

Document:-  
**A/CN.4/SR.1319**

**Compte rendu analytique de la 1319e 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>)*

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. A 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.

le domaine public et le domaine privé de l'État. Cette distinction est maintenant dépassée avec le passage de l'État libéral de l'époque du laisser-faire économique à l'État providence ou à l'État socialiste moderne.

3. Le Rapporteur spécial propose, pour remplacer ce critère démodé, un nouveau critère, celui des biens qui sont « nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». Cette formule, malheureusement, ne résout pas pleinement le problème; d'ailleurs, elle contient toujours certains éléments de la vieille distinction. Il y a une certaine survivance de la notion de domaine public dans l'idée des biens d'État qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté. Le Rapporteur spécial lui-même a proposé cette formule dans un esprit ouvert à la discussion; il a déclaré, au paragraphe 5 de son commentaire, qu'il ne « se prononçait pas définitivement et il a mentionné le vague de la formule « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté » (*ibid.*, chap. III A). La Commission peut donc en retour essayer de se mettre d'accord sur une formule quelque peu différente.

4. M. Hambro propose un texte qui représente une amélioration dans la mesure où il évite l'emploi du terme « souveraineté »<sup>3</sup>, qui peut susciter des problèmes. Cette proposition, cependant, a l'inconvénient de laisser sans réponse la question de la définition des biens d'État « servant à l'accomplissement des tâches de l'État ». Il ne serait certainement pas facile de distinguer les biens d'État servant à cette fin des autres biens d'État. En fait, le critère proposé renvoie de nouveau à la distinction traditionnelle entre le domaine privé et le domaine public de l'État.

5. La rédaction proposée par M. Kearney<sup>4</sup> conviendrait mieux, mais elle présente l'inconvénient de limiter le domaine d'application de l'article 9 aux biens situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États, de telle sorte que les biens d'État qui se trouvent ailleurs devraient faire l'objet de dispositions distinctes. Pour M. Sette Câmara, la meilleure solution consisterait en une formule générale analogue à celle qu'a proposée M. Elias<sup>5</sup>, combinée avec les clauses de sauvegarde proposées par M. Kearney. Une formulation de ce genre permettrait de combler la lacune du projet sans faire surgir de nouvelles difficultés.

6. M. OUCHAKOV remercie le Rapporteur spécial de l'effort qu'il a fait, dans son nouveau rapport, pour tenir compte des différents types de succession d'États, alors qu'il s'était borné, dans ses rapports précédents, à établir des règles générales en faisant abstraction des différentes formes de succession possibles. La Commission doit suivre la méthode qu'elle a déjà suivie dans ses travaux sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales et sur la succession d'États en matière de traités : contrairement à ce que le Rapporteur spécial a voulu faire, elle doit commencer par établir des règles particulières pour les différents types de succession, puis

en tirer des règles générales valables pour tous les types de succession. L'expérience des projets précédents a prouvé que cette méthode était préférable à la méthode préconisée par le Rapporteur spécial.

7. Lorsque la Commission a essayé, au début de ses travaux, de délimiter le sujet à l'étude, elle a décidé de s'en tenir aux biens publics et aux dettes publiques<sup>6</sup>. Cependant la notion de biens publics s'étant révélée trop large, elle a décidé de limiter davantage encore le sujet en s'en tenant uniquement aux biens d'État<sup>7</sup>. Or, le Rapporteur spécial a élargi à nouveau le sujet en parlant des biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté à l'article 9, de la gestion de services publics et de l'exploitation de ressources naturelles à l'article 10, et des créances d'État à l'article 11. Or, les ressources naturelles ne sont pas des biens dans la mesure où elles ne sont encore la propriété de personne, et leur régime d'exploitation dépend du système politique, économique et social de l'État : dans les États socialistes, les ressources naturelles sont forcément des biens publics, tandis que dans les pays capitalistes elles peuvent être des biens privés. M. Ouchakov estime donc qu'il vaut mieux, pour le moment, s'occuper uniquement des biens d'État.

8. A l'article 5, ces biens d'État ont été définis « conformément au droit interne de l'État prédécesseur ». Cette définition est logique, car les biens d'État n'existent pas en tant que biens internationaux et ne peuvent donc pas être définis selon le droit international. Mais il faudrait distinguer entre les biens immeubles, qui ne peuvent pas être rattachés au territoire de l'État prédécesseur, et les biens meubles, qui peuvent être rapatriés.

9. Alors qu'à l'article 5 les biens d'État étaient définis « conformément au droit interne de l'État prédécesseur », l'article 9 parle des biens « nécessaires à l'exercice de la souveraineté », sans préciser de quelle souveraineté il s'agit. S'agit-il de la souveraineté de l'État prédécesseur ou de celle de l'État successeur? Les biens susceptibles de passer de l'État prédécesseur à l'État successeur se trouvent ainsi définis par rapport à la souveraineté de n'importe quel État. Or, la notion de biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté varie considérablement selon les États et n'est pas la même dans les pays capitalistes que dans les pays socialistes. Les seuls biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté de tous les États, quel que soit leur régime politique, économique et social, sont les armements, car l'État, quel qu'il soit, doit exercer un pouvoir coercitif. Les autres biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté de l'État ne sont pas les mêmes dans les pays socialistes que dans les pays capitalistes. Dans les pays socialistes, l'abolition des biens privés est nécessaire à l'exercice de la souveraineté de l'État, alors que les États capitalistes peuvent se passer de biens publics, autres que les armements, et se contenter de biens privés. Les biens d'État doivent donc toujours être définis selon le droit interne de l'État prédécesseur. M. Ouchakov estime donc qu'il vaut mieux ne pas

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 16.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 21.

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 36.

<sup>6</sup> Voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 238, par. 62.

<sup>7</sup> Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 360, par. 71.

essayer de faire une distinction entre les biens publics et les biens privés et qu'il est préférable de s'en tenir, pour le moment, aux biens d'État, tels qu'ils sont définis à l'article 5.

10. M. YASSEEN pense qu'il n'y a aucun doute possible sur le principe dont procède l'article 9, car, s'il y a succession d'États, il est incontestable que cette succession doit s'exercer en ce qui concerne les biens d'État. La question est de savoir comment énoncer la règle de la succession aux biens d'État. Faut-il énoncer une règle générale, en se contentant d'affirmer que les biens d'État passent de l'État prédécesseur à l'État successeur, ou faut-il énumérer les biens d'État un par un, en se réservant la possibilité de formuler une règle supplétive pour parer aux carences éventuelles? Le Rapporteur spécial aurait pu se contenter de dire que les biens d'État passent de l'État prédécesseur à l'État successeur, mais il a préféré commencer par les biens d'État qui sont incontestablement des biens d'État, c'est-à-dire par les biens d'État « nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». M. Hambro a proposé un autre critère : celui des biens liés à l'accomplissement des tâches de l'État prédécesseur. M. Yasseen estime que cette précision n'est pas nécessaire, car la définition des biens d'État à l'article 5 dispense de préciser, à l'article 9, qu'il s'agit de l'État prédécesseur.

11. Il aurait été facile, comme l'a noté M. Ago, de faire une distinction, selon le droit interne de certains États, entre les « biens du domaine public » et les « biens du domaine privé ». Cependant ce sont là des expressions de droit interne que certains systèmes juridiques ne connaissent pas et dont l'emploi pourrait soulever certaines difficultés. Le Rapporteur spécial a donc essayé de trouver un critère inspiré du vocabulaire du droit international, en proposant la formule « biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». M. Yasseen estime qu'on ne devrait pas hésiter à employer le terme « souveraineté », car c'est un terme qui est couramment employé dans le domaine du droit international. On peut ne pas être d'accord sur la définition de la souveraineté, car la doctrine varie à ce sujet; on peut, en effet, considérer la souveraineté comme la puissance absolue ou comme la « compétence majeure ». Mais il n'en reste pas moins que la notion de souveraineté existe et que tout État est amené, à telle ou telle occasion, à se prévaloir de sa souveraineté.

12. Il est vrai que l'emploi du critère proposé par le Rapporteur spécial pourrait susciter des difficultés dans la pratique. Il est impossible, en effet, d'utiliser en droit international un terme qui peut avoir plusieurs sens selon le droit interne. On ne peut pas admettre que la souveraineté, en tant que terme de droit international, soit comprise différemment selon qu'il s'agit de la souveraineté de l'État prédécesseur ou de celle de l'État successeur. L'emploi du mot « souveraineté » pourrait donc susciter des difficultés à cet égard, si l'article 5 n'affirmait pas très clairement que les biens d'État sont les biens qui, conformément au droit interne de l'État prédécesseur, appartenaient à cet État. Le problème posé par le mot « souveraineté » à l'article 9 est donc résolu par la définition des biens d'État donnée à l'article 5.

13. M. Yasseen pense que l'expression « biens d'État » pourrait être considérée comme un critère, surtout si l'on précise qu'il s'agit des biens d'État selon le droit interne de l'État prédécesseur. La formule proposée par M. Elias lui paraît satisfaisante à cet égard, bien qu'elle soit peut-être trop générale et ne tienne pas compte du cas où le nouvel État se constitue sur une partie seulement du territoire de l'ancien. M. Yasseen estime, toutefois, que la proposition de M. Elias est utile et qu'elle pourrait servir de base de discussion au Comité de rédaction.

14. Sir Francis VALLAT note que le sujet de l'article 9 est extrêmement difficile et beaucoup plus complexe que la clarté cristalline du texte et de la présentation du Rapporteur spécial ne le laisserait supposer. Le Rapporteur spécial a fait un travail très utile en simplifiant et en clarifiant le problème, mais un effort complémentaire de réflexion s'impose pour véritablement le régler.

15. Chacun s'accorde sur la nécessité d'introduire dans le projet une disposition concernant le passage des biens d'État situés sur le territoire de l'État successeur, afin de compléter l'article 8 et les articles antérieurs déjà adoptés. Malheureusement, plus on examine les cas particuliers et les problèmes complexes et déconcertants qui se posent et plus il devient difficile de concevoir une règle d'application générale. Un examen de la documentation abondante réunie par le Secrétariat sur le sujet de la succession d'États<sup>8</sup> montre clairement qu'il n'y existe aucune pratique uniforme de la part des États. La tâche de la Commission, en ce qui concerne l'article 9, relève donc davantage du développement progressif du droit international que de sa codification; d'où la nécessité d'un surcroît de prudence.

16. La pratique des États en la matière révèle également que dans la majorité des cas les affaires de transfert des biens d'État sont réglées par voie d'accord. Le règlement se fait quelquefois au moyen d'une déclaration ou par la voie législative, mais il y a presque toujours un accord entre l'État prédécesseur et l'État successeur. Ce point très important confirme la position de M. Kearney selon laquelle l'article 9 doit n'être qu'une règle supplétive. Personnellement, sir Francis irait même plus loin et suggérerait d'indiquer, sous une forme appropriée, qu'il serait souhaitable que les États prédécesseur et successeur agissent par voie d'accord.

17. Une autre raison pratique milite en faveur de cette approche. La question du passage des biens d'État n'apparaît pas isolément; elle naît dans le contexte d'une situation particulière, par exemple celle d'un État qui, au moment de la succession, est déjà virtuellement indépendant. Dans certains cas, l'État nouvellement indépendant consiste en une fédération d'un certain nombre de territoires préalablement autonomes ou virtuellement indépendants. Une complication de plus surgit du fait que la question du passage des biens d'État est souvent traitée dans le cadre de

<sup>8</sup> Voir *Annuaire...* 1962, vol. II, p. 124 et suiv., et *Annuaire...* 1970, vol. II, p. 180 à 188.

règlements financiers complexes entre les parties. Cela étant, il faut mettre en relief le principe fondamental que, dans tous les cas où cela est possible, les questions de passage de biens d'État devraient être réglées par voie d'accord. La règle supplétive demeure cependant nécessaire pour couvrir les cas exceptionnels dans lesquels aucun accord ne serait conclu et aussi ceux dans lesquels les circonstances particulières de la succession rendent tout accord entre les parties pratiquement impossible.

18. Les accords intervenus dans des cas spécifiques diffèrent sur des points de détail, mais on constate qu'ils appliquent trois critères principaux aux biens d'État : premièrement, le critère de l'appartenance à l'État, qui fait l'objet du texte proposé par M. Elias; deuxièmement, le critère de l'usage ou du but des biens d'État considérés; troisièmement, le critère de la situation des biens. En passant ces cas en revue, sir Francis Vallat a acquis la nette impression qu'il n'est pas possible d'établir une règle succincte et simple qui couvrirait toutes les solutions. Ainsi, la rédaction proposée par M. Elias selon laquelle « tous les biens de l'État prédécesseur passent à l'État successeur » serait évidemment tout à fait satisfaisante dans le cas d'une union d'États qui aurait pour résultat la dévolution en faveur de l'État nouvellement formé ou de l'union de tous les biens d'État des États composants. Si, cependant, on étudie un cas de séparation, la formule est tout à fait inapplicable. Par exemple, la plupart des biens d'État du Royaume-Uni sont concentrés dans une partie du territoire; dans le cas hypothétique de séparation d'une autre partie du pays, il serait impensable que tous les biens d'État se trouvant sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni deviennent la propriété de l'État successeur né de la sécession.

19. Pour ces raisons, sir Francis Vallat se range à l'avis des membres de la Commission qui ont suggéré que le sujet à l'examen soit traité de la même manière que celui de la succession d'États en matière de traités dans le projet adopté en 1974<sup>9</sup>. Le sort des différents types de biens serait alors déterminé séparément, pour chaque type de succession, ce qui vaudrait mieux que d'essayer de mettre sur pied une règle unique applicable à tous les types de succession. En établissant un tel texte, le Comité de rédaction devrait prendre en considération les critères de l'appartenance, de l'utilisation, ou de l'affectation des biens et de leur situation; il devrait aussi souligner la nécessité d'un accord entre les parties dans tous les cas où cela est possible.

20. M. ŠAHOVIĆ constate que, dans sa présentation orale et le commentaire de l'article 9, le Rapporteur spécial a exprimé les mêmes doutes que les membres de la Commission. Il s'est demandé si tous les biens d'État passent à l'État successeur (A/CN.4/282, chap. IV A, par. 2 du commentaire de l'article 9), s'il faut envisager à ce sujet une *lex specialis* ou une *lex generalis* (*ibid.* par. 3), s'il s'agit d'une question de succession d'États (*ibid.*, par. 4) et, enfin, s'il faut faire l'économie de l'article 9 (*ibid.*, par. 5).

<sup>9</sup> *Annuaire...* 1974, vol. II (1<sup>re</sup> partie), doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

21. La première question qui se pose à propos de l'article 9 est donc de savoir si le passage des biens d'État doit faire l'objet d'une règle générale. M. Šahović n'en est pas sûr, pour le moment, et partage les doutes des membres de la Commission. Le libellé proposé par le Rapporteur spécial lui paraît logique, car la succession doit s'accompagner du passage des biens d'État; mais, pour lui, le passage n'est que la conséquence logique et l'expression de la notion de succession. Il n'est donc peut-être pas nécessaire de formuler une règle générale à ce sujet. Il semble d'ailleurs que, lorsqu'elle a adopté les articles 7 et 8, la Commission n'ait pas jugé nécessaire de formuler une règle générale sur le passage des biens d'État, car cette règle générale aurait dû logiquement précéder les dispositions relatives à la date du passage et à la compensation. M. Šahović demande donc s'il est bien nécessaire d'énoncer cette règle générale dans le projet d'articles.

22. L'hésitation du Rapporteur spécial sur ce point apparaît dans la différence qui existe entre le titre et le corps de l'article 9. En effet, l'ensemble des biens d'État ne se trouve pas nécessairement sur le territoire de l'État. Le Rapporteur spécial a d'ailleurs parlé, dans d'autres articles, des biens d'État se trouvant hors du territoire de l'État. Or, si l'on voulait énoncer une règle générale à l'article 9, cette règle devrait englober tous les biens d'État et il faudrait donc élargir la formule proposée par le Rapporteur spécial. C'est là une raison de plus de s'interroger sur la nécessité d'établir une règle générale.

23. De l'avis de M. Šahović, il faudrait d'abord régler les autres questions avant d'inclure dans les dispositions générales la règle de l'article 9. La formule « nécessaires à l'exercice de la souveraineté » lui paraît logique, si l'on veut distinguer certaines catégories de biens d'État, comme les biens du domaine public et ceux du domaine privé; mais la distinction n'est pas nécessaire. Par contre, la notion de souveraineté est une notion bien connue et communément admise, qui joue un rôle important dans la vie politique et juridique. Elle est donc acceptable, mais il faut considérer d'abord la nature de l'État et tenir compte des différences qui existent entre les systèmes juridiques. En effet, la définition des biens d'État en droit interne dépend de la nature de l'État : elle n'est pas la même pour les États socialistes que pour les États capitalistes et diffère même au sein de ces deux catégories d'États. Il n'est cependant pas nécessaire d'entrer dans ces détails et mieux vaut parler, pour le moment, des biens d'État en général. M. Šahović est satisfait, à cet égard, de la définition donnée à l'article 5. La formule proposée par M. Elias est très générale et permet de souligner l'importance du passage des biens d'État. Toutefois, M. Šahović se demande si l'article 9 est vraiment nécessaire.

24. M. TSURUOKA est d'avis que le projet d'articles à l'examen devrait être aligné, dans toute la mesure possible, sur le projet d'articles relatif à la succession d'États en matière de traités. Le Rapporteur spécial devrait poursuivre ses efforts dans ce sens, afin que l'économie des deux projets soit semblable et que, autant que possible, les expressions employées soient

les mêmes. Sur ce dernier point, M. Tsuruoka fait observer que l'article 2 du projet sur la succession d'États en matière de traités adopté à la session précédente<sup>10</sup> contient une définition de l'expression « État nouvellement indépendant », tandis que l'article 16 du projet à l'examen se réfère au « territoire devenu indépendant », sans que cette expression soit définie. Par ailleurs, la notion de transfert d'une partie d'un territoire est explicitée dans l'article 14 du projet sur la succession d'États en matière de traités alors qu'il y est simplement fait référence aux articles 12 et 15 du projet à l'étude. De même, les articles 30, paragraphe 1, et 33, paragraphe 1, du projet déjà adopté, qui concernent respectivement l'hypothèse dans laquelle plusieurs États s'unissent et forment ainsi un État successeur et l'hypothèse dans laquelle une ou plusieurs parties du territoire d'un État se séparent pour former un ou plusieurs États, sont plus détaillés que les articles 20 et suivants du projet à l'examen, lesquels se réfèrent à la notion d'union d'États sans en donner aucune définition.

25. Pour ce qui est de l'article 9, M. Tsuruoka estime que ce n'est qu'après avoir examiné l'ensemble du projet, ou tout au moins les dispositions relatives à la succession d'États en matière de biens d'État, que la Commission pourra se prononcer sur l'opportunité de maintenir cet article. Personnellement, il n'est pas contre l'adoption provisoire de l'article 9; cependant, il conviendrait de modifier l'expression « l'exercice de la souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États », en s'inspirant de la formule proposée par M. Elias, mais en ajoutant la clause de sauvegarde « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé » et en tenant compte des trois critères proposés par sir Francis Vallat. Le choix d'une formule adéquate semble nécessaire à l'application correcte du principe énoncé à l'article 9. Le commentaire de cette disposition pourrait contenir des précisions et indiquer qu'en cas de doute il faudrait présumer qu'un bien est public plutôt que privé.

26. M. REUTER, se référant aux questions de principe et de méthode soulevées par le Rapporteur spécial, déclare que mieux vaut, chaque fois que cela est possible, énoncer une règle générale plutôt qu'une règle spéciale.

27. Il n'est pas opposé au maintien de l'article 9, mais il ne pourra se prononcer définitivement qu'une fois que les conséquences de cette disposition apparaîtront nettement. Rien n'empêche que l'article 9 soit renvoyé au Comité de rédaction, mais la Commission devrait le réexaminer après avoir passé en revue tous les autres articles du projet. La succession d'États en matière de biens est manifestement beaucoup plus compliquée qu'en matière de traités. En outre, l'article 9 peut s'appliquer dans différents types de successions, qu'il conviendra de prendre dûment en considération.

28. Le Rapporteur spécial s'est aussi demandé s'il valait mieux élaborer les règles de son projet dans le cadre unique du droit international ou en se référant au droit interne. Contrairement aux traités, les biens ressortissent plus au droit national qu'au droit interna-

tional. Selon les articles, il conviendra parfois d'élaborer des règles de pur droit international et, parfois, de renvoyer au droit interne. Quand on examine de près des domaines un peu compliqués — dans les droits économiques, dans les droits de l'homme — sur le plan international, on voit qu'il y a un mélange constant de renvois au droit interne et d'élaboration de principes nouveaux.

29. L'article 9, comme d'autres articles du projet, se réfère au territoire. Il y est question de la « souveraineté sur le territoire », qu'il convient de distinguer de la « souveraineté dans le territoire ». Ainsi, dans son projet d'article 16, le Rapporteur spécial consacre une application du principe énoncé à l'article 9. L'article 16 prévoit que l'État successeur dispose de la monnaie et des réserves d'or et de devises mises en circulation ou stockées dans le territoire devenu indépendant et affectées à celui-ci. Il est certain que cette monnaie et ces réserves permettraient à l'État prédécesseur d'exercer sa souveraineté dans le territoire devenu indépendant, et il est normal que le nouvel État puisse prétendre à ces biens. Si, dans le cas d'un territoire devenu indépendant, ce principe n'a pas souvent été admis dans la pratique, il est du moins bien établi en ce qui concerne les unions d'États. L'article 9 s'accommode donc de cette solution. Il se peut cependant que les biens en question, tout en permettant l'exercice de la souveraineté sur le territoire devenu indépendant, ne se trouvent pas sur ce territoire. Il semble alors qu'un État ayant fait sécession pourrait prétendre aux armements qui ont servi à l'exercice de la souveraineté de l'ancien État sur le territoire devenu indépendant. De telles prétentions seraient tout particulièrement étonnantes si elles portaient sur des forces aériennes et navales de l'ancien État. C'est pourquoi il importe d'envisager toutes les incidences possibles du principe énoncé à l'article 9 et surtout celles qui, bien que logiques, pourraient heurter la sensibilité des États.

30. Le projet d'article 11, selon lequel l'État successeur bénéficie des créances redevables à l'État prédécesseur du fait de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire, se fonde sur un lien territorial moins étroit que celui qui est requis pour les biens matériels, et l'on constate ainsi, dans l'ensemble du projet, que le lien territorial est plus ou moins étroit selon les hypothèses envisagées. M. Reuter conçoit fort bien ces différenciations, mais il estime qu'elles appellent une évaluation du principe à l'examen dans les différentes hypothèses qui peuvent se présenter.

31. M. CALLE y CALLE complimente le Rapporteur spécial pour son rapport et le félicite d'avoir tenu compte dans ses travaux des nouveaux modes de formation d'un État qui sont vraisemblablement ceux qui prévaudront à l'avenir et qui rendent la codification des règles régissant la succession si intéressante. Oppenheim et d'autres auteurs ont déclaré qu'il n'existait pas de règle générale de succession et que chaque cas était différent<sup>11</sup>; la Commission elle-même

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Voir Oppenheim, *International Law* (8<sup>e</sup> éd.), vol. I, p. 158, sect. 81.

a exprimé une préférence pour examiner les *leges speciales* avant de déterminer s'il existe des principes généraux que la communauté internationale dans son ensemble pourrait appliquer.

32. L'article 9 devrait avoir pour objet de poser clairement le principe que l'État successeur doit recevoir tous les biens, quel que soit leur type ou leur catégorie, qu'utilisait l'État prédécesseur dans l'exercice de la puissance publique découlant de la souveraineté. Selon les dispositions que la Commission a déjà approuvées (A/CN.4/282, chap. III), ces biens devraient passer automatiquement, sans compensation, à l'État successeur, à moins qu'il n'en ait été convenu ou décidé autrement par les parties directement intéressées et sans préjudice des droits de tierces parties. D'un point de vue général plutôt que juridique, M. Calle y Calle estime que cette règle est nécessaire. Il conviendrait toutefois, semble-t-il, d'inverser l'ordre des articles 8 et 9, afin de prévoir d'abord que les biens d'État passent à l'État successeur avant d'indiquer les conditions dans lesquelles ce passage doit se faire.

33. La raison d'être de l'article 9 est le membre de phrase « les biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États ». Le mot « territoire » est important, en premier lieu, parce qu'il n'y a pas de succession si aucun territoire ne passe d'une souveraineté à une autre, en second lieu, parce qu'il permet de localiser les biens qui font l'objet de la succession. Il est absolument capital de déterminer si le mot « souveraineté » signifie l'exercice de la souveraineté à l'intérieur du territoire concerné ou la souveraineté du territoire lui-même. Les colonies ont été autrefois considérées comme faisant partie intégrante de la métropole, mais l'opinion moderne, confirmée par les déclarations des Nations Unies, est que la puissance coloniale administre simplement un territoire et que la souveraineté appartient au territoire lui-même et, par extension, à ses habitants.

34. Il est important de conserver dans l'article le mot « souveraineté », car la souveraineté constitue la raison pour laquelle un État existe et pour laquelle il a des biens, un minimum de biens étant pratiquement indispensable à la manifestation de la souveraineté. Ainsi que le Rapporteur spécial l'a clairement indiqué, des biens si étroitement liés à l'exercice du pouvoir souverain ne peuvent être laissés entre les mains de l'État prédécesseur; il n'y aurait pas alors de succession, puisqu'il n'y aurait pas de transfert de souveraineté. La Commission elle-même a défini la « succession » comme « la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire »<sup>12</sup>.

35. En ce qui concerne le texte modifié proposé par M. Hambro, M. Ago a proposé que l'expression « accomplissement des tâches de l'État » soit remplacée par un membre de phrase plus précis, tel que « l'exercice de la puissance publique »<sup>13</sup>. De plus, M. Ustor a

souligné qu'un État peut acquérir des biens qui ne sont ni nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, ni utilisés à cette fin, mais qu'il serait raisonnable de transférer<sup>14</sup>. Notant que le titre du projet d'article 9 parle du passage de l'« ensemble » des biens d'État, mais que le mot « ensemble » n'apparaît pas dans le corps de l'article, M. Calle y Calle répète que tous les biens d'État liés à l'exercice de la puissance publique sur le territoire auquel la succession se rapporte et qui appartiennent à l'État prédécesseur devraient passer à l'État successeur. Cela étant, il trouve la modification proposée par M. Elias à la fois succincte et fondamentalement juste, en particulier si l'on tient compte du fait qu'elle se réfère à la définition des biens d'État donnée à l'article 5.

36. M. HAMBRO craint d'avoir manqué de précision dans la déclaration qu'il a faite à la séance précédente<sup>15</sup>, car il a été mal compris. Il n'a pas dit que la souveraineté n'existait pas, ni voulu supprimer cette notion. Ce qu'il a dit — et son opinion a été confirmée par ceux qui ont pris la parole après lui —, c'est que la notion de souveraineté était si contestée et si vague qu'elle ne pouvait servir de base à des règles juridiques. Il demeure de cet avis.

37. La critique qui lui a été adressée, selon laquelle la formule « servant à l'accomplissement des tâches de l'État » était aussi vague que la formule qu'elle visait à remplacer, est injustifiée, car M. Hambro a ajouté, en formulant sa proposition, que les biens en question devaient être « nécessaires » à cet accomplissement, ce qui doit être apprécié d'après la législation interne de l'État intéressé. Il est impossible de donner une définition unique et définitive des biens d'État dont il s'agit, étant donné que la situation varie selon la nature de l'État.

La séance est levée à 12 h 55.

<sup>14</sup> *Ibid.*, par. 28.

<sup>15</sup> *Ibid.*, par. 13 à 16.

## 1320<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 2 juin 1975, à 15 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

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

<sup>12</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 2.

<sup>13</sup> Voir séance précédente, par. 45.