

Document:-  
**A/CN.4/SR.1318**

**Compte rendu analytique de la 1318e séance**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1975, vol. I**

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

prix de patients efforts, de trouver une formule qui rende l'article à l'examen acceptable non seulement pour les membres de la Commission, mais aussi pour les gouvernements qui examineront le rapport.

40. Le PRÉSIDENT propose que le projet d'article 13 soit soumis au Comité de rédaction, qui se réunira le lendemain<sup>8</sup>.

*Il en est ainsi décidé.*

41. Au nom de la Commission, il félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport et de ses brillantes interventions. Tous les membres de la Commission ont grandement bénéficié de sa science et seront fiers de faire figurer ses travaux dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

42. Parlant en tant que citoyen d'un pays en voie de développement, M. Tabibi signale que les ministères des affaires étrangères de ces pays ne prendront pas position sur les projets d'articles tant qu'ils ne disposeront pas d'une traduction du commentaire dans son intégralité. Il serait donc utile que le Rapporteur spécial s'efforce de condenser la documentation très abondante qu'il a présentée.

La séance est levée à 12 h 45.

<sup>8</sup> Pour la suite du débat, voir 1345<sup>e</sup> séance, par. 52.

## 1318<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 29 mai 1975, à 10 h 10*

*Président : M. Abdul Hakim TABIBI*

*Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.*

### Succession d'États dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/282<sup>1</sup>)

[Point 2 de l'ordre du jour]

#### PRÉSENTATION PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à sa vingt-cinquième session la Commission a commencé l'examen, en première lecture, du projet d'articles sur la succession d'États dans les matières autres que les traités présenté

par M. Bedjaoui, et qu'elle a adopté les articles 1 à 8 avec les commentaires qui les accompagnent<sup>2</sup>. Il invite le Rapporteur spécial à présenter son septième rapport (A/CN.4/282) et l'article 9 du projet.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle à la Commission qu'elle a décidé d'accorder la priorité à l'étude de la succession d'États en matière économique et financière et qu'elle a abordé l'examen des dispositions relatives à la succession aux biens d'État, en se réservant la possibilité d'examiner ultérieurement, d'une part, les biens des collectivités territoriales, telles que provinces, districts, communes ou régions, et ceux des établissements publics ou des entreprises publiques et, d'autre part, les biens propres au territoire. Les trois premiers des huit articles que la Commission a adoptés provisoirement constituent l'introduction au projet; ils ont trait à l'ensemble du sujet confié au Rapporteur spécial. L'article premier concerne la portée du projet, l'article 2 les cas de succession visés par le projet et l'article 3 les expressions employées. Ils sont suivis d'une première partie, intitulée « Succession d'États en matière de biens d'État », qui commence par une section 1, contenant des « Dispositions générales ». La première de ces dispositions, l'article 4, indique quelle est la portée des articles relatifs à la succession d'États en matière de biens d'État; l'article 5 définit la notion de « biens d'État »; l'article 6 dispose que la succession d'États emporte l'extinction des droits de l'État prédécesseur et la naissance des droits de l'État successeur sur les biens d'État; l'article 7 détermine la date du passage des biens d'État et l'article 8 énonce le principe du passage des biens d'État sans compensation.

3. Pour compléter ces dispositions générales, il reste à examiner quatre problèmes. Les articles 6 à 8 considèrent comme résolue la question de savoir quels sont les biens qui passent à l'État successeur et ils ne concernent que les conséquences du passage. En premier lieu, il faut donc établir, dans un article 9, quels biens passent. En deuxième lieu, il importe d'examiner la question des droits de puissance concédante; en effet, quand la Commission a défini la notion de biens d'État, elle s'est référée aux biens, droits et intérêts de l'État prédécesseur, énumération qui englobe les droits de puissance concédante. En troisième lieu, il faut examiner, pour chacun des quatre types de succession retenus, la règle générale applicable en matière de créances, que le Rapporteur spécial a dégagée de la jurisprudence interne et internationale et de la pratique des États. En quatrième lieu, il reste à examiner la question des biens de l'État tiers, telle qu'elle a été traitée par le Rapporteur spécial dans ses projets d'articles X, Y et Z. Ces dispositions concernent respectivement la définition de l'État tiers, la détermination de ses biens et leur sort en cas de succession d'États.

4. Dans la section 2, qui contient les dispositions particulières à chaque type de succession d'États, le Rapporteur spécial a tenu compte, dans toute la mesure possible, d'un vœu exprimé par la Commission à sa

<sup>1</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 93.

<sup>2</sup> Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 202 à 212.

vingt-cinquième session : il a repris la typologie utilisée pour l'élaboration du projet d'articles relatif à la succession d'États en matière de traités. C'est ainsi que le cas de la disparition d'un État par absorption ou partage a été éliminé, étant donné qu'il ne représente qu'un intérêt historique et qu'il est, par principe, contraire au droit international contemporain.

5. Comme il serait fastidieux de passer en revue, à l'occasion de chaque type de succession, toutes les catégories de biens, le Rapporteur spécial n'en a retenu que quatre : la monnaie, le trésor et les fonds d'État, les archives et les bibliothèques d'État, et les biens d'État situés hors du territoire transféré. Pour chaque type de succession, un article distinct a été consacré à chacune de ces catégories. Inévitablement plusieurs dispositions se ressemblent, mais il sera peut-être possible, par la suite, de regrouper certaines d'entre elles en un article unique. Cette méthode présente néanmoins l'avantage de permettre de sérier les problèmes.

6. Il serait erroné de penser que chacune des trois premières catégories retenues par le Rapporteur spécial appelle la formulation d'une *lex specialis* tandis que la quatrième, qui englobe les biens d'État situés à l'étranger, appellerait une *lex generalis*. En fait, les biens de cette dernière catégorie soulèvent des questions spécifiques, comme celle de la reconnaissance, quoiqu'ils puissent se ranger dans une ou plusieurs des trois autres.

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 9

7. Le Rapporteur spécial présente alors l'article 9, qui est ainsi libellé :

*Article 9. — Principe général du passage de l'ensemble des biens d'État*

Passent de l'État prédécesseur à l'État successeur les biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

8. Pour rédiger cette disposition, le Rapporteur spécial a dû faire abstraction d'une distinction qui se rencontre dans certaines législations et qui consiste à répartir les biens d'État en un domaine public et un domaine privé. Le projet d'article 9 vise le passage de biens d'État tels que cours d'eau, immeubles administratifs de l'État, entreprises d'État, casernes, routes nationales, ponts, barrages et installations ferroviaires. Il est manifeste que ces biens doivent passer à l'État successeur ; c'est là un principe qui a toujours été confirmé par la doctrine et par les nombreux accords de dévolution. Bien souvent, ces accords sont allés au-delà de la règle proposée à l'article 9. Le *Malaysia Act* de 1963 dispose que les biens des États de Bornéo et de Singapour qui étaient occupés ou utilisés par le Royaume-Uni dans ces pays sont dévolus à la Fédération. Certains accords contiennent une clause générale de renonciation à tous les droits et titres de quelque nature qu'ils soient sur le territoire ou concernant celui-ci. La Libye a reçu les biens mobiliers et immobiliers situés en Libye et dont le propriétaire était l'État italien. En Birmanie,

tous les biens du gouvernement colonial sont passés à l'État nouvellement indépendant, y compris les installations militaires fixes du Royaume-Uni. Il en a été de même à Chypre, et également en Indonésie à la suite des accords de Batavia de 1949. Un traité soviéto-tchécoslovaque, signé le 29 juin 1945, et qui concernait la cession à l'Union soviétique de l'Ukraine subcarpatique, contenait un protocole prévoyant le transfert gratuit du droit de propriété sur les biens d'État de cette région. Quant au Traité de paix soviéto-finlandais du 12 mars 1940, il prévoyait des cessions réciproques ; les biens en question étaient notamment des ponts, barrages, aérodromes, casernes, entrepôts de marchandises, jonctions ferroviaires, entreprises industrielles, installations télégraphiques et stations électriques. Les accords de dévolution spéciale et de coopération conclus entre la France et des républiques africaines francophones dans les années 60 corroborent *a contrario* le principe consacré à l'article 9. Dans les cas ici envisagés, les accords prévoient que la dévolution s'opérerait sur la base de la détermination des besoins respectifs des partenaires, mais ils ont été par la suite modifiés dans le sens du principe du transfert global énoncé à l'article 9.

9. La jurisprudence internationale confirme également ce principe. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'*Affaire de l'université Peter Pazmany*, en 1933, la Cour permanente de justice internationale a déclaré qu'il s'agissait d'un « principe de droit commun de la succession d'État à État<sup>3</sup> ». Pour ce qui est de la jurisprudence interne, le Rapporteur spécial renvoie aux exemples cités dans son troisième rapport<sup>4</sup>.

10. Il faut se garder de voir dans la règle énoncée à l'article 9 une *lex generalis* qui rendrait inutiles les *leges speciales* qui suivent. Inversement, il ne faut pas considérer que le principe général énoncé à l'article 9 est inutile parce qu'il est suivi de dispositions spéciales. En fait, le champ d'application de l'article 9 est précis. Il ne s'applique pas à tous les biens d'État, auquel cas les articles suivants seraient inutiles, mais aux biens d'État « nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États ». Si le Rapporteur spécial s'est référé aux biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté, c'est qu'il ne voulait pas introduire la distinction faite dans certaines législations entre le domaine public et le domaine privé. La difficulté consiste à définir les biens d'État qui, étant liés à l'*imperium* de l'État, ne peuvent manifestement pas demeurer propriété de l'État prédécesseur après le changement de souveraineté, c'est-à-dire après la disparition de cet *imperium*. La distinction entre le domaine public et le domaine privé ne peut pas être introduite dans l'article 9 parce qu'elle ne se rencontre pas dans toutes les législations nationales et qu'elle varie d'une législation à l'autre, et aussi parce qu'il ne convient pas de se référer, dans le projet à l'étude, à une notion de droit interne. Mieux vaut faire appel à la notion de souveraineté, au sens du droit international. Comme il n'existe pas de critère, en droit

<sup>3</sup> C.P.J.I., série A/B, n° 61, p. 237.

<sup>4</sup> Voir *Annuaire...* 1970, vol. II, p. 143 et suiv.

international, pour distinguer le domaine public du domaine privé, une disposition qui s'inspirerait de cette distinction risquerait d'être appliquée diversement par les États. En outre, la question du droit applicable à la détermination du domaine public et du domaine privé se poserait : serait-ce le droit de l'État prédécesseur ou celui de l'État successeur?

11. Dans ses précédents rapports, M. Bedjaoui avait d'abord suggéré l'expression « biens ressortissant à la souveraineté <sup>5</sup> », mais elle lui a paru ensuite manquer de rigueur et il a proposé de la remplacer par « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté », formule qui met en relief l'aspect patrimonial du problème. Pour l'accomplissement des activités qu'un État considère comme stratégiques, il doit posséder certains biens mobiliers et immobiliers, qu'il définit selon sa philosophie politique et qu'il utilise pour s'acquitter de devoirs généraux tels que la défense, la sécurité du territoire, la promotion de la santé ou de l'instruction. Si elle est plus restrictive que l'ancienne, la nouvelle formule ne permet cependant pas de déterminer quels sont les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté, ni quelle autorité peut trancher cette question. Le droit international ne fournit pas de solution; il faut se référer au droit interne, ce que la formule employée n'empêche pas. L'expression proposée rappelle une notion voisine, dégagée par la jurisprudence internationale, celle des biens nécessaires à la viabilité de la collectivité territoriale. Cette notion a été consacrée par la Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie, du 2 février 1947, dans une affaire citée dans le sixième rapport <sup>6</sup>. A vrai dire, cette affaire ne peut être prise en considération que *mutatis mutandis*, étant donné qu'elle ne concernait pas des biens d'État mais des biens communaux et qu'il s'agissait de répartir des biens non pas entre des États, mais entre des communes coupées territorialement par une nouvelle frontière. Toutefois, il est intéressant de relever que la Commission a rejeté un argument du Gouvernement italien en se référant expressément aux biens d'État; elle a déclaré que l'État successeur recevait sans paiement les biens d'État. La position généralement adoptée par cette commission vient donc à l'appui de la règle énoncée à l'article 9.

12. Le PRÉSIDENT félicite le Rapporteur spécial de son septième rapport et de sa présentation de l'article 9. Il exprime l'espoir que les cas cités au sujet de cet article par le Rapporteur spécial seront mentionnés dans le commentaire.

13. M. HAMBRO constate que le Rapporteur spécial a une fois de plus appliqué sa remarquable perspicacité juridique et son savoir encyclopédique à un sujet des plus difficiles. Il lui sait gré d'avoir pris en considération dans ses travaux les opinions exprimées par les autres membres de la Commission et d'avoir essayé de simplifier les questions qui étaient apparues trop complexes lors des discussions antérieures.

14. Si M. Hambro approuve le but de l'article 9, la terminologie employée ne le satisfait pas du tout. Le Rapporteur spécial a déjà mentionné les difficultés que suscite l'emploi des mots « nécessaires » et « souveraineté ». M. Hambro est lui-même particulièrement préoccupé par l'utilisation du terme « souveraineté », dont la définition dépend des considérations politiques, sociologiques, ou idéologiques dans le contexte desquelles il est utilisé. Ainsi, différentes interprétations ont été données de ce mot dans les débats des Nations Unies et au cours de la lutte souvent âpre des colonies pour leur indépendance, et il est maintenant employé de manière totalement différente par les partisans et les adversaires de la présence du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne. Un récent éditorial du *Times* dit à ce sujet : « Quand des écrivains politiques sérieux et dignes de foi en arrivent à se contredire absolument, les uns affirmant que le parti qui s'offre est favorable à l'acquisition d'un certain bien politique commun et les autres qu'il ne peut que contribuer à la perte du même bien, on peut être sûr qu'en les désignant du même nom ils parlent de choses différentes. Ainsi en est-il de la « souveraineté ». » Des définitions différentes de la « souveraineté » sont données dans des ouvrages de base tels que le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* <sup>7</sup> et Oppenheim <sup>8</sup>. Et non seulement il existe d'innombrables définitions de la « souveraineté », mais encore aucun des arrêts de la Cour internationale de Justice ou de la Cour permanente de justice internationale qui traitent de la question ne contient quoi que ce soit qui puisse aider la Commission à définir les biens qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté. Pour M. Hambro, la souveraineté peut être exercée indépendamment de la possession d'aucun bien; autrefois, par exemple, l'*Althing* islandais se réunissait et exerçait des pouvoirs législatifs et judiciaires en plein air. Le Rapporteur spécial indique dans son sixième rapport que, pour lui, l'expression de la souveraineté interne de l'État varie, « mais elle a la particularité de couvrir tout ce que l'État, selon la philosophie qui l'anime, considère comme une activité « stratégique » qui ne peut être confiée à un particulier <sup>9</sup> ».

15. Il apparaît cependant — et la différence entre les sociétés capitalistes et les sociétés socialistes le montre à l'évidence — que certaines choses peuvent être considérées comme nécessaires pour l'exercice de la souveraineté dans un type d'État et pas dans un autre, ce que le Rapporteur spécial a reconnu dans son commentaire de l'article 9 (A/CN.4/282, chap. IV, A).

16. Les difficultés auxquelles donne lieu, pour M. Hambro, le projet d'article 9 seraient résolues et le but poursuivi par le Rapporteur spécial serait en grande partie atteint si le libellé de cette disposition était remanié comme suit : « Passent de l'État prédécesseur à l'État successeur les biens d'État servant à

<sup>7</sup> Union académique internationale, *op. cit.* (1960), p. 573 et suiv.

<sup>8</sup> *International Law* (8<sup>e</sup> éd.), vol. I, p. 286.

<sup>9</sup> Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 22, par. 4.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 155, art. 2.

<sup>6</sup> Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 23 et 24, par. 12.

l'accomplissement des tâches de l'État conformément au droit interne de l'État prédécesseur.»

17. M. KEARNEY souscrit, comme M. Hambro, au but du projet d'article 9. Il doute, cependant, que la définition que le Rapporteur spécial a choisi de donner des biens d'État qui passent à l'État successeur permette en fait une dévolution sans heurts.

18. M. Hambro a montré que la stipulation selon laquelle les biens d'État qui sont dévolus sont ceux qui sont « nécessaires à l'exercice de la souveraineté » suscitera des dissensions, parce que le critère à appliquer est trop vague et trop général. Le Rapporteur spécial a reconnu cette difficulté dans son sixième rapport, au deuxième alinéa du paragraphe 10 du commentaire de l'article 9<sup>10</sup>. Si, comme M. Kearney le croit, l'opinion exprimée à cette occasion est exacte, le critère proposé à l'article 9 conduira inévitablement à des oppositions extrêmes d'opinions sur le point de savoir si c'est la loi de l'État prédécesseur ou celle de l'État successeur qui doit être appliquée. Au paragraphe 11 du même commentaire, le Rapporteur spécial semble parler non pas d'une succession d'État, mais de ce qui pourrait être un aspect des règles primaires de la responsabilité des États. Si, cependant, ce que le Rapporteur spécial propose est une détermination rétroactive par l'État successeur de ce qui constitue les biens d'État, cela compliquera là encore le transfert au lieu de le simplifier. Pour toutes ces raisons ensemble et compte tenu des observations de M. Hambro, M. Kearney pense que le critère proposé par le Rapporteur spécial devrait être abandonné en faveur d'une règle plus simple et plus facilement applicable fondée sur les biens que l'État prédécesseur possédait au moment de la succession et non pas sur les biens qu'il aurait eus si son système économique ou social avait été différent.

19. Bien que la proposition de M. Hambro aille déjà loin dans la bonne direction, elle garde une trace de la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État qui, de l'avis de M. Kearney, est à l'origine des problèmes rencontrés par le Rapporteur dans son étude de la question. Cette distinction devrait être éliminée, car la nature des biens d'État transférés est sans importance; si les biens appartenaient à l'État prédécesseur au moment de la succession, ils doivent être transférés. Si la Commission retenait cette suggestion, elle devrait, en rédigeant un nouvel article, garder à l'esprit qu'il existe trois catégories de biens d'État : ceux qui sont situés dans le territoire auquel se rapporte la succession et qui sont couverts par la définition donnée à l'article 5, ceux qui sont situés dans l'État prédécesseur mais qui ont un rapport avec l'État successeur et, enfin, les biens d'État de l'État prédécesseur situés dans un État tiers.

20. L'article 9 a pour but d'établir une règle supplétive générale, et il sera impossible de le faire d'une façon qui couvre d'une manière adéquate tous ces différents cas. Le Rapporteur spécial semble avoir traité de la question des biens d'État en dehors du

territoire transféré dans l'un de ses « articles spéciaux », mais M. Kearney pense, pour sa part, que l'article 9 ne devrait viser que les biens d'État situés dans le territoire auquel se rapporte la succession et que les problèmes restants devraient faire l'objet d'une réglementation séparée.

21. Retenir une règle générale telle que celle qui est proposée à l'article 9 aurait pour effet, en l'absence d'une solution concertée, que l'État prédécesseur et l'État successeur garderaient chacun tous les biens se trouvant sur leurs territoires respectifs. L'article 9 pourrait, par conséquent, comporter une clause principale aux termes de laquelle « passent de l'État prédécesseur à l'État successeur les biens d'État situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États » et deux clauses de sauvegarde rédigées respectivement de la manière suivante : « sauf disposition contraire des présents articles » et « à moins qu'il en soit autrement convenu ou décidé ». La seconde de ces clauses est particulièrement importante, car à l'avenir la plupart des cas de succession résulteront d'une union ou d'une dissolution d'États existants, et ce sont là des situations beaucoup trop complexes pour pouvoir être régies par des règles de droit universel et réglées autrement que par accord entre les parties.

22. M. USTOR dit que l'article 9 traite d'une question difficile sur laquelle les vues du Rapporteur spécial sont pour la plupart acceptables.

23. Le Rapporteur spécial a bien fait de suivre la méthode déjà adoptée par la Commission à propos de la succession d'États en matière de traités. Cette méthode consiste à énoncer d'abord certains principes généraux applicables à tous les types de succession d'États et, ensuite, les règles distinctes concernant chaque type de succession. Pour ce qui est de la question de la succession d'États dans les matières autres que les traités, la Commission a déjà adopté un certain nombre de principes généraux en 1973<sup>11</sup>. L'article 9 a pour objet d'énoncer un principe supplémentaire applicable à tous les types de succession.

24. Le titre de l'article ne correspond pas tout à fait à son contenu, étant donné qu'il se réfère à la transmission de « l'ensemble » des biens d'État. Le sens de l'expression « biens d'État » est défini à l'article 5 et, si l'on examine les divers types de succession, on constate que tous les biens d'État ainsi définis ne sont pas transmis dans tous les cas à l'État successeur. Dans le cas d'une union d'États, il sera vrai de dire que tous les biens des États qui se sont unis passeront à l'État issu de l'union; mais la situation ne serait pas la même dans d'autres types de succession.

25. Le texte de l'article 9 indique clairement que ses dispositions ne s'appliquent pas à tous les biens d'État, tels qu'ils sont définis à l'article 5. L'article 5 vise seulement les biens d'État qui sont « nécessaires à l'exercice de la souveraineté » sur le territoire auquel se rapporte la succession. Si la Commission adopte un article de ce genre applicable uniquement à un certain

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 202 à 212.

type de biens d'État, elle devra prévoir une disposition applicable aux autres types de biens d'État. Sinon, on pourrait en déduire que la règle ne s'applique pas à ces autres types de biens d'État en vertu de la maxime *inclusio unius est exclusio alterius*.

26. Le Rapporteur spécial a reconnu qu'il n'était pas facile de déterminer ceux des biens d'État qui sont « nécessaires à l'exercice de la souveraineté », et la signification de cette expression est certainement discutable. De plus, bien que M. Ustor n'éprouve pas les mêmes difficultés que M. Hambro en ce qui concerne l'emploi du terme « souveraineté », il partage sa préoccupation quant à la justesse de cette expression pour exprimer l'idée dont s'inspire l'article 9.

27. M. Ustor s'accorde avec M. Kearney pour considérer qu'il est nécessaire de faire une distinction entre les biens d'État situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États et les biens d'État situés hors de ce territoire. Il est évident que des règles différentes devront s'appliquer à ces deux catégories de biens, notamment dans le cas de séparation d'États. Quand la monarchie austro-hongroise a été dissoute, on n'a pas trouvé de principe général permettant de déterminer comment répartir les biens de l'État situés hors des anciennes frontières, tels que les bâtiments des ambassades; c'est seulement par un accord entre les États successeurs qu'il a été possible de procéder à cette répartition. M. Ustor appuie donc la proposition de M. Kearney tendant à limiter l'application du principe général énoncé à l'article 9 aux biens d'État situés à l'intérieur du territoire de l'État successeur. Il appuie aussi la proposition de M. Kearney tendant à prévoir une réserve relative aux accords spéciaux concernant des types de biens particuliers. Ces accords sont évidemment possibles, puisque la règle énoncée à l'article 9 n'est pas une règle de *jus cogens*.

28. Les biens d'État posent la question de la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État, qui existe sous une forme ou sous une autre dans presque tous les États, y compris les États socialistes. En vertu du droit hongrois, par exemple, les biens d'une personne qui n'a pas d'héritiers légitimes et qui meurt *ab intestat* reviennent à l'État. Il s'ensuit que l'État peut se trouver propriétaire d'une maison d'habitation, de bijoux ou d'une petite boutique. D'une façon générale, l'État disposera de ces biens rapidement, mais il peut se faire qu'à l'époque de la succession des biens de cette sorte soient détenus par l'État prédécesseur sur le territoire auquel se rapporte la succession. Ces biens devraient évidemment être transmis à l'État successeur; il n'y a pas d'autre solution possible. C'est pourquoi il faudrait envisager d'élargir le champ d'application de l'article 9, de manière qu'il ne semble pas se limiter aux biens détenus *jure imperii*. En revanche, il serait fort utile et même indispensable de limiter la règle de l'article 9 aux biens situés sur le territoire de l'État successeur. Il serait, en effet, extrêmement difficile d'accepter l'application de la règle générale posée par cet article aux biens d'État situés en dehors des frontières de l'État successeur.

29. La formule proposée par le Rapporteur spécial, selon laquelle l'essentiel est de savoir si un bien d'État est nécessaire à l'exercice de sa souveraineté, répond au cas d'un État nouvellement indépendant. La question des biens revendiqués par un État nouvellement indépendant comme nécessaires à l'exercice de sa souveraineté peut être traitée dans les articles relatifs aux États nouvellement indépendants. Quant aux autres types de succession, tels que l'union d'États, la seule question qui se pose est de savoir quels biens appartiennent à l'État. Il est évident que ce sont seulement les biens appartenant à l'État qui peuvent être transmis à l'État successeur, en vertu de l'adage *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*.

30. M. RAMANGASOAVINA félicite le Rapporteur spécial du travail encore une fois remarquable qu'il a présenté à la Commission dans son septième rapport et qui témoigne d'un nouvel effort pour clarifier la matière à l'étude. Il souscrit entièrement au principe énoncé à l'article 9, car il estime qu'un nouvel État doit avoir toutes les garanties nécessaires pour lui permettre de fonctionner normalement et d'exercer pleinement sa souveraineté sur le territoire qui lui est assigné.

31. M. Ramangasoavina a cependant quelques réserves à formuler en ce qui concerne l'énoncé de ce principe. L'article 5 définit déjà très clairement les biens d'État, puisqu'ils « s'entendent des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'État et conformément au droit interne de l'État prédécesseur, appartenaient à cet État ». Tous les biens susceptibles de passer de l'État prédécesseur à l'État successeur et nécessaires à l'exercice de la souveraineté du nouvel État peuvent être compris dans cette définition. On peut donc se demander si l'article 9 ajoute vraiment quelque chose à la définition qui figure à l'article 5. M. Ramangasoavina en doute. A son avis, le mot « souveraineté » a des connotations politiques, économiques et sociales différentes selon la conception de l'État et selon la conception que les dirigeants du nouvel État se font de son avenir. Ce mot se prête donc à des interprétations très diverses. On peut également se demander si l'expression « nécessaires à l'exercice de la souveraineté » n'apporte pas une certaine restriction aux biens d'État susceptibles de passer de l'État prédécesseur à l'État successeur, car elle implique l'existence de biens qui ne seraient pas nécessaires à l'exercice de la souveraineté.

32. Par ailleurs, dans certains cas de sécession ou de dissolution d'union, la question peut se poser de la répartition des biens entre les différents États nés de la sécession ou de la dissolution, car certains biens peuvent être nécessaires à la souveraineté des uns et ne pas être nécessaires à la souveraineté des autres. Ainsi, en cas de division d'un État en deux États, l'un avec littoral et l'autre sans, les navires de l'État prédécesseur devront être attribués à l'État avec littoral, car ils sont nécessaires à l'exercice de sa souveraineté. De même, si une voie d'eau est absolument nécessaire à l'économie d'un des États résultant d'une sécession ou d'une dissolution d'union, elle devra être

attribuée à ce pays de préférence aux autres. M. Ramangasoavina estime donc que, s'il n'est pas possible d'énoncer le principe du passage des biens d'État dans chaque cas particulier, en fonction des différents modes d'affectation des biens, on pourrait néanmoins, quand il s'agit d'États faisant sécession ou issus de la dissolution d'une union, incorporer le principe de l'article 9 à la définition des biens d'État figurant à l'article 5. Il faudrait préciser quelle serait l'autorité chargée de procéder à la répartition des biens de l'État prédécesseur, car il ne s'agit plus ici de dispositions générales, mais de modalités d'exécution de la succession en ce qui concerne les biens d'État. M. Ramangasoavina estime, à cet égard, que le texte proposé par M. Hambro, qui se réfère au droit interne de l'État prédécesseur, n'ajoute pas grand-chose à ce qui est dit à l'article 5.

33. M. Ramangasoavina approuve les principes énoncés à l'article 9, car un État nouvellement indépendant, qu'il s'agisse d'un nouvel État ou d'un État résultant d'une sécession ou de la dissolution d'une union, doit disposer de tous les éléments nécessaires à l'exercice de sa souveraineté. Il estime cependant que ces éléments sont déjà contenus en puissance dans la définition figurant à l'article 5. Cette définition comprend tous les biens nécessaires au nouvel État, qu'il s'agisse des biens publics ou des biens privés, entre lesquels le Rapporteur spécial n'a pas voulu, à juste titre, faire de distinction, car ce genre de distinction n'existe pas dans tous les systèmes juridiques. Elle comprend également les droits et les intérêts de l'État prédécesseur, ce qui englobe les créances, les biens situés à l'extérieur du territoire de l'État prédécesseur et les biens cédés sous forme de concession. M. Ramangasoavina estime donc qu'il faudrait formuler différemment le principe énoncé à l'article 9, en évitant le terme « souveraineté », qui prête à controverse à cause de ses résonances politiques.

34. M. ELIAS dit que les articles 6, 7 et 8 se fondent sur l'hypothèse que les biens d'État passent de l'État prédécesseur à l'État successeur. Un article portant sur le fond du droit et aux termes duquel les biens en question passent effectivement d'un État à l'autre est donc nécessaire. L'article 9 est essentiel dans le projet, et la question qui se pose à la Commission est de savoir si son libellé exprime bien cette idée importante.

35. Pour les raisons déjà données par M. Hambro et M. Kearney, M. Elias s'élève contre la formule « nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». Il ne peut pas accepter non plus que les dispositions de l'article 9 se limitent aux biens d'État situés sur le territoire auquel se rapporte la succession. Un État peut disposer d'avoirs importants sous forme de valeurs déposées à l'étranger, et il faut prévoir une disposition pour la transmission de ces biens importants. L'expression « biens d'État », telle qu'elle est définie à l'article 5, englobe tous les droits et intérêts détenus par l'État prédécesseur conformément à sa législation interne. Il est donc nécessaire de se référer à cette législation interne afin de vérifier ce qui peut être considéré comme biens d'État de l'État prédécesseur.

36. Aux fins de l'article 9, il n'est donc pas nécessaire d'aborder la question de la souveraineté. L'article a pour seul objet de traiter de la transmission effective des biens d'État d'un État à un autre. M. Elias propose donc que l'article 9 soit remanié comme suit : « Les biens d'État, tels qu'ils sont définis à l'article 5, appartenant à l'État prédécesseur, passent à l'État successeur. »

37. M. Elias reconnaît que la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État ne s'applique pas dans le contexte de l'article 9. A ses yeux, la formule proposée par M. Hambro, qui se réfère aux biens d'État « servant à l'accomplissement des tâches de l'État », tend à introduire la même distinction de façon sous-entendue. La seule différence entre cette proposition et l'article 9 du Rapporteur spécial est qu'elle évite l'emploi du terme « souveraineté ».

38. Enfin, M. Elias s'accorde à reconnaître avec M. Ustor que le titre de l'article, dans la mesure où il se réfère à la transmission de « l'ensemble » des biens d'État, est en contradiction avec le texte, qui limite la portée de l'article aux biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté.

39. M. AGO pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il est indispensable de régler la question du passage de l'ensemble des biens d'État. Il se demande, toutefois, si on peut le faire en une seule règle et si l'endroit choisi pour énoncer cette règle est celui qui convient le mieux. Le Rapporteur spécial a voulu, à l'article 9, formuler une règle générale s'appliquant à n'importe quel type de succession d'États, quitte à ajouter ensuite, dans différents chapitres se référant aux différents types de succession, des règles complémentaires correspondant à des problèmes particuliers. Or, on peut se demander s'il est possible d'établir une règle générale unique pour tous les types de succession et s'il ne faudrait pas plutôt établir des règles différentes s'appliquant aux différents types de succession.

40. La situation se présente différemment, en effet, selon le type de succession envisagé. S'il s'agit de deux États se succédant sur le même territoire — cas rare, mais non exclus, où il y a extinction d'un sujet de droit international et naissance d'un autre —, tout ce qui était propriété de l'État prédécesseur, à n'importe quel titre, passe à l'État successeur. Dans ce cas-là, ce ne sont pas seulement les biens situés sur le territoire de l'État prédécesseur qui passent à l'État successeur, ce sont également les biens situés hors de son territoire, comme les bâtiments des ambassades et des consulats à l'étranger.

41. De même, dans l'hypothèse envisagée par M. Ustor — celle de la dissolution d'une unité étatique et de l'apparition d'une pluralité d'États —, tous les biens de l'État prédécesseur, sans distinction possible, passent aux États successeurs, y compris les biens situés hors du territoire de l'État prédécesseur. Cependant une question se pose en ce cas : celle de la répartition des biens entre les États successeurs.

42. Dans l'hypothèse de la sécession ou de la décolonisation, que le Rapporteur spécial a eu plus présente à l'esprit, il y a formation d'un nouvel État sur une

partie du territoire qui relevait de la juridiction de l'État prédécesseur. Dans cette hypothèse, il est évident, comme l'a dit M. Kearney, qu'il faut se référer uniquement aux biens qui se trouvent sur le territoire du nouvel État, car il est difficile d'imaginer que cet État puisse succéder à des biens se trouvant dans des États tiers. M. Ago se demande donc si l'on peut vraiment concevoir une règle unique qui couvrirait toutes ces différentes hypothèses.

43. L'article 9 pose aussi le problème d'une distinction éventuelle à faire entre les biens d'État. M. Ago est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir fait, à cet égard, un effort de définition et de distinction qui n'a pas été fait aux articles 5 et 8. Il relève, comme M. Elias, une certaine contradiction entre ces deux articles et l'article 9, mais il estime, à la différence de M. Elias, que ce sont les articles 5 et 8 qu'il faut corriger, et non pas l'article 9.

44. Le Rapporteur spécial a essayé de trouver une formule qui puisse remplacer la distinction faite, dans les systèmes de droit dérivés du droit romain, entre les biens domaniaux et les biens patrimoniaux — distinction qui n'existe pas dans d'autres systèmes juridiques. Il a essayé d'introduire un critère objectif en parlant des biens d'État « nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». On remarque, toutefois, que, jusqu'au moment précis où la succession d'États a lieu, le seul ordre juridique qui existe est celui de l'État prédécesseur. À l'évidence, donc, si l'on parle de biens publics ou de biens d'État, on se réfère à des biens qui ont cette qualification dans l'ordre juridique de l'État prédécesseur. Or, l'expression « nécessaires à l'exercice de la souveraineté » pourrait susciter un malentendu, car on aurait tendance à penser qu'il s'agit de biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'État successeur, alors qu'il s'agit, en fait, des biens que l'État prédécesseur avait affectés à l'exercice de sa souveraineté.

45. M. Ago pense, comme M. Hambro, que le mot « souveraineté » peut donner lieu à des interprétations très différentes et qu'il est difficile à définir. La formule proposée par M. Hambro ne lui paraît guère plus satisfaisante, car il est tout aussi difficile de définir les « tâches de l'État ». M. Ago se demande s'il ne serait pas préférable de reprendre la formule utilisée dans le projet d'articles sur la responsabilité des États et de parler des « biens affectés à l'exercice de la puissance publique ». Il est évident que tous ces biens doivent passer automatiquement et sans compensation de l'État prédécesseur à l'État successeur. Cependant qu'advient-il des biens qui n'entrent pas dans cette catégorie? Est-il normal que des biens qui n'ont rien à voir avec l'exercice de la souveraineté ou de la puissance publique, ou des tâches de l'État, passent automatiquement et sans aucune compensation de l'État prédécesseur à l'État successeur? M. Ago se demande s'il ne faudrait pas prévoir, dans des cas de ce genre, un minimum de compensation adéquate. Il y a donc, sous cet aspect aussi, une distinction à établir entre les cas de succession totale et les cas de sécession ou de dissolution d'une unité étatique.

46. M. Ago se demande, en résumé, s'il faut établir, à l'article 9, une règle unique, ou s'il faut prévoir une série de règles différentes pour les différentes hypothèses de succession. D'autre part, même si on limite la règle énoncée à l'article 9 à la seule hypothèse de la formation d'un nouvel État sur une partie des territoires qui relevaient de la juridiction de l'État prédécesseur, faut-il établir une seule règle, ou faut-il en établir deux — l'une pour les biens nécessaires à l'exercice de la puissance publique et l'autre pour les biens ne rentrant pas dans cette catégorie? M. Ago espère que le Rapporteur spécial prendra ces deux questions en considération.

La séance est levée à 13 h 5.

### 1319<sup>e</sup> SÉANCE

Vendredi 30 mai 1975, à 10 h 15

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

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

#### Succession d'États dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/282<sup>1</sup>)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

#### PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 9 (Principe général du passage de l'ensemble des biens d'État)<sup>2</sup> (suite)

1. M. SETTE CÂMARA dit que l'article 9 traite d'une question très complexe, pour laquelle on ne dispose que d'une pratique étatique peu abondante, de précédents judiciaires pratiquement inexistantes et d'écrits doctrinaux très succincts.

2. M. Sette Câmara est tout à fait d'accord avec le Rapporteur spécial sur la nécessité d'un article relatif au passage des biens d'État; un tel article est nécessaire pour combler une lacune du projet, à la suite de l'adoption des articles 1 et 8 (A/CN.4/282, chap. III). M. Sette Câmara se félicite de la manière prudente d'aborder le problème choisie par le Rapporteur spécial, qui a évité la distinction traditionnelle entre

<sup>1</sup> *Annuaire...* 1974, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 93.

<sup>2</sup> Pour texte, voir séance précédente, par. 7.