

Document:-
A/CN.4/SR.1231

Compte rendu analytique de la 1231e 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>)*

ment pour la partie du projet consacrée aux biens d'Etat. Lorsqu'elle aura terminé l'examen de cette partie du projet, la Commission abordera les parties qui seront consacrées aux deux autres catégories de biens publics. Pour chacune d'elles, il faudra prévoir un article correspondant à l'article 4.

47. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, exprime l'espoir qu'après avoir traité des biens d'Etat et des biens publics autres que les biens d'Etat, la Commission envisagera d'unifier toutes les dispositions relatives aux biens publics, si elle constate qu'il existe suffisamment de similitude entre les règles régissant les biens d'Etat et celles qui régissent les biens publics d'autres entités.

48. En qualité de président, il propose à la Commission d'approuver provisoirement l'article 4 ainsi que les titres de la première partie et de la section 1 du projet tels qu'ils sont proposés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1231^e SÉANCE

Jeudi 21 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. 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/L.196; A/CN.4/L.197)

[Point 3 de l'ordre du jour]
(suite)

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

ARTICLE 5¹

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter l'article 5 (A/CN.4/L.196).

2. M. YASSEEN (Président du Comité de rédaction) indique que l'article 5 précise ce qu'il faut entendre par « biens d'Etat ». Cette disposition définit les biens d'Etat par référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, ce qui a paru logique au Comité de rédaction, car c'est le droit interne de l'Etat prédécesseur qui régit les biens d'Etat jusqu'au moment de la succession d'Etats. Dans certains cas, le droit interne de l'Etat successeur existe à peine à la date de la succession, moment auquel se place l'article 5, et il serait alors

illusoire de définir les biens d'Etat par référence au droit interne de l'Etat successeur. La position ainsi adoptée ne porte naturellement pas atteinte au droit de l'Etat successeur de modifier la définition ou la classification des biens d'Etat, conformément à son propre ordre juridique. Néanmoins, au moment même de la succession, il n'y a que le droit de l'Etat prédécesseur qui puisse servir de référence pour la détermination et la classification des biens d'Etat.

3. Le Comité de rédaction est bien conscient du fait que la pratique et la jurisprudence internationales ont souvent hésité entre le droit interne de l'Etat prédécesseur et celui de l'Etat successeur. Aussi, souhaite-t-il que le commentaire de l'article 5 souligne le caractère provisoire de ce texte. Il se peut, en effet, que la Commission soit amenée, au cours de la première lecture du projet, à assouplir la règle énoncée dans cette disposition.

4. Le Comité de rédaction souhaite également que, dans le commentaire, deux observations soient faites au sujet de l'expression « biens, droits et intérêts », qui figure à l'article 5. La première préciserait que cette expression, empruntée à plusieurs traités, ne vise que les droits et intérêts de caractère juridique. La seconde indiquerait que l'expression est inconnue dans certains systèmes juridiques. En conséquence, la Commission voudra peut-être examiner, au cours de la première lecture, la possibilité de trouver une autre expression, compte tenu notamment de l'ensemble des dispositions qu'elle adoptera sur les biens.

5. Le texte proposé pour l'article 5 est le suivant :

Article 5 Biens d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, les biens d'Etat s'entendent des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat.

6. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il est très satisfait de la forme générale que le Comité de rédaction a donnée à l'article 5. Il est de ceux qui estiment qu'un concept relativement simple des biens d'Etat constitue un bon point de départ pour le projet.

7. Il ne faut pas oublier, toutefois, que les mots « conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur » doivent s'entendre du droit en vigueur dans le territoire auquel se rapporte la succession.

8. La Nouvelle-Guinée, un des derniers territoires importants encore gouvernés par une puissance administrante, offre un exemple intéressant à cet égard. Depuis que l'Australie administre ce territoire, il y a un droit néo-guinéen. Bien que ce droit dépende, en dernier ressort, du Parlement australien, il est établi par l'administration de la Nouvelle-Guinée avec, plus récemment, une participation croissante des représentants de la population du territoire. Ce droit est adapté aux conditions locales et à la mentalité de la population ; le droit de la Nouvelle-Guinée n'a jamais, à aucun moment, été qualifié de droit australien.

¹ Pour les débats antérieurs, voir 1223^e séance, par. 1.

9. Dans tous les cas où une puissance administrante responsable d'un territoire s'acquitte fidèlement de son devoir qui consiste à amener ce territoire à l'indépendance, le droit qui s'applique sur le plan interne est totalement distinct, et souvent très différent, de celui de la métropole. Cela pose un problème de principe dont il faut tenir compte.

10. Cette position se fonde également sur des considérations pratiques. Les biens d'Etat en Nouvelle-Guinée sont depuis longtemps la propriété du Gouvernement de la Nouvelle-Guinée. Lorsque le territoire deviendra indépendant, le problème qui pourra se poser à l'égard de ces biens devra être résolu, non pas conformément au droit australien, mais conformément au droit néo-guinéen au moment de l'indépendance. Une solution analogue devra être adoptée par les tribunaux d'un Etat tiers qui seraient appelés à statuer sur des biens situés hors du territoire.

11. Il importe également de souligner que le territoire qui fait l'objet de la succession change de mains en tant qu'entité et non pas en tant que territoire sans loi. Une référence au droit en vigueur dans le territoire au moment de la succession aurait, en outre, l'avantage de ne pas porter atteinte à la souveraineté de l'Etat successeur. Il est évident que le nouveau législateur sera libre d'agir comme il l'entendra dans le territoire, compte dûment tenu des obligations de l'Etat successeur en vertu du droit international.

12. Il ne faut pas oublier non plus que les biens, droits et intérêts qui changent de mains comportent deux éléments : leurs caractères physiques et leur condition juridique.

13. Avec cette réserve, M. Quentin-Baxter accueille avec satisfaction l'article 5 et exprime sa gratitude au Comité de rédaction et au Rapporteur spécial, dont les travaux commencent à porter leurs fruits.

14. M. USTOR dit qu'il est prêt à accepter l'article 5, compte tenu de son caractère provisoire, mais tient à formuler quelques remarques qui, espère-t-il, seront prises en considération quand le moment sera venu d'adopter un projet définitif.

15. Sa première remarque concerne l'illogisme qui consiste à employer le terme « biens » dans deux acceptions différentes. Dans l'expression « biens d'Etat » employée à la fois dans le titre et à la première ligne de l'article, ce terme désigne les biens de l'Etat de tout genre. Dans l'expression « biens, droits et intérêts », il ne désigne qu'une partie des biens d'Etat. Dans ce contexte, il est évident que le mot « biens » est pris dans deux sens différents, et il faudrait songer, en temps voulu, à éliminer cette contradiction.

16. Quant à l'expression « biens, droits et intérêts », elle est quelque peu obscure en soi. Il faut peut-être supposer que le terme « intérêts » désigne quelque chose d'autre que les droits ou les biens qui appartiennent directement à l'Etat. On pourrait ainsi considérer que le terme désigne les intérêts que l'Etat possède, par exemple, dans une entreprise d'Etat ou même dans un trust ou une fondation. Le maintien du mot « intérêts »

risque donc de créer des difficultés et de rendre moins nette la distinction entre les biens de l'Etat et les autres biens publics. Elle irait donc à l'encontre de l'intention du Comité de rédaction, qui est d'exclure du champ d'application de la première partie du projet les biens publics qui ne constituent pas des biens d'Etat.

17. M. YASSEEN fait observer que la question soulevée par M. Quentin-Baxter, à savoir la localisation, dans l'ordre juridique interne, des règles applicables, se pose aussi dans d'autres contextes. Tel est le cas, par exemple, en ce qui concerne la loi applicable conformément aux règles de rattachement en droit international privé, lorsque le système juridique auquel se rattachent certaines situations juridiques est complexe. Généralement, on s'en remet à l'ensemble de l'ordre juridique du soin de déterminer lequel des divers systèmes dont il se compose est applicable.

18. En conséquence, M. Yasseen estime que l'expression « droit interne de l'Etat prédécesseur » est suffisante. C'est à l'ordre juridique de cet Etat qu'il incombe de déterminer les règles applicables. Il ne convient pas, dans le cadre d'un projet d'articles relatif à la succession d'Etats, d'essayer de résoudre une question aussi générale que celle de la détermination des règles applicables à l'intérieur d'un ordre juridique interne.

19. M. RAMANGASOAVINA rappelle que, lorsque la Commission a examiné le projet d'article 5 dans sa première rédaction, il a déclaré approuver le libellé proposé. Cependant, la nouvelle rédaction proposée lui paraît préférable ; elle est conforme à la position adoptée par le Comité de rédaction dans les articles précédents. Dans l'article 3, par exemple, le Comité a mis l'accent sur le fait que la succession d'Etats se situe essentiellement sur le plan de la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession. Dans l'article 5 proposé, l'accent est mis sur les biens d'Etat, ce qui est conforme à l'esprit général du projet.

20. Le nouveau libellé de l'article 5 permettra à la Commission de progresser, tandis que l'ancienne version, fort contestée, risquait de paralyser ses travaux. C'est pourquoi M. Ramangasoavina appuie le texte proposé, tout en faisant observer qu'il pourrait être précisé ultérieurement.

21. M. OUCHAKOV accepte provisoirement le texte proposé par le Comité de rédaction, comme il a accepté provisoirement le texte initialement présenté par le Rapporteur spécial.

22. En ce qui concerne la formule « des biens, droits et intérêts », M. Ouchakov estime qu'il serait préférable de la remplacer par « des biens, avec les droits et intérêts y relatifs », comme le Rapporteur spécial l'a proposé au Comité de rédaction. En effet, la formule actuelle est peut-être claire pour les juristes de « common law » mais elle ne l'est pas pour les autres juristes.

23. L'article 5 contient en outre une contradiction. Cette disposition vise à définir la notion générale de biens d'Etat, mais en fait, elle se borne à définir les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, puisque les biens d'Etat y sont définis par rapport au droit interne de

cet Etat. Le début de la définition vise les biens d'Etat en général tandis que la fin ne concerne que les biens de l'Etat prédécesseur. Il serait préférable de rédiger une définition des biens d'Etat en général.

24. Se référant aux observations de M. Quentin-Baxter relatives aux territoires dépendants qui possèdent déjà un droit propre, M. Ouchakov souligne que lors de l'accession d'un nouvel Etat à l'indépendance, il n'y a pas non plus substitution d'une souveraineté à une autre. En pareil cas, ce n'est pas le droit interne de l'Etat prédécesseur qui est applicable. Il importera donc de prendre davantage en considération le cas des Etats nouvellement indépendants. M. Ouchakov juge cependant qu'au stade actuel le texte proposé est acceptable.

25. M. KEARNEY dit que, bien que le libellé adopté par le Comité de rédaction pour l'article 5 ne soit pas parfait, il permettra à la Commission d'avancer dans ses travaux.

26. Il ne faut pas oublier que le projet d'articles constitue un ensemble de règles supplétives. La formule figurant à l'article 5 doit tenir compte non seulement des situations courantes, mais aussi des situations exceptionnelles. M. Kearney est donc favorable au maintien de l'expression « biens, droits et intérêts », qui couvre un champ aussi large que possible en décrivant les différents types de biens.

27. Pour illustrer le sens du terme « intérêts » dans le contexte actuel, il fait observer que, selon le droit en vigueur dans de nombreux pays, les biens d'une personne décédée qui ne sont réclamés par aucun héritier dans un délai donné retournent à l'Etat. Le territoire qui fait l'objet d'une succession d'Etats peut très bien contenir des biens dont le sort n'est pas réglé parce que leur propriétaire est mort et que le délai au cours duquel les héritiers peuvent les réclamer n'est pas encore expiré. Ces biens n'appartiennent pas à l'Etat à la date de la succession ; cependant, l'Etat successeur peut très bien en devenir le propriétaire si aucun héritier ne se manifeste. Il a, de toute évidence, ce qu'on est en droit d'appeler « un intérêt » à l'égard des biens en question.

28. L'argument très valable avancé par M. Quentin-Baxter devra, sans aucun doute, être pris en considération le moment venu, mais M. Kearney n'est pas partisan, pour sa part, de modifier la formule « conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur ». Il ne serait pas possible de résoudre tous les problèmes qui se posent en ajoutant, par exemple, à ces mots la formule : « tel qu'il s'applique au territoire auquel se rapporte la succession ». Une formule de ce genre ne serait en particulier d'aucun secours pour traiter du problème très important des biens qui ne se trouvent pas effectivement dans le territoire et qui peuvent notamment se trouver dans la capitale de l'Etat prédécesseur.

29. En modifiant ainsi l'énoncé, on ne résoudrait pas non plus le problème qui peut se poser en cas de sécession de l'un des Etats membres d'une union fédérale. Cet Etat avait déjà ses propres biens relevant de sa propre législation lorsqu'il faisait partie de l'union

fédérale, mais il y aura également sur son territoire des biens fédéraux régis par le droit fédéral. Comme il est extrêmement difficile de tenir compte de tous ces problèmes, il est préférable de maintenir la formule figurant à l'article 5.

30. Sir Francis VALLAT dit que la question soulevée par M. Ouchakov à propos de la référence, à la fin de l'article 5, aux biens qui appartenaient à l'Etat prédécesseur touche à l'essence même du projet d'articles. Les articles traitent de ce qu'il advient, en cas de succession d'Etats, des biens qui appartenaient à l'Etat prédécesseur à la date de la succession. En ce qui concerne les biens d'une collectivité ou d'un organe autre qu'étatique, on peut supposer que le droit de propriété sera maintenu en droit interne. Dans ce contexte, l'article 5 est parfaitement justifié. Il traite du problème international de ce qu'il advient des biens d'Etat appartenant à l'Etat prédécesseur. On ne saurait se placer sur un autre terrain sans aboutir à la confusion.

31. Il est juste de se référer au droit interne de l'Etat prédécesseur, car c'est le droit de cet Etat qui détermine ce qui constitue ses biens. Il faut laisser de côté, comme une question totalement différente, les problèmes de l'application du droit international privé et de la loi applicable à la propriété.

32. M. MARTÍNEZ MORENO dit que l'expression « biens, droits et intérêts » — qui, ainsi que le Rapporteur spécial l'a signalé, a été utilisée dans le Traité de Versailles et dans de multiples autres traités — n'est pas inconnue dans la pratique latino-américaine. Cette expression est employée dans un certain nombre de traités entre pays d'Amérique latine.

33. Dans le système juridique latino-américain, il est parfaitement possible d'établir une distinction entre les « droits » et les « biens ». Le terme « droits » est utilisé, par opposition à « biens », pour désigner des biens incorporés tels que des créances. Quant au terme « intérêts », l'exemple que M. Kearney a donné est excellent. Le terme a également été utilisé à diverses reprises, en Amérique latine, dans des déclarations relatives au droit de la mer, où il était fait mention des intérêts de l'Etat côtier pour ce qui est de la protection et de l'utilisation des ressources de la mer adjacente à ses côtes.

34. En conclusion, M. Martínez Moreno estime qu'en dépit de ses imperfections la formule de l'article 5 proposée par le Comité de rédaction offre provisoirement à la Commission une base de travail satisfaisante.

35. M. SETTE CÂMARA dit que le nouvel énoncé de l'article 5 est nettement meilleur que le texte antérieur. Les points litigieux que celui-ci présentait ont été éliminés, ce qui facilitera grandement la tâche de la Commission. Le Comité de rédaction a abandonné la définition négative qui avait été initialement proposée pour les biens publics et il a renoncé à la mention contestée des biens « nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'Etat successeur ».

36. L'introduction de la notion de « biens d'Etat » marque un progrès. La notion de « biens d'Etat » peut à juste titre être considérée comme une notion de droit international, la notion de « biens publics » constituant essentiellement une notion de droit constitutionnel et national.
37. En ce qui concerne l'expression « biens, droit et intérêts », M. Sette Câmara tend à souscrire à l'opinion exprimée par le Président du Comité de rédaction et il est prêt à accepter la formule à titre provisoire, étant entendu qu'elle sera interprétée dans un sens aussi large que possible.
38. M. Sette Câmara convient qu'on évitera très difficilement de faire mention, dans l'article, d'un droit interne permettant de définir les biens d'Etat à la date de la succession ; ce droit ne pourra être que celui de l'Etat prédécesseur.
39. Le sort des biens publics autres que les biens d'Etat — tels que les biens appartenant à des organismes publics ou à des entreprises d'Etat — sera déterminé par le droit interne de l'Etat successeur, qui pourra par exemple changer radicalement le statut de ces biens.
40. Il est utile d'employer à l'article 5 une formule de caractère vague, pouvant s'appliquer à toutes les situations y compris celle que M. Quentin-Baxter a envisagée.
41. M. AGO dit que, pour ne pas empêcher l'adoption du texte proposé, il accepte la formule « biens, droits et intérêts », mais qu'il souhaite vivement qu'une formule plus satisfaisante soit trouvée. Le principal défaut de la formule actuelle est de mettre sur le même plan des notions fort différentes. Par « biens », on entend des droits sur des biens matériels ; le terme « droits » s'applique aux droits sur des biens autres que matériels, et notamment aux créances ; enfin, le mot « intérêts » désigne également des droits. L'expression « intérêts » est reprise de systèmes juridiques, tant anglo-saxons que continentaux, dans lesquels il existe des intérêts juridiquement protégés, sans qu'ils se définissent comme de véritables droits subjectifs. Tel est le cas notamment des intérêts légitimes. Autrement dit, chacun des trois termes désigne des droits ou des intérêts juridiquement pris en considération et protégés. M. Martínez Moreno a donné un exemple d'intérêt qui n'est pas couvert par la formule contenue dans l'article 5 : il se peut en effet qu'un Etat ait intérêt à la protection de certaines ressources mais que cet intérêt ne soit pas encore protégé juridiquement. L'Etat successeur peut hériter de l'intérêt en question, mais celui-ci ne fait pas partie du phénomène juridique de la succession d'Etats.
42. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il approuve la nouvelle méthode que le Comité de rédaction a adoptée pour formuler l'article 5.
43. Les deux autres méthodes qui pouvaient être utilisées pour rédiger cet article ont déjà été essayées toutes les deux en vain. La première consistait à énumérer les biens en cause. La seconde consistait à définir ces biens de façon négative — comme le Rapporteur spécial l'a fait dans son sixième rapport (A/CN.4/267) —, comme étant l'ensemble des biens ne faisant pas l'objet d'une appropriation privée.
44. L'une et l'autre de ces méthodes ont abouti à une impasse. La seule solution possible et acceptable est celle que le Comité de rédaction a adoptée en définissant les biens d'Etat par référence à la législation interne de l'Etat prédécesseur. Le Comité de rédaction a appliqué cette solution avec succès en formulant la nouvelle version de l'article 5.
45. La formule « biens, droits et intérêts » est la meilleure que l'on puisse trouver, compte tenu de la diversité des systèmes juridiques. Les trois termes utilisés dans cette formule ont un dénominateur commun : ils se réfèrent à des éléments qui présentent une valeur économique, à des éléments ayant un caractère dit « patrimonial ».
46. L'exemple donné par M. Kearney pour illustrer le sens du mot « intérêts » est extrêmement pertinent. Le terme « intérêt » désigne un droit en puissance ou l'expectative d'un droit ; aucun droit effectif n'existe encore mais, dans certaines conditions, « l'intérêt » peut donner naissance à un droit.
47. M. Castañeda approuve l'article 5 tel qu'il a été formulé par le Comité de rédaction et suggère que la Commission s'efforce, en temps utile, d'exprimer l'idée selon laquelle les « biens, droits et intérêts » mentionnés dans le texte présentent tous une valeur économique.
48. M. OUCHAKOV précise qu'il n'est pas opposé à l'expression « conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur ». Il estime simplement que si l'on supprimait la référence à l'Etat prédécesseur, la définition des biens d'Etat revêtirait un caractère général. A cet effet, les mots « Etat prédécesseur » devraient être remplacés par « Etat en question ». Une fois que l'on aurait énoncé cette définition générale des biens d'Etat, on pourrait préciser, dans les articles suivants, de quels biens d'Etat il s'agit. C'est ainsi que l'article 8, paragraphe 1, mentionne expressément « les biens publics ou privés de l'Etat prédécesseur ». Il est à noter à cet égard que, en cas de transfert partiel de territoire, ce ne sont pas tous les biens de l'Etat prédécesseur qui passent à l'Etat successeur.
49. M. BARTOŠ rappelle que l'expression « biens, droits et intérêts » a été utilisée dans le Traité de Versailles et dans les traités qui le complétaient, mais qu'elle a soulevé des discussions, en 1946, avant d'être reprise dans les traités de Paris². A l'époque, certains se sont opposés à l'emploi de cette expression car ils estimaient inutile de se référer aux intérêts. Pour eux, les intérêts juridiques étaient assimilables aux droits tandis que les intérêts non juridiques ne ressortissaient pas à la succession d'Etats. La Conférence de Paris a néanmoins employé l'expression, car elle a jugé utile de mentionner

² Voir, par exemple, la partie VII du Traité de paix avec l'Italie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 43).

les intérêts qui n'ont pas encore un caractère juridique, parce qu'ils se présentent comme des droits en formation, des droits futurs ou des intérêts qu'il est légitime de protéger. A ce sujet, les auteurs des traités de Paris ont notamment évoqué l'intérêt légitime que possède l'Etat à ne pas être privé, par suite de détournement, des eaux d'une rivière traversant le territoire objet de la succession. Ils se sont aussi référés aux problèmes relatifs au sous-sol, et notamment au pétrole.

50. L'expression « biens, droits et intérêts » fait désormais partie de la terminologie des traités internationaux en matière de succession d'Etats. Si elle n'était pas utilisée dans le projet à l'examen, il pourrait en résulter des difficultés d'interprétation. L'omission du mot « intérêts » pourrait donner à penser que les intérêts ne sont pas compris dans la succession. C'est pourquoi M. Bartoš estime que la formule traditionnelle « biens, droits et intérêts » est nécessaire.

51. M. MARTÍNEZ MORENO précise que l'exemple qu'il a donné de l'intérêt de l'Etat côtier en matière de protection et d'utilisation des ressources de la mer adjacente à ses côtes était destiné à montrer que l'on doit interpréter le terme « intérêt » au sens d'intérêt juridique ; c'est cela qu'il a voulu indiquer et il rejoint ainsi les idées exprimées par M. Ago.

52. A ce propos, il y a lieu de signaler qu'à une récente réunion, à San Salvador, du Groupe d'Etats latino-américains dit Groupe de Montevideo, qui a confirmé sa revendication d'une mer territoriale ou d'une zone de souveraineté de 200 milles, certains ont fait valoir qu'il convenait d'invoquer les droits de l'Etat côtier et non ses intérêts.

53. M. RAMANGASOAVINA fait observer que le projet d'article 5 nécessite une précision. En cas de succession d'Etats, le territoire de l'Etat prédécesseur et celui de l'Etat successeur ne coïncident pas forcément, notamment s'il y a sécession ou partage. Or la formule « biens, droits et intérêts » peut donner à penser que tout ce qui appartenait à l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur, alors que la succession ne comprend parfois qu'une partie seulement des biens.

54. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à formuler ses observations et ses recommandations.

55. M. BEDJAOU (Rapporteur spécial) remercie tout d'abord le Comité de rédaction du concours qu'il lui a apporté pour élaborer l'article 5. La définition, toute provisoire, qui y est proposée, a le mérite d'éviter un certain nombre d'écueils, de permettre à la Commission de poursuivre sa tâche et d'indiquer clairement à la Sixième Commission et à l'Assemblée générale l'orientation donnée aux travaux, ce qui n'aurait pu se faire sans une définition des biens publics. Il est bien entendu que la définition qui fait l'objet de l'article 5 est tout aussi provisoire que la définition de la succession d'Etats donnée à l'article 3 et que la Commission sera vraisemblablement appelée à les remanier ultérieurement.

56. La Commission constatera que, en définissant ainsi les biens d'Etat, elle est revenue à la détermination des

biens publics que le Rapporteur spécial avait proposée dans l'article 1^{er} figurant dans son troisième rapport³, c'est-à-dire à la détermination par référence au droit interne qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté. Dans une deuxième partie du projet, elle devra plus tard déterminer, probablement de la même manière, les biens publics qui appartiennent aux collectivités territoriales, puis, dans une troisième partie, les biens des entreprises publiques. Peut-être reviendra-t-elle, plus tard encore, à une définition du type de celle qui était proposée dans le troisième rapport, à savoir que les biens publics sont des biens qui appartiennent à l'Etat, à l'une de ses collectivités territoriales ou à un organisme à caractère public.

57. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial s'était référé au droit interne « qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté ». Ceci l'amène à l'observation très pertinente de M. Quentin-Baxter qui, prenant la Nouvelle-Guinée comme exemple, a fait observer qu'il pourrait y avoir des cas où c'est une législation coloniale qui devrait normalement être applicable pour définir ce que sont les biens d'Etat. Cette difficulté n'a pas échappé au Rapporteur spécial lorsqu'il a rédigé son troisième rapport. Mais, dans les anciennes colonies, les biens d'Etat sont réduits à leur plus simple expression, et surtout les biens de la métropole ne sont pas nécessairement régis par le droit interne territorial de la colonie, mais sont en quelque sorte rattachés au droit de la métropole elle-même. Les casernes et les installations militaires par exemple et d'une manière générale l'ensemble des biens de services dits « de souveraineté », ainsi que les services eux-mêmes, ne relèvent pas de la législation du territoire. On se heurte donc là, en effet, à des difficultés pour déterminer les biens d'Etat par référence à la législation coloniale.

58. Une autre difficulté peut naître de ce que les biens des anciens souverains, antérieurs à la colonisation, n'ont pas été considérés comme des biens publics par l'Etat colonisateur et ont été abandonnés à l'appropriation privée. En pareil cas, à quel droit faut-il se référer pour la détermination des biens publics s'il se produit une succession ?

59. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a pensé qu'il serait plus expédient de se référer de façon globale et, en quelque sorte, générique au droit interne de l'Etat prédécesseur plutôt qu'à la branche particulière de ce droit que constitue la législation coloniale, puisqu'aussi bien cette dernière représente le droit interne de l'Etat prédécesseur, l'ordre juridique que la métropole a elle-même érigé dans la colonie. Eu égard à leur complexité, peut-être faudrait-il mentionner ces problèmes dans le commentaire et y préciser que, par droit de l'Etat prédécesseur, il faut entendre le droit local chaque fois que faire se peut, mais que celui-ci est à distinguer de la *lex loci*, afin d'écarter le problème de la référence à la législation de l'Etat tiers dans lequel pourraient se

³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/226.

trouver les biens en question. Pour le moment, mieux vaudrait s'en tenir à la formule proposée par le Comité de rédaction, qui permet d'aller de l'avant.

60. Se référant aux observations de M. Ustor et de M. Ouchakov, M. Bedjaoui dit qu'il ne croit pas possible d'éviter la référence à l'Etat prédécesseur ; c'est une nécessité juridique. M. Ouchakov a dit qu'il n'était pas contre la référence au droit interne, mais contre la référence au droit interne de l'Etat prédécesseur. Mais ne pas préciser de quel droit interne il s'agit laisse subsister une incertitude grave et oblige à choisir entre celui de l'un ou l'autre des Etats concernés. Il n'est malheureusement pas possible de définir les biens qui appartiennent nécessairement à l'Etat. Il n'existe pas de biens qui, par essence, aient ce caractère, lequel est défini par la philosophie de chaque Etat. Il n'est donc pas possible de mentionner l'Etat sans plus de précisions : il faut choisir entre les deux Etats en cause. Mieux vaudrait donc accepter la définition proposée, qui n'est de toute façon que provisoire.

61. En ce qui concerne l'expression « biens, droits et intérêts », qu'ont critiquée plusieurs membres de la Commission, notamment M. Ustor, il y a près d'un demi-siècle que les juristes cherchent en vain à la remplacer. Mais, comme l'a indiqué M. Bartoš, il s'agit d'une formule consacrée, dont le sens et la portée sont bien connus en dépit des incertitudes et des imperfections qu'elle recèle. Peut-être pourrait-on indiquer dans le commentaire les difficultés d'ordre théorique qu'elle suscite en précisant que, faute d'avoir trouvé, pour l'ensemble des biens publics, une définition plus générale compatible avec les différents systèmes juridiques, la Commission l'a considérée comme acceptable. Comme l'a dit M. Castañeda, il faut prévoir, par l'emploi du mot « intérêts », l'option qui peut être ouverte au bénéfice d'une personne physique ou morale — en l'espèce l'Etat. Il s'agit bien entendu, comme l'a dit M. Ago, d'un intérêt juridique. En tout état de cause, les droits visés par l'expression « biens, droits et intérêts » se réfèrent à l'ensemble des droits qu'on peut dénommer patrimoniaux ou, selon la formule employée par M. Castañeda, à l'ensemble des droits à caractère économique.

62. M. Ustor a dit que la définition des biens d'Etat qui est donnée dans l'article 5 amènerait fatalement la Commission à se heurter au problème des entreprises d'Etat. Mais il faut bien distinguer les entreprises d'Etat et les biens d'Etat, qui sont deux choses entièrement différentes. En effet, les biens de l'entreprise d'Etat n'appartiennent pas nécessairement à l'Etat, car l'entreprise d'Etat a son patrimoine propre ; or, l'article 5 traite des biens de l'Etat et non pas de ceux de l'entreprise d'Etat. Mais il peut exister, dans l'entreprise d'Etat, une participation directe de l'Etat et des biens d'Etat distincts de ceux de l'entreprise. Il s'agit de savoir, en ce cas, si ces biens doivent passer à l'Etat successeur. Le Rapporteur spécial a répondu à cette question par l'affirmative dans d'autres articles : il a parlé notamment, à l'article 34, des biens d'Etat dans les entreprises publiques et les collectivités terri-

toriales et il a l'intention de revenir plus tard sur cette question.

63. D'après M. Ramangasoavina, l'article 5 présenté par le Comité de rédaction pourrait donner à croire que ce sont tous les biens de l'Etat prédécesseur, y compris les biens situés sur le territoire qui restera le sien après succession, qui passeraient à l'Etat successeur. Or, l'article 5 se borne à définir les biens d'Etat, sans se prononcer sur leur attribution, qui fait l'objet de l'article 9. C'est la détermination du champ géographique dans lequel s'opère la substitution d'un Etat à un autre qui permet de préciser quels sont les biens d'Etat qui passeront à l'Etat successeur. A l'origine, M. Bedjaoui avait l'intention de se référer directement au territoire concerné par le changement de souveraineté, comme en témoignent les définitions données dans ses quatrième, cinquième et sixième rapports⁴. C'est M. Reuter qui l'en a dissuadé en soulevant la question des biens situés hors du territoire⁵. M. Bedjaoui a donc adopté une formule plus générale pour éviter de parler de territoire, mais il est bien évident, comme l'indiquent les articles suivants, que ce n'est pas l'ensemble des biens d'Etat qui passeront à l'Etat successeur.

64. M. OUCHAKOV souligne qu'il y a une différence entre le droit interne de tel ou tel Etat et le droit interne de l'Etat en général. C'est au droit interne « de l'Etat en question » qu'il faut se référer.

65. Le PRÉSIDENT constate que des observations pertinentes et importantes ont été faites au sujet de l'article 5, mais que celui-ci n'a pas soulevé d'objections fondamentales ni donné lieu à des réserves formelles. Cet article ayant un caractère tout à fait provisoire, le Président propose à la Commission de lui donner son approbation.

Il en est ainsi décidé.

66. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission a ainsi achevé l'examen des textes proposés par le Comité de rédaction dans le document A/CN.4/L.196. Notant que les articles 6 et 7 sont toujours à l'étude devant le Comité, il invite le Rapporteur spécial à présenter sa nouvelle version de l'article 9 (A/CN.4/L.197) qui est destinée à remplacer les anciens articles 8 et 9.

ARTICLE 9

67. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que, étant donné que la Commission a provisoirement restreint la définition des biens d'Etat, l'article 8 a perdu beaucoup de son intérêt et ses deux derniers alinéas n'ont plus d'objet pour le moment. Il a donc proposé un nouvel article qui remplace les anciens articles 8 et 9.

68. Ce nouvel article est ainsi libellé :

Article 9

La substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur a pour effet la substitution, gratuite et sans compensation, du

⁴ *Ibid.*, 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1; *ibid.*, 1972, vol. II, doc. A/CN.4/259; *ibid.*, 1973, vol. II, doc. A/CN.4/267.

⁵ Voir 1223^e séance, par. 30.

premier au second sur la propriété de l'ensemble des biens d'Etat, à moins qu'il n'en ait été convenu autrement par accord.

Pour sa part, le Rapporteur spécial considère que cet article 9 se substitue également aux articles 15, paragraphe 2, 19, paragraphe 2, 23, 27, 31, paragraphe 2, 34 et 38 ; autrement dit, il remplace les dispositions éparses qui portent sur les biens d'Etat se trouvant soit dans des entreprises publiques ou des collectivités territoriales, soit hors du territoire.

69. M. Bedjaoui pense que le débat que la Commission a consacré au sujet de l'article 5 constitue une excellente entrée en matière, car c'est à la lumière de l'article 5 qu'il faudra considérer l'article 9. La disposition énoncée dans ce dernier article relève, de toute évidence, du droit international. En effet, il existe actuellement une règle de droit international qui permet la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans la propriété de l'ensemble des biens d'Etat, à moins, bien entendu, que les deux Etats n'en soient autrement convenus. Il s'agit là d'une règle pratiquement incontestée.

70. On note en effet dans la doctrine une unanimité qui permet de considérer la règle présentée à l'article 9 comme une règle de droit international communément acceptée. Il est vrai que tous les auteurs ne se réfèrent pas spécifiquement aux biens d'Etat, mais cela tient à la terminologie utilisée dans le système juridique auquel ils appartiennent. Certains visent, par exemple, les biens du « domaine public » par opposition à ceux du « domaine privé » de l'Etat, empruntant ces notions au droit interne d'un système juridique donné. Mais, d'une manière générale, les auteurs — suivis en cela par la jurisprudence internationale — sont d'accord pour retenir la règle énoncée à l'article 9.

71. Cette règle repose sur le principe de la viabilité de l'Etat, qui doit servir de guide dans tous les cas de succession d'Etats, ou dans presque tous — car on peut penser que, dans certains, il n'y a pas transfert automatique des biens d'Etat ; M. Bedjaoui reviendra tout à l'heure sur ce point. Des biens comme les routes, les casernes, les infrastructures portuaires, les bâtiments publics d'Etat, par exemple le Siège du Gouvernement ou les ministères, ne peuvent pas rester entre les mains de l'Etat prédécesseur. Ce sont des biens que l'Etat prédécesseur a jugé utile, sinon nécessaire, de posséder à des fins sociales qu'il s'assignait lui-même en vue de répondre à l'intérêt général. Or, ce qui est apparu nécessaire ou utile à l'Etat prédécesseur peut également se révéler nécessaire ou utile à l'Etat successeur.

72. C'est au nom du principe élémentaire selon lequel la substitution d'un Etat à un autre est incompatible avec l'exercice concurrent de deux compétences d'Etat sur un même territoire que le transfert s'opère. Il est en effet difficile d'admettre que l'Etat prédécesseur continue de détenir certains biens d'Etat qui touchent parfois aux formes les plus élevées de l'exercice de la souveraineté. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial avait d'abord défini ces biens comme ressortissant à la souveraineté ou comme nécessaires à l'exercice

de celle-ci — cela surtout pour surmonter les difficultés résultant des différences qui existent entre les systèmes juridiques : par exemple, le système juridique français parle de domaine privé et de domaine public de l'Etat, alors que ces notions n'existent pas dans d'autres systèmes. Mais il a renoncé à une telle formule, qui risquait d'entraîner la Commission dans une impasse.

73. La définition des biens d'Etat adoptée à l'article 5 facilite, à son avis, la tâche de la Commission en ce qui concerne l'article 9. Mais, s'il existe certaines pratiques des Etats qui se sont généralisées et qui permettent de conclure à l'existence d'une règle dans ce domaine, il est arrivé également que certaines pratiques n'aillent pas dans le même sens. Certains Etats prédécesseurs ne se sont défaits des biens qu'ils possédaient que moyennant une indemnité ou une compensation. C'est pour les biens constituant le domaine privé de l'Etat qu'on a surtout parlé de compensation. Mais cette façon de procéder n'est ni générale, ni totalement admise par la pratique. Sans vouloir méconnaître l'existence de telles pratiques, M. Bedjaoui a pensé qu'à des situations exceptionnelles pouvaient répondre des formules particulières comme celle de l'article 9. Un accord, par exemple, peut prévoir la remise des biens d'Etat moyennant une compensation ou permettre à l'Etat prédécesseur de conserver certains biens d'Etat avec l'accord de l'Etat successeur.

74. En faisant une réserve au principe selon lequel le transfert des biens d'Etat s'opère dans tous les cas de succession d'Etats, M. Bedjaoui pensait, notamment au cas de l'union d'Etats, où il n'y a pas transfert total de tous les biens d'Etat. Il est évident en effet que le transfert de certains biens, comme la monnaie, ne peut se faire qu'au niveau de l'union, et tous les textes qui se réfèrent à ce type de succession d'Etats se réfèrent également à ce transfert au niveau de l'union. Mais il s'agit là de cas particuliers, qui peuvent être réglés par voie d'accord — et c'est généralement par voie d'accord qu'une union d'Etats est créée. On peut donc éliminer cette réserve, puisque l'article 9 prévoit une exception à la règle en spécifiant qu'il peut en être convenu autrement par accord.

75. M. Bedjaoui estime, en conclusion, que la règle énoncée à l'article 9 existe dans la pratique et impose à l'Etat prédécesseur l'obligation juridique de transférer la propriété des biens d'Etat, avec toutes les conséquences juridiques qui peuvent s'y attacher. Il a réservé une large place à l'accord pour tenir compte de la diversité des situations, et il a cherché, par-delà les problèmes théoriques qui se posent, à rédiger un texte aussi pratique que possible qui puisse obtenir l'adhésion de la Commission.

Questions diverses

[Point 10 de l'ordre du jour]

76. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur une lettre en date du 30 avril 1973 adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations

Unies et faisant part des observations formulées par le Premier Ministre et Ministre des affaires étrangères des Tonga au sujet du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités [ILC(XXV)/Misc.2].

La séance est levée à 13 heures.

1232^e SÉANCE

Vendredi 22 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. Ramangasoavina, M. Tammes, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/267; A/CN.4/L.197)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 9 (suite)

1. M. TAMMES dit que, dans le nouveau texte de l'article 9 (A/CN.4/L.197), toute mention des différentes catégories de biens publics a disparu ; ce sont uniquement les biens d'Etat, et tous les biens d'Etat, situés sur le territoire concerné qui passent à l'Etat successeur sans compensation. Il a été convenu que la Commission pourrait examiner, à un stade ultérieur, les autres catégories de biens publics énumérées à l'article 8, mais que, pour le moment, elle ne s'occuperait que des biens d'Etat. C'est là sans aucun doute une solution commode ; néanmoins, M. Tammes se demande si le nouvel article 9, en raison même de la simplification qu'il opère, ne va pas un peu trop loin.

2. Examinant l'historique du présent article, M. Tammes a parcouru à nouveau les précédents rapports du Rapporteur spécial, qui contiennent un exposé bien ordonné des situations les plus variées que l'histoire offre à l'investigation juridique, mais il n'a pas trouvé, dans les décisions judiciaires, ni dans les écrits des auteurs de droit public, la preuve de l'existence d'une règle absolue indiquant que tous les biens d'Etat situés sur le territoire en question passent à l'Etat successeur sans compensation. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a d'ailleurs reconnu que « si le transfert intégral et gratuit des biens qui relèveraient du domaine public est certain, la passation de la propriété publique composant le domaine privé n'est possible qu'à titre onéreux, selon une partie de la doctrine¹ ». Ce point de vue semble également confirmé par le Rapporteur spécial dans le commentaire de l'article 9 de son sixième rapport (A/CN.4/267).

¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 187, doc. A/CN.4/247 et Add.1, deuxième partie, art. 6, par. 2 du commentaire.

3. Il est intéressant de noter, à cet égard, la décision prononcée le 31 janvier 1953 par le Tribunal des Nations Unies pour la Libye dans l'affaire *Italie c. Royaume-Uni et Libye*. Dans cette décision, qui reposait sur l'interprétation de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, le Tribunal citait les extraits suivants du *Traité de droit international public* de Fauchille :

« Lorsqu'un Etat, démembré, cède une portion de son territoire, les biens composant le domaine *public*, c'est-à-dire ceux affectés par leur nature à un service public, qui existent sur le territoire annexé, passent avec leur caractère propre et leur condition juridique à l'Etat annexant : consacrés au service public de la province cédée, ils doivent appartenir à la souveraineté qui en a désormais la charge ...

« ... En ce qui concerne les biens du domaine *privé* de l'Etat, c'est-à-dire les biens que celui-ci possède comme le ferait un simple particulier pour en tirer des revenus, il faut dire qu'à défaut d'une disposition spéciale ils ne passent pas dans le domaine de l'Etat annexant. L'Etat démembré qui, malgré la perte qu'il a subie, demeure la même personne qu'auparavant, ne cesse pas, plus qu'un particulier, d'être propriétaire des choses qu'il possède dans le territoire annexé, et il n'y a aucun principe qui s'oppose à ce qu'il puisse avoir la propriété d'immeubles dans ce territoire². »

4. Cette décision, qui porte sur une seule catégorie de biens publics, à savoir les biens publics aliénables ou *patrimonium disponibile*, qui se rapprocheraient des biens privés de l'Etat, semble autoriser plusieurs sortes de traitement, et c'est ce qui a fait l'objet du litige.

5. De l'avis de M. Tammes, quels que soient les termes utilisés et les définitions données en droit interne — tels que domaine public, domaine privé et *patrimonium disponibile* —, les décisions judiciaires et autres sources ne s'accordent pas, à l'heure actuelle, à reconnaître l'existence d'une règle aussi catégorique que celle que contient le nouvel article 9. En fait, la Commission élabore une règle de développement progressif du droit international, ce qui devrait être clairement indiqué.

6. Pour sa part, M. Tammes est en partie favorable à la règle proposée, en particulier pour ce qui est de la substitution gratuite de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur, qu'il entend comme une substitution de plein droit n'exigeant aucun accord. Ce serait incontestablement imposer une charge à l'Etat successeur que de prévoir qu'indépendamment de sa volonté souveraine, les biens privés passent sous sa juridiction avec le caractère de biens étrangers.

7. Cependant, en ce qui concerne l'absence de compensation, M. Tammes n'est pas tout à fait sûr que la nouvelle règle soit valable dans tous les cas de succession. Elle peut l'être dans les cas typiques de décolonisation, mais elle peut ne pas l'être dans les cas de sécession, qui peuvent être dans l'avenir les plus nom-

² *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 186, doc. A/CN.4/232, par. 16.