

Document:-
A/CN.4/SR.1232

Compte rendu analytique de la 1232e séance

sujet:
Programme de travail

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>)*

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.

breux et dans lesquels précisément il n'existe souvent pas d'accord antérieur.

8. M. Tammes se demande donc si, du point de vue de la compensation, il ne faudrait pas réintroduire une distinction analogue à celle qu'avait proposée le Rapporteur spécial dans le texte initial de son article 9 (A/CN.4/267), en parlant des « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». Plus précisément, ce qui est lié à l'*imperium* de l'Etat fait partie de l'Etat souverain lui-même, et le problème du paiement d'une indemnité ne se pose pas, bien que, selon Fauchille, ce problème puisse se poser en ce qui concerne le domaine privé de l'Etat. Quoi qu'il en soit, c'est là un problème qui exige un examen plus approfondi.

9. M. HAMBRO dit que, en qualité de représentant d'une tradition juridique pragmatique, il est heureux que le Rapporteur spécial ait pu combiner les articles 8 et 9 en un nouvel article 9 simplifié. Il avait, pour sa part, beaucoup de mal à accepter l'expression « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté ».

10. M. Tammes a eu raison de dire que, sur bon nombre de questions évoquées dans le présent projet d'article, il n'y a unanimité, ni dans la pratique, ni dans la doctrine. Mais la Commission a précisément pour tâche de parvenir à un accord là où aucun accord n'existait auparavant et d'essayer d'élaborer un texte qui puisse s'appliquer à tous les types de succession et à toutes les catégories de biens.

11. Au commencement de ses travaux, le Rapporteur spécial s'est laissé peut-être entraîner par des considérations historiques et politiques, mais M. Hambro est très heureux de noter qu'il est maintenant revenu à un point de vue purement juridique. L'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sont, bien entendu, toujours libres de créer leurs propres règles, mais ce qui occupe actuellement la Commission, c'est l'élaboration de règles supplémentaires qui s'appliquent en l'absence de règles conventionnelles.

12. Comme l'a fait observer M. Tammes, il est évident que l'article 9 exige un examen plus approfondi, mais M. Hambro est prêt à l'accepter en tant que projet préliminaire, à condition que la Commission le réexamine à un stade ultérieur par rapport à l'ensemble des articles.

13. M. OUCHAKOV réitère l'opinion qu'il soutient depuis que la Commission a abordé l'examen de la succession d'Etats, dans quelque matière que ce soit, à savoir qu'il n'est pas possible d'élaborer des règles uniformément applicables à tous les cas de succession, qui sont trop différents dans leurs causes comme dans leurs effets. Chaque cas concret — transfert de territoire, accession d'un Etat à l'indépendance, fusion ou union d'Etats, etc. — appelle des règles différentes. Ainsi, le projet d'article 9, dont la Commission est saisie, ne peut s'appliquer — encore qu'en partie seulement — qu'au cas de la constitution d'un Etat unifié, cas dans lequel l'ensemble des biens des Etats prédécesseurs devient l'ensemble des biens du nouvel Etat, né de l'union desdits Etats prédécesseurs. Toutefois, en

pareil cas, il n'y a pas un mais plusieurs Etats prédécesseurs et c'est donc de substitution aux « Etats prédécesseurs » qu'il faut parler. Tel qu'il est formulé, le projet d'article 9 n'est donc même pas applicable au cas d'une union d'Etats. Il n'est pas non plus applicable au cas des Etats issus de la décolonisation puisque l'ensemble des biens de l'ancienne métropole ne devient pas propriété de l'Etat nouvellement indépendant, et cela en dépit de l'article 5 dans lequel cette exception n'a pas été prévue.

14. En outre, comme le prévoit l'article 25 du projet d'articles sur la succession en matière de traités³, il peut arriver qu'un Etat nouvellement indépendant soit formé de deux ou plusieurs territoires ne relevant pas de la compétence du même Etat prédécesseur. L'article 9 ne prévoit pas non plus cette situation. Qui plus est, bien que juste, le principe qu'exprime le membre de phrase « à moins qu'il n'en ait été convenu autrement par accord » n'est pas applicable aux Etats nouvellement indépendants puisque seul l'Etat prédécesseur existait en tant qu'Etat souverain et que la validité des accords de dévolution n'est pas consacrée par le droit international.

15. On voit donc qu'une seule et même règle ne peut pas s'appliquer à tous les cas de succession et que le projet d'article 9 est trop général pour être acceptable. Il faut attendre, pour rédiger les articles de caractère général, d'avoir élaboré les articles de fond.

16. La formule « gratuite et sans compensation » est juste dans son principe, surtout pour les Etats nouvellement indépendants, mais il est tout à fait approprié de prévoir que les Etats intéressés peuvent en disposer autrement par voie d'accord.

17. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que le nouvel article 9 représente un effort louable de simplification. Au lieu des trois catégories de biens mentionnées dans l'ancien article 8 et de la catégorie mentionnée dans l'ancien article 9, il n'y a plus maintenant que la catégorie unique des « biens d'Etat ».

18. Toutefois, comme M. Tammes l'a fait observer, l'effort de simplification ne s'est pas révélé aussi aisé qu'il le paraissait de prime abord. La difficulté essentielle réside dans la pluralité des systèmes juridiques applicables en matière de « biens publics ». Dans certains pays, il y a un « domaine public », dans d'autres, un « domaine éminent », et dans d'autres encore, les « biens originels de la nation ». Le Rapporteur spécial a donc bien fait de commencer par la catégorie la plus simple de toutes, à savoir les biens d'Etat, quoique les problèmes fondamentaux n'aient pas disparu et aient été simplement différés jusqu'à l'examen des parties suivantes du projet.

19. Toutefois, même dans le cas des biens d'Etat, il peut y avoir, comme l'a noté M. Tammes, deux catégories qui relèvent de systèmes juridiques totale-

³ *Ibid.*, 1972, vol. II, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

ment différents. Il n'y a pas de difficultés dans le cas des biens publics de l'Etat, qui peuvent passer à l'Etat successeur de plein droit et sans compensation, mais, dans le cas des biens privés de l'Etat, il serait injuste, de l'avis de M. Castañeda, que certains de ces biens privés situés à l'étranger, par exemple, tombent dans l'ordre juridique de l'Etat successeur.

20. Dans le nouveau texte de l'article 9, M. Castañeda note que le mot « substitution » est employé dans deux sens différents. Au début de l'article, ce mot se réfère à un simple fait, à savoir la substitution d'un Etat à un autre, alors qu'ensuite il se réfère à un phénomène entièrement différent, à savoir le transfert des biens. M. Castañeda estime que l'article gagnerait beaucoup à ce que le mot « substitution », dans le second cas, soit remplacé par le mot « transfert ».

21. M. Castañeda a cru comprendre que lorsqu'il a présenté la nouvelle rédaction de l'article 9, à la séance précédente, le Rapporteur spécial a dit que, lorsque la substitution avait lieu, elle donnait naissance à une obligation juridique de transférer les biens d'Etat⁴; pour sa part, M. Castañeda estime que le transfert a lieu de plein droit et automatiquement. Il espère que cette idée pourra être introduite dans l'article.

22. Enfin, M. Castañeda note que le Rapporteur spécial a dit, dans le commentaire de l'article 9 (A/CN.4/267), qu'il était difficile de « trouver une expression satisfaisante pour désigner les biens à caractère public qui, liés à l'*imperium* de l'Etat prédécesseur sur le territoire, ne sauraient à l'évidence demeurer propriété de cet Etat après le changement de souveraineté, c'est-à-dire après la disparition de cet *imperium* ». Il pense donc que la Commission devrait envisager la possibilité de maintenir la notion de « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté », qui figurait dans l'ancien article 9.

23. M. RAMANGASOAVINA accepte le principe énoncé dans le projet d'article 9, qui répond à la volonté de la Commission de simplifier au maximum les notions de base et de s'en tenir pour le moment aux biens d'Etat et à la substitution d'un Etat à un autre. Le mot « substitution » est préférable au mot « transfert », qu'a proposé M. Castañeda; en effet, le mot « substitution » exprime l'idée que le successeur prend la place du prédécesseur avec toutes les conséquences de droit que cela implique, tandis que le mot « transmission » autorise d'éventuels changements dans la masse des biens transférables. Mieux vaut donc maintenir le mot « substitution ».

24. En revanche, M. Ramangasoavina serait partisan de remplacer le mot « gratuit » par « de plein droit », pour ne pas donner l'impression que l'Etat successeur ne participe aucunement aux frais que pourrait occasionner le transfert des biens. L'expression « dévolus de plein droit et sans compensation », qui figurait dans l'ancien article 9, était excellente. M. Ramangasoavina propose donc que l'on dise que la substitution de l'Etat

successeur à l'Etat prédécesseur a pour effet « la substitution, de plein droit et sans compensation, du premier au second dans la propriété de l'ensemble des biens d'Etat, etc. ».

25. M. KEARNEY est enclin à penser, comme M. Ouchakov, que le nouvel article 9 s'applique à un si grand nombre de situations différentes qu'il est difficile de prévoir toutes leurs conséquences et de tenir compte de tous les intérêts en jeu.

26. M. Ouchakov a soulevé un point particulièrement important en ce qui concerne les unions d'Etats. Lorsqu'il s'agit d'une union de caractère fédéral, qui est le type le plus répandu, il serait injuste, par exemple, de faire des bâtiments publics situés dans les capitales des anciens Etats des biens fédéraux, alors qu'ils peuvent encore être nécessaires au bon fonctionnement de ces Etats. Il est vrai que, dans la plupart des cas d'unions, ces questions sont réglées par des accords spéciaux, mais, ce que la Commission élabore actuellement, ce sont des règles supplétives applicables dans les cas où précisément il n'existe pas d'accords de ce genre. On pourrait résoudre ce problème en acceptant l'article 9 en tant que principe général et en l'introduisant par une formule telle que : « Sous réserve des dispositions des articles suivants relatifs aux différents types de succession ».

27. L'article 9 pose aussi des problèmes en ce qui concerne le genre de biens qui font l'objet d'un transfert au moment de la succession. En tant que représentant d'un pays de « common law », M. Kearney n'a aucune difficulté à distinguer entre les biens publics et les biens privés de l'Etat. Si l'Etat gère des raffineries de pétrole, par exemple, ces raffineries sont des biens d'Etat qui doivent passer à l'Etat successeur, mais certaines catégories de biens d'Etat, comme les armements, le matériel et les bases militaires, peuvent donner lieu à des difficultés plus complexes.

28. L'article 9 ne prétend pas traiter le problème de la localisation des biens, qui fait l'objet d'autres articles, l'article 15 par exemple, mais il serait peut-être nécessaire d'envisager simultanément les effets de ces deux articles en ce qui concerne les biens d'Etat. C'est entre les biens meubles et les biens immeubles que réside la différence essentielle : par exemple, les chemins de fer appartenant à l'Etat peuvent donner lieu à des réclamations portant sur le matériel roulant que l'Etat prédécesseur a retiré du territoire avant la succession. De même, l'usage très répandu des conteneurs et des navires « LASH », qui peuvent se trouver en n'importe quel point du monde, pourrait, dans le cas d'un Etat où les transports maritimes seraient nationalisés, donner lieu à des différends qui ne seraient pas prévus dans les présents articles.

29. Enfin, sous réserve de l'inquiétude que lui inspire l'application indistincte de cet article à des situations fort différentes, qu'il s'agisse du type de succession, de la situation géographique des biens ou de la nature des biens, M. Kearney est prêt à accepter le nouvel article 9 dans son principe, tout en estimant qu'on ne

⁴ Voir séance précédente, par. 75.

peut pas l'examiner en le séparant de l'article 15, qui, à son tour, devra être précisé.

30. M. BARTOŠ appelle l'attention de la Commission sur trois points. Le premier est qu'il peut y avoir succession d'Etats par sujet de droit interposé. C'est ainsi que se sont faites l'unité allemande, l'unité italienne, et, en partie, l'unité yougoslave. Par exemple, le Montenegro s'était uni à la Serbie avant la formation définitive de l'Etat yougoslave, puis la Serbie s'est jointe aux autres Etats qui ont finalement constitué la Yougoslavie. La question s'est alors posée de savoir quel était l'Etat successeur par rapport au Montenegro, à propos surtout des dettes contractées auprès d'autres Etats par le gouvernement en exil.

31. Le deuxième point est celui de savoir s'il y a un Etat successeur dans le cas des Etats issus de la décolonisation. La pratique n'est pas toujours en accord avec la logique juridique de l'argumentation de M. Ouchakov. Chacun sait, en effet, que l'Etat qui est contraint d'accorder l'indépendance forme souvent d'avance une équipe gouvernementale avec laquelle il signe des accords de succession dans les quelques minutes qui suivent l'heure effective de l'indépendance. C'est ce qui s'est produit pour l'Inde, par exemple. Ou bien la question se pose de savoir si les représentants avec lesquels la puissance administrante traite avant l'indépendance représentent déjà l'Etat successeur ou si ce sont les accords signés entre ces représentants et la puissance administrante qui créent le nouvel Etat indépendant. Ainsi, la France considère que ce sont les Accords d'Evian qui ont créé l'Etat algérien indépendant, ce que l'Algérie n'admet pas.

32. Enfin — et c'est le troisième point sur lequel M. Bartoš veut appeler l'attention —, les mots « gratuit » et « sans compensation » s'appliquent chacun à une situation différente. La gratuité vise plutôt les frais qui peuvent découler du transfert et elle soulève des problèmes trop complexes pour être réglés par la Commission. En revanche, le Rapporteur spécial a eu raison de poser en principe l'absence de compensation, tout en réservant aux Etats intéressés la possibilité d'y déroger par voie d'accord. Le principe de la non-compensation est plus équitable pour les Etats nouvellement indépendants ; en outre il est plus simple de partir de cette hypothèse pour éviter les complications sans fin auxquelles risqueraient de donner lieu, comme cela s'est déjà produit dans le passé, les distinctions établies entre les biens selon qu'ils ouvrent ou non droit à compensation, ayant été créés pour les besoins de l'Etat ou pour ceux de la population — postes de gendarmerie ou installations dans les petits ports, par exemple — quitte à admettre la possibilité pour les Etats intéressés de s'entendre sur les exceptions éventuelles.

33. M. AGO estime que les questions d'ordre rédactionnel que soulève le projet d'article 9 devraient être soumises au Comité de rédaction. Il faudrait non seulement éviter d'employer le mot « substitution » dans des acceptions différentes mais aussi examiner la formule « l'ensemble des biens d'Etat », qui est discutable.

34. Pour ce qui est du fond de l'article, M. Ago partage les préoccupations de M. Ouchakov et de M. Kearney. Il existe en effet une grande variété de situations, qui peuvent appeler des solutions autres que celle qui est énoncée dans l'article 9. C'est d'ailleurs pourquoi le Rapporteur spécial y a inclus le membre de phrase « à moins qu'il n'en ait été convenu autrement par accord ». Normalement, c'est par accord que les Etats règlent la question, si bien que le principe énoncé dans la disposition à l'examen revêt en fait le caractère d'une règle supplétive. Le seul cas de successions d'Etats qui exclue tout accord est en définitive celui où un nouvel Etat est créé par suite d'une révolution et d'une guerre civile.

35. M. Ago se demande si, en énonçant la règle contenue à l'article 9, la Commission ne risquerait pas de gêner la conclusion d'accords entre les parties. En effet, si une partie a intérêt à ce que cette règle soit appliquée dans un cas particulier, elle s'opposera à la conclusion d'un accord. Or, dans certains cas, il est objectivement souhaitable que les parties s'entendent sur une solution autre que celle que prévoit l'article 9, et il ne faudrait pas qu'une partie puisse imposer la solution prévue dans le projet en s'opposant à un accord.

36. En ce qui concerne la formule « l'ensemble des biens d'Etat », M. Ago fait observer que, normalement, une partie au moins des biens de l'Etat prédécesseur revient automatiquement et sans compensation à l'Etat successeur. Dans certains cas, il se peut cependant que cette forme de passation de biens ne soit pas équitable. Etant donné que pour le Rapporteur spécial, la formule en question s'applique aux biens patrimoniaux comme aux biens domaniaux, on peut se demander si le principe du transfert sans compensation des biens d'Etat, qui est juste pour les biens publics, l'est aussi pour les biens privés. La réponse à cette question dépend de chaque cas particulier.

37. En conclusion, M. Ago déclare que, tandis que certains membres de la Commission craignent qu'il ne soit pas possible d'établir une règle générale, il estime pour sa part qu'une telle règle risquerait de rendre plus difficile la solution normale, c'est-à-dire la solution conventionnelle.

38. M. BILGE approuve le nouveau libellé de l'article 9, dont il admire tout particulièrement la structure. Cette disposition énonce une règle supplétive ou impérative, selon qu'il existe ou non un accord.

39. Jusqu'à présent, la Commission s'est principalement heurtée à trois difficultés. L'obstacle de la définition des biens publics a été partiellement surmonté lorsqu'elle s'est mise d'accord pour ne retenir que les biens d'Etat. Pour le problème de la compensation, le Rapporteur spécial a montré la voie à suivre en prévoyant dans son projet d'article la possibilité pour les Etats intéressés de conclure un accord, qui peut d'ailleurs porter non seulement sur la compensation, mais aussi sur les biens à transférer. Enfin, la question se pose de l'application de l'article au regard de la typologie successorale. A ce sujet, M. Ouchakov a exprimé

de sérieuses réserves. Personnellement, M. Bilge est plus optimiste puisque la règle contenue à l'article 9 ne s'applique qu'en l'absence d'accord. Il est toujours loisible aux Etats de s'entendre sur une autre solution ; d'ailleurs, la pratique indique que la solution conventionnelle est la plus fréquente. Grâce à elle, les Etats peuvent tenir dûment compte des exigences particulières de la situation.

40. Contrairement à M. Ago, M. Bilge estime que le principe énoncé à l'article 9 ne porte pas atteinte à la possibilité de conclure un accord. Le principe est l'absence de compensation, mais il n'y a pas là un handicap pour l'Etat prédécesseur puisque le recours à la voie conventionnelle est ouvert. Comme le Rapporteur spécial l'a montré dans ses rapports, le principe de la non-compensation, qui se fonde sur celui de la viabilité, est largement répandu. Il se justifie en particulier dans le cas d'Etats nouvellement indépendants. Cependant, il convient de laisser les Etats libres de s'entendre par voie d'accord.

41. Pour ce qui est de la terminologie, M. Bilge estime que l'expression « de plein droit » devrait être substituée au mot « gratuite ». En outre, le mot « propriété » a un sens trop étroit et est moins heureux que la formule « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire concerné par la succession d'Etats », qui figurait dans l'ancienne version de l'article 9. Enfin, les termes « l'ensemble des biens d'Etat », qui manifestement engloberaient les biens situés en dehors du territoire concerné, sont trop généraux. Ils ne seraient justifiés que dans le cas où l'Etat prédécesseur disparaîtrait entièrement. Il conviendrait peut-être de préciser, dans le commentaire, que si l'Etat prédécesseur continue d'exister, tous ses biens ne sont pas transférés à l'Etat successeur.

42. M. MARTÍNEZ MORENO sait gré au Rapporteur spécial d'avoir essayé de trouver à une question très complexe une solution simple.

43. Le nouvel article 9 est satisfaisant dans le cas des Etats nouvellement indépendants, mais M. Martínez Moreno doute quelque peu qu'il soit applicable aux cas de succession découlant de la dissolution d'une union d'Etats. Son propre pays a été membre de la Fédération centraméricaine, qui est devenue indépendante de l'Espagne en 1821. Cette union a malheureusement été dissoute, en 1838 dans des conditions voisines du chaos. Dans ces conditions, aucun accord n'a pu être réalisé entre les cinq nouveaux Etats nés de la dissolution et, en conséquence, chaque Etat a conservé les biens d'Etat situés sur son territoire. Certains bâtiments et autres biens situés dans l'ancienne capitale de la fédération dissoute sont toutefois demeurés la propriété du Guatemala. Cet exemple montre combien il est difficile d'appliquer la formule du nouvel article 9 aux cas de dissolution d'Etats.

44. M. Martínez Moreno partage certaines des hésitations qui ont été exprimées au sujet de l'emploi du terme « gratuite ». Indépendamment des charges qui peuvent grever les biens, comme M. Bartoš l'a signalé,

il faut songer aux cas où le prix des biens acquis par l'Etat prédécesseur n'a pas été entièrement acquitté, par exemple après l'achat d'une île, si le paiement s'échelonne sur plusieurs années. Le mot « gratuite », qui figure à l'article 9, risque de prêter à équivoque à cet égard, car on ne reconnaîtrait pas le droit qu'a l'Etat vendeur d'obtenir paiement. M. Martínez Moreno proposerait, pour sa part, d'introduire dans le texte l'idée que ces biens sont transférés « avec leurs caractères propres et leur condition juridique », termes qui figurent dans l'article 6 proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/267). De toute manière, la question devrait être mentionnée dans le commentaire.

45. Sir Francis VALLAT déclare que, compte tenu du fait que l'article 9 énonce une règle de caractère supplétif, il est disposé à l'accepter dans son principe. L'accord 9 oriente la Commission dans la bonne voie et constitue un point de départ satisfaisant, mais il subsiste un certain nombre de difficultés qui demandent à être étudiées de près.

46. La première tient à ce qu'il ne sera pas facile d'appliquer la règle de l'article 9 à divers types de succession. Dans de nombreux cas, elle pourra s'appliquer sans difficultés, mais en cas de transfert partiel de territoire — cas de succession qui relève entièrement de la définition que la Commission a donnée de la succession d'Etats — son application se révélera des plus difficiles. Il faudra examiner le principe énoncé à l'article 9, du point de vue de ses effets dans les différents cas de succession, avant de pouvoir l'ériger en principe général.

47. La deuxième difficulté tient à la question importante de la situation des biens. Cette question n'est traitée ni dans la définition des biens d'Etat à l'article 5, ni à l'article 9 dans son libellé actuel. Les dispositions de l'article 9 valent pour les biens situés sur le territoire faisant l'objet de la succession, mais elles sont difficilement applicables aux biens situés ailleurs ; dans son énoncé actuel, l'article 9 ne saurait assurément s'appliquer aux biens situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur.

48. D'autres difficultés découlent de la nature des biens d'Etats. A l'époque actuelle, les Etats assument des responsabilités dans des domaines très variés. En outre, certains types de biens sont très mobiles. L'Etat prédécesseur risque donc d'être gravement lésé si tous les biens qui se trouvent situés sur le territoire de l'Etat successeur à la date de la succession sont transférés gratuitement et sans compensation à cet Etat.

49. La passation des biens « gratuite et sans compensation » est normale dans le cas des biens publics affectés aux besoins de l'Etat. Dans les autres cas toutefois, une certaine compensation est souvent accordée à l'Etat prédécesseur.

50. M. OUCHAKOV suggère de rédiger l'article 9 sur le modèle suivant, qui couvre toutes les situations pouvant être envisagées :

L'Etat successeur acquiert la plénitude des droits sur les biens d'Etat qui lui sont transférés à l'occasion d'une succession d'Etats, à la date à laquelle ils sont transférés.

Ce libellé pourrait évidemment être modifié compte tenu de la notion de transfert que la Commission adoptera finalement. Par ailleurs, d'autres dispositions devraient indiquer quand et comment les biens sont transférés.

51. M. AGO constate que, dans cette rédaction, l'article 9 n'a plus pour but d'énoncer un principe de transfert. L'accent y est mis sur la date du transfert. La notion de transfert serait précisée dans d'autres dispositions.

52. M. OUCHAKOV souligne qu'il n'y a pas transfert mais substitution de plein droit de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur. Evidemment, cette substitution s'opère à une certaine date.

53. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) pensait que la nouvelle version de l'article 9 faciliterait la tâche de la Commission en simplifiant certains problèmes. Mais certains membres, comme M. Tammes, se sont demandé si le nouvel article n'allait pas un peu trop loin dans le transfert des biens d'Etat. Or, la pratique montre que ce ne sont pas seulement tous les biens d'Etats qui sont transférés gratuitement, sans compensation et de plein droit, mais très souvent aussi d'autres biens publics dans les mêmes conditions. M. Bedjaoui estime qu'en réalité l'article 9 ne va peut-être pas assez loin et qu'il devra être complété par la suite. Il cite, à cet égard, le traité de paix avec l'Italie⁵ conclu en 1947, dont M. Ago a fait état dans son quatrième rapport sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/264 et Add.1). En vertu de résolutions adoptées par les Nations Unies⁶, il a été décidé de transférer à la Libye et à l'Erythrée, non seulement des biens d'Etat, mais aussi des biens « parastataux ». De même, la Commission de conciliation franco-italienne, créée pour régler le différend qui, lors du traité de paix, a opposé la France à l'Italie au sujet de la question des biens communaux, a jugé que c'était l'Etat successeur qui recevrait sans paiement non seulement les biens d'Etat, mais aussi les biens « parastataux », y compris les biens communaux⁷. L'article 9 n'est donc pas trop large, car il n'englobe pas la totalité des biens qui sont très souvent transférés à l'Etat successeur sans compensation.

54. Comme l'a indiqué M. Kearney, l'article 9 pose trois problèmes : le problème du type de succession, celui de la localisation des biens, et celui de la nature des biens d'Etat. Le problème des biens situés hors du territoire se pose, en effet, et il convient d'interpréter l'article 9 en le rapprochant de tous les articles relatifs aux différents types de succession d'Etats — notamment les articles 15, paragraphe 2, 19, paragraphe 2, 23, 27 et 31, paragraphe 2. On peut aussi songer à l'article 34, relatif aux biens d'Etat situés dans les établis-

sements publics, et à l'article 38, relatif aux biens d'Etat situés dans les collectivités territoriales. M. Kearney a proposé, à cet égard, de préciser que le transfert de l'ensemble des biens d'Etat n'interviendrait que « sous réserve des dispositions des articles suivants relatifs aux différents types de succession ». Le Comité de rédaction pourrait, en effet, envisager une formule en ce sens, qui n'hypothéquerait pas trop l'avenir. Certains membres de la Commission comme M. Castañeda et M. Tammes ont dit qu'ils préféreraient l'ancienne formule adoptée par le Rapporteur spécial, celle de « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». Mais de toute façon, quelle que soit la formule choisie, il s'agit avant tout de biens nécessaires à la viabilité de l'Etat.

55. Le Rapporteur spécial reconnaît qu'il y a eu, dans le passé, de nombreux cas de compensation et d'indemnisation — à propos, notamment, de biens faisant partie du domaine privé de l'Etat. Mais il ne pense pas que l'on puisse dire pour autant, comme le fait M. Ago, qu'il est injuste de transférer sans compensation les biens privés de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Il ne faut pas, à son avis, faire intervenir ici la notion d'équité, car cette notion n'est pas valable dans la totalité des cas. Dans les cas de colonisation, par exemple, cette notion jouerait en sens inverse, car l'Etat successeur ne fait que reprendre ce qui lui appartenait auparavant et dont il a été spolié.

56. M. Bartoš et, avant lui, M. Ouchakov ont dit qu'il ne leur était pas possible de considérer un accord conclu entre une métropole et une colonie comme un traité au sens du droit international, citant à cet égard le cas de l'Inde, qui a signé un accord avec le Royaume-Uni quelques minutes après la déclaration de son indépendance. M. Bedjaoui rappelle qu'il a examiné cette question dans son premier rapport⁸. Le cas de l'Algérie est encore plus complexe, car il existait, depuis 1958, un gouvernement provisoire en exil que le Gouvernement français ne considérait pas comme une entité habilitée à conclure avec lui un accord. C'est ainsi que les Accords d'Evian ont été, au départ, des déclarations parallèles, qui ont fini par constituer un accord.

57. S'il est vrai, comme l'a dit M. Ago, que l'article 9 donne un très grand avantage à l'Etat successeur puisqu'en l'absence d'accord la règle énoncée dans cet article est immédiatement applicable, il s'agit néanmoins, de l'avis de M. Bedjaoui, d'une règle générale qui se justifie et dont, même dans le cas d'un accord, on ne saurait trop s'écarter.

58. La formule proposée par M. Ouchakov, selon laquelle l'Etat successeur acquiert la plénitude des droits sur les biens d'Etat qui lui sont transférés à l'occasion d'une succession d'Etats à la date du transfert, ne correspond pas à ce que M. Bedjaoui a voulu faire ressortir dans l'article 9 : elle n'indique pas quels sont les biens qui font l'objet du transfert, alors que c'est cela qu'il a cherché à préciser.

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 4.

⁶ Résolutions 388 (V) et 530 (VI) de l'Assemblée générale.

⁷ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 501.

⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 106, doc. A/CN.4/204, par. 63 et suiv.

59. Le PRÉSIDENT constate qu'il semble y avoir assentiment général au sujet des éléments essentiels de la règle énoncée à l'article 9. Il propose donc de renvoyer cet article au Comité de rédaction, qui s'efforcera de trouver une formule acceptable pour tous les membres de la Commission.

60. M. KEARNEY suggère d'autoriser en outre le Comité de rédaction à examiner l'article 15 (Biens situés hors du territoire transféré), car il sera très difficile d'établir le texte de l'article 9 sans tenir compte également de l'article 15.

61. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) appuie la suggestion de M. Kearney, mais fait observer que l'article 15 concerne uniquement le cas particulier du transfert partiel de territoire. Il faudrait envisager le cas des biens situés hors du territoire de façon générale et trouver une formule généralement valable.

62. M. BARTOŠ exprime des réserves en ce qui concerne la similitude entre les articles 9 et 15. La question visée à l'article 15 a soulevé de nombreuses difficultés dans la pratique internationale : il est très important, pour les Etats tiers, de savoir si les biens situés hors du territoire transféré sont assimilables à ceux qui se trouvent sur ce territoire. M. Bartoš ne s'oppose pas au renvoi de l'article 9 au Comité de rédaction, mais il réservera entièrement sa position sur cette disposition, tant que le Comité n'aura pas présenté un nouveau texte.

63. Le PRÉSIDENT propose que, sous réserve de ces observations, la Commission décide de renvoyer l'article 9 au Comité de rédaction, étant entendu que le Comité examinera aussi les divers articles qui traitent des biens situés hors du territoire auquel se rapporte la succession et non pas seulement l'article 15.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

Organisation des travaux futurs

64. Le PRÉSIDENT signale qu'à la séance suivante la Commission entreprendra l'examen du point 5, a, de l'ordre du jour consacré à l'examen du programme de travail à long terme de la Commission (« Examen d'ensemble du droit international » — document rédigé par le Secrétaire général). Il recommande aux membres de la Commission désireux de proposer des sujets pour le programme des travaux futurs d'en soumettre les titres dans les meilleurs délais.

Conférence commémorative Gilberto Amado

65. Le PRÉSIDENT fait savoir que la Conférence commémorative Gilberto Amado aura lieu le mercredi 11 juillet 1973 à 16 h 30 et sera prononcée par M. C. Eustathiades, ancien membre de la Commission.

La séance est levée à 13 heures.

1233^e SÉANCE

Lundi 25 juin 1973, à 15 h 10

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

a) **Examen du programme de travail à long terme de la Commission : « Examen d'ensemble du droit international » — document rédigé par le Secrétaire général ;**

b) **Priorité à donner à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation**

(A/CN.4/244/Rev. 1; A/CN.4/245; A/CN.4/254; A/CN.4/270)

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le point 5 de l'ordre du jour. Il appelle son attention sur l'*Examen d'ensemble du droit international* établi par le Secrétaire général (A/CN.4/245) et sur les observations écrites présentées par trois membres de la Commission au sujet du programme de travail à long terme (A/CN.4/254).

2. M. TAMMES dit que l'*Examen d'ensemble du droit international*, qui est le résultat des discussions tenues au cours des cinq dernières années sur le programme de travail à long terme de la Commission, doit fournir à la Commission la documentation et la base scientifique nécessaire pour lui permettre de formuler un plan de travail pour la génération à venir. Tel était également le but du premier *Examen d'ensemble du droit international*, établi en 1948¹.

3. Toutefois, la Commission n'a jamais véritablement procédé à un examen de son second programme à long terme en envisageant de choisir de nouveaux sujets et d'en abandonner d'autres. Lorsque l'*Examen d'ensemble* de 1971 a paru, la Commission en était à la dernière année de son mandat, et l'on a estimé que la Commission nouvellement élue serait mieux à même de prendre des dispositions pour l'avenir.

4. Il semble que, sur la base de l'*Examen d'ensemble*, la Commission soit actuellement en mesure de parvenir à des conclusions, et c'est ce que l'Assemblée générale attend probablement d'elle à l'occasion de son vingt-cinquième anniversaire. Néanmoins, M. Tammes se demande s'il est vraiment possible de se lancer dans des pronostics à long terme sur le développement du droit international. D'aucuns seront peut-être sceptiques et se souviendront de l'expérience de la Commission à ses débuts.

⁹ Pour la suite du débat, voir 1240^e séance, par. 1.

¹ Document A/CN.4/1/Rev.1 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.I.).