s'opère *de jure* ou effectivement. Lorsque ce changement de souveraineté s'opère *de jure*, la date en question est celle de l'entrée en vigueur, et non de la ratification de

l'accord de dévolution, ainsi que l'a fait observer M. Tammes. L'expression « changement de souveraineté » est correcte, mais son sens exact dépend de la définition que la Commission donnera finalement de l'expression « date de la succession d'Etats ».

13. En terminant, M. Yasseen exprime l'espoir que les mots « tout simplement » seront rayés de l'article 7.

14. M. HAMBRO dit qu'une disposition comme celle qui figure à l'article 7 est certainement nécessaire, mais il doute fort qu'il y ait lieu de mentionner la rétroactivité de la souveraineté.

15. Il est difficile d'incorporer ce principe de façon satisfaisante dans un projet d'articles. Le principe est d'une importance historique évidente, mais son caractère est si particulier et si exceptionnel qu'il n'a pas sa place dans un projet de convention, surtout au début de l'article dont il s'agit.

16. De façon générale, il est difficile et dangereux d'accepter un tel principe. De graves difficultés pourraient surgir si des tentatives étaient faites pour recréer, avec effet rétroactif, une souveraineté perdue depuis longtemps, notamment dans les cas où le changement de souveraineté a été reconnu par des Etats tiers. M. Hambro est conscient de l'importance politique et de la justice du principe, mais il faut tenir compte d'un autre principe de droit international, le principe d'effectivité. La remise en question de la souveraineté pourrait violer ce dernier principe. La disparition de la souveraineté peut être licite, par exemple dans le cas de l'union volontaire d'Etats. Si ces Etats décident par la suite de dissoudre l'union, ce qui est parfaitement admissible, il serait faux de donner à cette dissolution une valeur rétroactive. Toutefois, la disparition de la souveraineté résultant d'un acte illicite ne doit pas être reconnue, et il serait juste de reconnaître la renaissance de cette souveraineté rétroactivement.

17. Les projets d'articles à l'étude reposent sur l'hypothèse que les changements de souveraineté s'effectuent de façon licite, et non en violation des principes de la Charte des Nations Unies ou des principes fondamentaux du droit international. Ces textes seront plus facilement acceptables si le principe de la rétroactivité d'une souveraineté restaurée n'y est pas incorporé. La Commission pourrait indiquer dans son rapport qu'elle a examiné la possibilité d'incorporer ledit principe et qu'elle est parvenue à telles et telles conclusions.

18. M. AGO fait observer que l'article 7 ne doit pas concerner le changement de souveraineté, mais uniquement le transfert des biens publics en cas de changement de souveraineté. Il semble, en effet, que le Rapporteur spécial se soit laissé aller à traiter aussi, dans cette disposition, du changement de souveraineté et des conditions dans lesquelles il s'opère.

19. En ce qui concerne la réserve relative à la restauration de la souveraineté, M. Ago reconnaît qu'il faut parfois, dans des cas concrets et pour des raisons de « morale internationale », accepter la fiction que représente une restauration de souveraineté. Toutefois, si la situation devait être aussi simple qu'il ressort de

³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

l'article proposé, cette réserve serait inutile. En effet, si les biens publics qui sont passés temporairement aux mains d'un autre souverain reviennent ensuite tels quels au premier souverain, comme s'ils n'avaient jamais changé de mains, il n'y a aucun transfert de biens publics, pas plus qu'il n'y a de changement de souveraineté.

20. En pratique, il se peut cependant qu'une souveraineté de fait s'exerce pendant une longue période, au cours de laquelle le souverain *de facto* crée nécessairement de nouveaux biens publics, par exemple en construisant des bâtiments. En pareil cas, on ne peut pas considérer qu'il n'y a pas de transfert de biens publics, bien que l'on assure qu'il n'y a eu que transfert *de facto* de souveraineté. Le sort des biens créés par le souverain *de facto* doit être le même que celui qui est prévu pour les biens publics en cas de transfert de souveraineté, sans quoi ils resteraient aux mains de celui qui a exercé abusivement la souveraineté.

21. Les deux alinéas de l'article 7 concernent la manière dont s'opère le changement de souveraineté. C'est là que, de l'avis de M. Ago, le Rapporteur spécial a inutilement mis trop l'accent sur les conditions dans lesquelles ce phénomène s'opère. Pour M. Ago, il n'est pas nécessaire d'aborder cet aspect du problème ; mais si on le fait, il faut mettre en évidence la différence entre le transfert de la propriété en droit interne et le transfert de la souveraineté en droit international. En droit civil interne, le contrat vaut titre et le transfert de la propriété s'opère par le contrat ; en droit international, le traité ne crée que l'obligation de transférer et le changement de souveraineté ne s'opère qu'au moment du transfert effectif.

22. M. Ago suggère donc que le principe soit énoncé sous une forme plus condensée, à savoir que sauf disposition d'un traité, le transfert des biens publics a lieu au moment où s'opère le changement de souveraineté, quelle que soit la manière dont se réalise ce changement de souveraineté. Il est nécessaire de réserver le cas où les Etats intéressés conviennent, dans un accord particulier, d'une date pour le changement de souveraineté et, éventuellement, pour le transfert des biens publics. Il se peut d'ailleurs que des dates différentes soient fixées pour les diverses catégories de biens.

23. M. RAMANGASOAVINA appuie le principe selon lequel lorsqu'une souveraineté est restaurée, le transfert des biens publics s'opère rétroactivement ; ce principe répond en effet à une idée de justice. Il fait observer, cependant, que la période pendant laquelle une souveraineté disparaît ou est suspendue peut être fort longue, ainsi qu'il ressort des exemples cités par le Rapporteur spécial. Il se peut également qu'un Etat, après s'être emparé par la force d'un certain territoire, cherche à faire disparaître toute trace de l'ancienne souveraineté, notamment en détruisant ses biens.

24. Mentionnant le cas de son propre pays, M. Ramangasoavina rappelle que c'est en 1895, après une lutte armée, que le Royaume de Madagascar est tombé aux mains de la France. Auparavant, le Royaume de Mada-

gascar avait conclu des traités internationaux avec d'autres Etats et entretenu des représentations diplomatiques à l'étranger. Après avoir été placé sous protectorat pendant une année, Madagascar est devenu un territoire colonial. Il est difficile de considérer que, lorsque ce pays a accédé à l'indépendance soixante-cinq ans plus tard, sa souveraineté a été restaurée. Même si l'on admet le principe de la restauration dans des cas de ce genre, on doit reconnaître qu'il est extrêmement difficile de reconstituer les biens qui existaient du temps de l'ancien souverain.

25. Il n'est peut-être pas nécessaire d'énoncer expressément le principe que le transfert des biens publics rétroagit lorsqu'une souveraineté est restaurée, puisque ce principe répond à une idée de justice. En l'énonçant au début de l'article 7, le Rapporteur spécial semble du reste l'avoir considéré comme un principe acquis, qu'il convient seulement de rappeler.

26. Pour ce qui est du changement de souveraineté et de la date du transfert des biens, M. Ramangasoavina admet qu'en cas d'accord de dévolution, le changement de souveraineté s'opère *de jure*, conformément à l'accord de dévolution. En l'absence d'accord, c'est la date d'effectivité qui est déterminante, comme l'a souligné M. Tammes. Néanmoins, cette date est parfois difficile à déterminer ; tel est le cas lorsqu'un Etat prend naissance à la suite d'une proclamation d'un gouvernement en exil ou d'un gouvernement qui s'est approprié une portion de territoire. A défaut d'accord, les biens publics devraient être considérés comme transférés au jour où le gouvernement provisoire a détenu effectivement le pouvoir ou une certaine partie du territoire. Ce cas a été passé sous silence par le Rapporteur spécial, qui n'a pas jugé nécessaire de l'examiner.

27. Dans la deuxième partie du projet d'article 7, le Rapporteur spécial a évité, à dessein, d'opposer les expressions *de jure* et *de facto*. En réalité, cette dernière expression couvre la notion d'effectivité, laquelle mérite d'être mieux mise en relief car elle doit s'appliquer aussi bien lorsqu'il n'existe pas d'accord particulier entre les parties que lorsque celles-ci ne s'entendent pas sur une date de transfert des biens publics.

28. En résumé, M. Ramangasoavina approuve les principes énoncés dans le projet d'article 7, mais il souhaiterait qu'ils soient mieux formulés et, si possible, en des termes plus simples. La règle est que le transfert des biens publics coïncide avec le changement de souveraineté. Il importe cependant de ne pas négliger certains cas particuliers.

29. M. OUCHAKOV considère, comme M. Ago, que l'article 7 proposé concerne plutôt le changement de souveraineté que le transfert des biens publics.

30. Lorsqu'elle a examiné le projet d'articles relatifs à la succession d'Etats en matière de traités, et notamment la définition de l'expression « date de la succession d'Etats », la Commission n'a pas précisé les conditions dans lesquelles un Etat se substitue à un autre, ni la date de cette substitution car ces questions sont étrangères au sujet de la succession d'Etats. Dans l'article 7,

le Rapporteur spécial a néanmoins tenté de préciser la notion de changement de souveraineté, quoiqu'elle ressortisse à un autre domaine du droit international.

31. En ce qui concerne la restauration de la souveraineté, M. Ouchakov se réfère à l'article 2 proposé par le Rapporteur spécial et intitulé « Cas de succession d'Etats visés par les présents articles ». Il est certain que le projet à l'étude ne vise que des situations contemporaines, c'est-à-dire postérieures à l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies. Les situations illicites et contraires au droit international ne sont pas couvertes par le projet. M. Ouchakov se demande si une souveraineté peut être restaurée après avoir disparu de manière licite. Cependant, quand cela serait, cette situation ne relèverait pas de la succession d'Etats. Si la souveraineté des Etats arabes était restaurée sur leurs territoires actuellement occupés, on ne se trouverait pas en présence d'un cas de succession d'Etats.

32. Il conviendrait que le Comité de rédaction envisage toutes les hypothèses que couvre le projet d'article 7 et le rédige en des termes plus simples, en s'inspirant peut-être de la définition que la Commission a retenue, en 1972, pour l'expression « date de la succession d'Etats ».

33. M. Ouchakov doute même qu'il soit véritablement opportun de rédiger un article général sur la date du transfert des biens publics. En cas de fusion de deux Etats, la question ne se pose ni pour les Etats qui fusionnent, ni pour les Etats tiers. Il faudrait peut-être attendre que l'ensemble du projet ait été examiné pour savoir s'il convient de rédiger un article général sur cette question ou si chaque cas de succession d'Etats, et notamment le cas des Etats nouvellement indépendants, appelle des dispositions différentes.

M. Castañeda prend la présidence.

34. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer le débat sur le projet d'article 7 et à répondre aux observations qui ont été faites.

35. M. BEDJAQUI (Rapporteur spécial) indique tout d'abord que le passage de son rapport cité par M. Sette Câmara n'était pas destiné à faire partie du commentaire de l'article 7. Par suite d'une erreur, les astérisques qui, dans son manuscrit, séparaient clairement les trois derniers paragraphes du reste du texte n'ont pas été reproduits. Ces derniers paragraphes ne font que mentionner des hypothèses qu'il avait envisagées, mais qu'il n'a pas proposées sous la forme de projets d'articles.

36. M. Ouchakov doute de l'utilité d'examiner l'article 7 au stade actuel des travaux, parce que l'étude des divers cas de succession d'Etats pourrait ultérieurement montrer que la date du transfert de certains biens publics ne correspond pas à la règle, selon lui trop générale, énoncée dans cet article. M. Bedjaoui pense qu'une disposition de caractère général est tout de même justifiée. M. Ouchakov a cité comme exemple l'hypothèse de la fusion d'Etats, dans laquelle, à son avis, il n'y aurait pas transfert de biens publics. Tel n'est pas l'avis du Rapporteur spécial. L'Etat qui s'est constitué à la suite de la fusion ou de l'union de plusieurs

autres Etats est juridiquement un Etat distinct de ceux qui le composent. A ce titre, il possède des biens publics et il peut décider que ces biens sont en tout ou en partie les biens qui appartenaient auparavant aux Etats qui se sont unis pour le constituer. Toutefois, M. Ouchakov a posé une question de principe à laquelle il n'est pas possible de répondre dans l'immédiat. Peut-être la Commission pourrait-elle renvoyer provisoirement l'article 7 au Comité de rédaction, quitte à mettre au point par la suite une disposition de caractère moins général.

37. En ce qui concerne la date du transfert proprement dite, certains membres — M. Ago, notamment — voudraient qu'elle soit simplement définie comme correspondant à la date du changement de souveraineté. Le Rapporteur spécial aurait craint, ce faisant, qu'on ne lui reproche de se borner à définir une chose par une autre ; c'est pourquoi il a voulu définir également la date du changement de souveraineté, ce qui l'a amené à faire les distinctions qui figurent dans le projet d'article 7. Toutefois, il se rangera à l'avis de la Commission, si celle-ci préfère la formule plus simple qui consiste à définir la date du transfert des biens publics par celle du changement de souveraineté.

38. Pour ce qui est de la question de la restauration d'une souveraineté — phénomène exceptionnel, certes, mais dont l'histoire a connu des exemples — le Rapporteur spécial a tenu à l'évoquer car, si le problème de la rétroactivité qu'elle pose est infiniment complexe, en droit international comme en droit interne, au point de constituer une exception dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, il est arrivé qu'on ait appliqué le principe de la rétroactivité dans les relations internationales, surtout pour des raisons de morale internationale. Le Rapporteur spécial n'a envisagé que le cas d'une disparition illicite de souveraineté — non celui d'une souveraineté qui disparaîtrait régulièrement, dans l'hypothèse d'une fusion d'Etats, par exemple — pour ne pas accréditer l'impression que le droit international pourrait implicitement reconnaître les effets d'une situation dont, de l'avis de M. Bedjaoui, l'irrégularité ne saurait être effacée par le temps. Il s'est borné à tenir compte d'une situation existante, en employant la formule « considérée comme rétroagissant au jour de sa disparition ».

39. M. Kearney a demandé sur quelle base une souveraineté restaurée serait considérée comme rétroactive. Cela peut être sur la base soit d'un traité — par exemple, le Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947⁴, soit d'une manifestation expresse de la volonté de l'Etat successeur — comme dans le cas de la Pologne en 1918.

40. Il appartient à la Commission de décider si elle veut soit passer cette réalité sous silence, soit trouver une formule plus souple qui tienne compte de l'écoulement du temps étant donné qu'une souveraineté peut n'être restaurée qu'après de longues années et qu'il est certainement difficile de reconstituer les biens dans l'état où ils se trouvaient.

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 4.

41. Plusieurs membres de la Commission ont exprimé l'opinion qu'il n'était pas nécessaire de réserver le cas de la restauration de souveraineté, puisqu'il est précisé à l'article 2 que l'ensemble du projet d'articles ne s'applique qu'aux effets d'une succession se produisant conformément au droit international et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ; il suffirait donc de mentionner dans le commentaire le cas des souverainetés irrégulièrement disparues. Si l'avis de la Commission et du Comité de rédaction devait s'orienter en ce sens, le Rapporteur spécial s'y rangerait.

42. En réponse à une question de M. Ouchakov sur le point de savoir s'il peut y avoir restauration d'une souveraineté qui a disparu de façon licite, M. Bedjaoui cite le cas de la Pologne, qui, tout en estimant en 1918 qu'il y avait succession d'Etats, a appliqué le principe de la *tabula rasa* et considéré qu'elle ne tenait pas ses droits de l'Etat prédécesseur.

43. M. Kearney s'est demandé s'il ne serait pas utile d'introduire dans l'article 7 la notion de manifestation d'intention ou d'acte de l'Etat successeur pour montrer que le changement de souveraineté pouvait s'opérer par d'autres moyens qu'un accord de dévolution. M. Bedjaoui en convient et il priera le Comité de rédaction d'en tenir compte. Il peut y avoir, dans certains cas de décolonisation, par exemple, une sorte de charte octroyée par l'ancienne métropole.

44. M. Bedjaoui reconnaît que l'on peut sans inconvénient supprimer les mots « tout simplement » et remplacer « la ratification » par « l'entrée en vigueur ».

45. Compte tenu de ces observations, il suggère que le projet d'article 7 soit renvoyé au Comité de rédaction.

46. M. RYBAKOV (Secrétaire de la Commission) dit que le Secrétariat regrette l'omission des astérisques dans le rapport du Rapporteur spécial ; elle n'est pas intentionnelle et s'est faite sans l'approbation de la Division de la codification.

47. Le PRÉSIDENT propose, s'il n'y a pas d'objections, que le projet d'article 7 soit renvoyé au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 8

48.

Article 8

Sort général des biens publics selon leur appartenance

Toutes les conditions fixées par les présents articles étant par ailleurs remplies,

a) Les biens publics ou privés de l'Etat prédécesseur tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur ;

b) Les biens publics des collectivités ou organes autres qu'étatiques tombent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur ;

c) Les biens propres au territoire affecté par le changement de souveraineté tombent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

49. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 8.

50. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que l'article 8 a pour seul objet de faire une distinction, sur le plan du régime qui leur est réservé, entre les biens de l'Etat et les biens qui, tout en étant publics, n'appartiennent pas à l'Etat.

51. Pour les biens de l'Etat, la situation est simple : ils tombent dans le patrimoine de l'Etat successeur. M. Bedjaoui reconnaît qu'il faudra changer la terminologie, vu que tous les systèmes juridiques ne considèrent pas l'Etat comme détenteur d'un patrimoine et que, très probablement, le droit international ne connaît pas la notion de patrimoine. Quant aux biens publics des collectivités ou organes autres qu'étatiques ou aux biens propres au territoire, ils restent la propriété de ces entités mais passent de l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur dans celui de l'Etat successeur, aux fins de protection internationale, par exemple.

52. L'article 8, qui n'indique pas les conditions du transfert, n'est pas un article de fond. Il vise simplement à marquer la différence entre le droit de propriété et l'ordre juridique. Si la Commission estime que cet article risque de poser plus de problèmes qu'il n'en résout, le Rapporteur spécial n'insistera pas pour qu'il soit maintenu.

53. D'ailleurs, compte tenu des débats qui ont eu lieu jusqu'à présent, le Rapporteur spécial envisage de proposer au Comité de rédaction de limiter la définition des biens publics — projet d'article 5 — aux biens de l'Etat uniquement, en laissant provisoirement dans l'ombre les biens publics appartenant à des collectivités, établissements publics, etc. Une telle définition, si elle était retenue, ne manquerait pas d'avoir des retentissements sur l'article 8. Par ailleurs, la Commission devrait aussi, par souci de parallélisme, définir les dettes publiques comme étant exclusivement les dettes de l'Etat, ce qui laisserait hors du champ de ses préoccupations toute une série de problèmes auxquels la communauté internationale porte une grande attention. En fait, les dettes publiques sont surtout des dettes d'établissements publics, d'organismes publics, de sociétés publiques, etc., et rarement des dettes d'Etat proprement dites. Mais peut-être la Commission pourrait-elle ultérieurement étendre la portée de son étude aux biens publics et aux dettes publiques autres que les biens et les dettes de l'Etat.

54. Le PRÉSIDENT demande au Rapporteur spécial d'indiquer les raisons qui l'incitent à proposer de remplacer la notion de « biens publics » par celle de « biens de l'Etat ».

55. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) répond que les débats lui ont montré qu'il serait très difficile de traiter de tous les biens publics à la fois et qu'il serait peut-être plus utile et plus raisonnable de procéder par catégories, en commençant par les biens de l'Etat. Si la Commission parvient à dégager un certain nombre de règles de droit international concernant ces biens, sans doute pourra-t-elle alors passer à l'examen des

⁵ Pour la suite du débat, voir 1239^e séance, par. 18.

autres biens publics. Il en va de même pour les dettes publiques. Pour sa part, le Rapporteur spécial est prêt soit à s'en tenir pour le moment à une seule catégorie de biens publics — les biens de l'Etat —, soit à poursuivre l'examen de l'ensemble des biens publics comme c'était son intention première. Il fera comme la Commission l'entendra⁰.

La séance est levée à 17 h 50.

⁰ Pour la suite du débat, voir 1231^e séance, par. 66.

1230^e SÉANCE

Mercredi 20 juin 1973, à 11 h 50

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. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Ouchakov, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Organisation des travaux futurs

[Point 7 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT fait part de plusieurs décisions que le Bureau et les anciens présidents ont prises le matin même. Premièrement, le petit groupe qui a été créé pour examiner la question de l'*apartheid* du point de vue du droit pénal international¹ s'est déjà réuni ; il se réunira à nouveau pour essayer d'établir un document qui représentera un consensus en la matière.

2. Deuxièmement, en ce qui concerne la Conférence commémorative Gilberto Amado, il s'est révélé impossible, en raison du programme de travail très chargé de la Cour internationale de Justice d'obtenir un conférencier parmi les juges membres de la Cour ; il a donc été décidé d'inviter un des anciens membres de la Commission, M. Eustathiades, à faire la conférence. Il a été décidé que, si M. Eustathiades ne peut pas accepter cette invitation, la Conférence commémorative sera remise à la session suivante et pourrait alors avoir lieu dans le cadre de la célébration du vingt-cinquième anniversaire de la Commission.

3. Troisièmement, un rapporteur spécial doit être nommé en remplacement de sir Humphrey Waldock pour achever le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités ; il est donc proposé de confier ces fonctions à sir Francis Vallat.

Il en est ainsi décidé.

4. Sir Francis VALLAT dit qu'il considère sa nomination comme un très grand honneur ; il fera de son

mieux pour suivre les traces de sir Humphrey Waldock et s'efforcera de mener à bien le projet d'articles, en tenant dûment compte des observations que les gouvernements enverront.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/L.196)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

PROJETS D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

5. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les textes proposés par le Comité (A/CN.4/L.196).

TITRE DU PROJET

6. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) indique que le Comité propose d'intituler le projet : « Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités ». Il est vrai que la Commission n'a examiné jusqu'ici qu'un aspect particulier de cette succession — les biens publics ; mais elle se souviendra d'avoir, à sa vingtième session, exprimé l'intention d'étudier successivement tous les aspects de la succession une fois terminé l'examen de celui auquel elle a donné la priorité, principalement pour des raisons d'ordre et de méthode². C'est donc sur l'ensemble de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités que portera le projet lorsqu'il sera terminé et c'est précisément ce sur quoi portent les premières dispositions que le Comité a groupées sous le titre « Introduction » dans le document A/CN.4/L.196.

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

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 1^{er} et ARTICLE 3³

8. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) présente ensemble l'article 1^{er} et l'article 3, qui sont étroitement liés.

9. Les textes proposés sont les suivants :

Article premier

Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

Article 3

Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

a) L'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire ;

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 78 et 79.

³ Pour les débats antérieurs, voir 1219^e séance, par. 20.

¹ Voir 1228^e séance, par. 33 et 34.