

Document:-
A/CN.4/SR.1320

Compte rendu analytique de la 1320e 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>)*

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 »¹².

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 »¹³. 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 transférer¹⁴. 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 précédente¹⁵, 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.

¹⁴ *Ibid.*, par. 28.

¹⁵ *Ibid.*, par. 13 à 16.

1320^e 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.

¹² *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 2.

¹³ Voir séance précédente, par. 45.

Succession d'États dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/282¹)

[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)² (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du projet d'article 9.

2. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il est frappé par l'importance que revêt la position de souveraineté sur un territoire donné. En l'absence de circonstances particulières et lorsqu'aucune règle spéciale ne s'applique, le nouveau souverain du territoire auquel se rapporte la succession d'États recevra les biens d'État situés dans ce territoire. Il en sera ainsi dans tous les cas allant d'un extrême à l'autre. A un extrême se situe la dévolution régulière lorsqu'un nouvel État indépendant naît d'un processus méthodique de mise en place d'institutions autonomes; dans les cas de ce genre, la plus grande part des biens d'État, spécialement des biens corporels, situés sur le territoire faisant l'objet de la succession passe au nouveau souverain. A l'autre extrême se rencontrent les cas d'apparition d'une nouvelle personnalité internationale résultant d'une dissension interne; aucun accord n'est possible, il n'y a aucune bonne volonté et toutes les questions doivent être réglées après coup; cependant, même dans ces cas, les biens d'État situés sur le territoire entreront normalement dans le patrimoine du nouveau souverain. L'article 9 couvre donc des cas dans lesquels le pouvoir effectif et le droit vont de pair, et la règle de droit international qui y est énoncée exprime la réalité.

3. Il serait donc tout à fait logique d'adopter le texte de l'article 9 proposé par le Rapporteur spécial, après y avoir introduit les réserves nécessaires. La première prévoirait que les biens doivent être situés dans le territoire auquel la succession s'applique. La deuxième ménagerait les accords ou les décisions des parties. La troisième subordonnerait l'application de l'article 9 aux dispositions particulières de la suite du projet. Enfin, il faudrait indiquer clairement que les biens d'État visés à l'article 9 sont les biens d'État tels qu'ils sont définis à l'article 5.

4. La règle de l'article 9 vaut pour l'ensemble des cas qui se règlent d'eux-mêmes; ceux qui posent des problèmes et compliquent le sujet devront être résolus au moyen d'accords spéciaux conclus entre l'État prédécesseur et l'État successeur. La Commission devrait avoir pour objectif d'encourager la conclusion de semblables accords entre les États intéressés, en ayant présent à l'esprit que la passation d'accords spéciaux sera influencée dans une certaine mesure par

la règle en quelque sorte supplétive énoncée à l'article 9. Cette règle indiquera ce qui est raisonnable en la matière et fournira une directive générale; tous les efforts doivent donc être faits pour réduire la portée des divergences qu'a révélées le débat en cours.

5. Une règle prévoyant que le nouveau souverain acquiert les biens d'État situés dans le territoire auquel se rapporte la succession n'exclut pas qu'il puisse avoir des droits sur des biens d'État situés en dehors de ce territoire. Cela confirme les hésitations de M. Quentin-Baxter sur la place à donner dans le projet à la règle supplétive de l'article 9. La valeur du projet de la Commission, en lui-même et pour favoriser la conclusion d'accords particuliers, dépendra de la manière dont il traitera des différents types de succession prévus à la section 2. C'est seulement après avoir traité de tous les cas particuliers que la Commission pourra se prononcer d'une manière définitive sur la règle générale de l'article 9. De l'avis de M. Quentin-Baxter, il importe moins de formuler l'article 9 au présent stade que de savoir s'il conduira à un examen méthodique des cas particuliers.

6. La Commission devrait tirer pleinement parti de la définition des biens d'État sur laquelle elle s'est déjà mise d'accord à l'article 5. L'article 9 ne concerne que les droits et intérêts nés de l'application de la loi interne de l'État prédécesseur rendant cet État capable de posséder des biens. L'article 9 devrait donc traiter uniquement des biens appartenant à l'État prédécesseur selon son droit interne. A ce sujet, M. Quentin-Baxter note que le Rapporteur spécial présentera prochainement une nouvelle formulation de son projet d'article 10, qui ne reprend pas le paragraphe 3 du projet actuel concernant le droit de « domaine éminent » de l'État sur les biens publics et les ressources naturelles sur son territoire. Cette nouvelle formulation contribuera à la solution des problèmes de conception qui se posent et facilitera les travaux de la Commission.

7. M. TAMMES rappelle qu'en 1973, lors de l'examen de l'ancien article 9 (devenu l'article 8), il a marqué sa préférence pour le critère de souveraineté dans le présent contexte³. Le débat en cours ne laisse pas entrevoir de meilleur critère. Le critère de la souveraineté est employé en droit international pour délimiter les actes de gouvernement, par exemple. Il est utilisé depuis longtemps dans les documents juridiques pour indiquer l'appartenance au domaine public. Il est mentionné, à cette fin, dans les travaux spécialisés sur la succession d'États; O'Connell, par exemple, parle de « biens ressortissant à la souveraineté » passant de plein droit à l'État successeur⁴. Il est donc probable que la Commission jugera qu'une référence à la souveraineté est nécessaire à la formulation de l'article 9 et des articles suivants.

8. Par ailleurs, la question se pose de savoir si un article général comme l'article 9 est réellement nécessaire,

³ Voir *Annuaire... 1973*, vol. I, p. 167, par. 8.

⁴ D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge University Press, 1967, vol. I, p. 199 et 200.

¹ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 93.

² Pour texte, voir 1318^e séance, par 7.

et M. Elias a proposé de le remplacer par un simple renvoi à l'article 5, qui contient une définition des biens d'État⁵. Pour sa part, cependant, M. Tammes n'est pas certain que cela soit suffisant. Il arrive, dans certains cas, que des biens qui n'étaient pas des biens d'État selon le droit interne de l'État prédécesseur deviennent des biens d'État du fait même du changement de souveraineté.

9. Un exemple intéressant est fourni par les archives et bibliothèques d'État, qui font l'objet de quatre articles de la section 2 du projet (A/CN.4/282). Parfois, ces documents et collections étaient confiés à des fondations dans l'État prédécesseur et n'étaient donc pas des biens d'État selon son droit interne; souvent, le recours à une fondation avait précisément pour but de détacher ces biens de l'État. Ces collections peuvent cependant être essentielles pour l'État successeur si elles remontent aux sources historiques de sa culture. Tel était le cas des 1 600 parchemins islandais d'une valeur inestimable qui ont été transportés à Copenhague, pendant la période de l'union entre le Danemark et l'Islande, et légués à perpétuité à une fondation universitaire. A la dissolution de l'union, conformément à une décision récente de la Cour suprême danoise, ces documents ont été restitués à l'État successeur. Ces parchemins n'étaient pas des biens d'État, mais ils sont néanmoins passés à l'État successeur du fait même qu'il est devenu souverain. Cet exemple a été mentionné à plusieurs reprises par le Rapporteur spécial dans ses rapports successifs, et notamment au paragraphe 3 du commentaire de l'article 22 dans son septième rapport (A/CN.4/282, chap. IV). Il y a à présent, dans les relations entre les Pays-Bas et l'Indonésie, des affaires analogues qui devront être réglées, et ont déjà en partie été réglées, sur le plan des principes et à l'amiable.

10. Compte tenu de ces exemples, M. Tammes préfère la formule de portée plus générale initialement proposée par le Rapporteur spécial, c'est-à-dire « biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire⁶ », à la formule actuelle, plus utilitaire, « biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire ». Sous cette réserve, il estime que l'article 9 complétera utilement l'article 5, surtout si le mot « biens » y est substitué à l'expression « biens d'État ». Cela indiquerait clairement que la souveraineté est une source autonome de conversion d'un bien en bien d'État, totalement indépendante de la définition du statut de ce bien par l'État prédécesseur.

11. M. BILGE fait observer que les difficultés inhérentes au sujet confié au Rapporteur spécial apparaissent tout particulièrement à la lecture de l'article 9. Tous les membres de la Commission semblent d'accord sur le principe énoncé dans cette disposition, mais non sur sa formulation. Ces divergences de vues tournent autour de trois questions : faut-il faire des distinctions entre les biens qui passent à l'État successeur? Faut-il tenir compte de chaque type de succession? Faut-il

limiter l'article aux biens situés sur le territoire affecté par la succession?

12. Ni la jurisprudence et la doctrine internationales, ni la pratique des États ne sauraient être d'un grand secours pour répondre à ces questions, faute de fournir des solutions uniformes. La pratique d'un même État peut changer. C'est ainsi qu'après la première guerre mondiale la Turquie, héritière de l'Empire ottoman, a donné gratuitement ses biens publics et privés en vertu de l'article 60 du Traité de paix de Lausanne⁷, tandis qu'en 1939, quand le Sandjaq d'Alexandrette lui a été rétrocédé, la Turquie a versé une compensation globale pour les biens hérités de la Syrie et de la France. En outre, la Commission doit prendre en considération le contenu des articles qu'elle a déjà examinés, non seulement l'article 5, qui définit les biens d'État, mais aussi l'article 6, qui prévoit l'extinction des droits de l'État prédécesseur et la naissance de ceux de l'État successeur, et l'article 8, qui pose le principe du passage sans compensation des biens d'État.

13. La première des trois questions mentionnées précédemment a été volontairement éludée par le Rapporteur spécial, parce que la distinction entre les biens qui relèvent du domaine public et ceux qui relèvent du domaine privé n'existe pas dans toutes les législations. C'est pourquoi il a employé l'expression « bien d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté ». Dans son commentaire sur l'article 9, le Rapporteur spécial indique que cette disposition vise à compléter l'article 8 qui, tel qu'il a été adopté par la Commission, ne fournit pas la clef d'une identification automatique des biens d'État qui passent effectivement à l'État successeur. Il s'agit de biens affectés par l'État à un service public ou qui concourent à la satisfaction de l'intérêt général, et c'est précisément à l'affectation des biens plutôt qu'à la notion de souveraineté que l'article 9 devrait se référer. De tous les critères proposés, c'est celui qui paraît le plus adéquat.

14. La deuxième question soulève des difficultés encore plus grandes. Il serait en effet difficile d'élaborer une règle applicable à tous les types de succession et, notamment, au cas de disparition complète de l'État prédécesseur.

15. Quant à la question de savoir s'il faut limiter l'article 9 aux biens situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États, M. Bilge n'est pas persuadé qu'une telle limitation fournirait une solution équitable dans tous les cas. Il conviendrait peut-être d'élargir le principe pour qu'il puisse s'appliquer à des hypothèses telles que celle de l'État prédécesseur qui aurait hérité, conformément au droit civil ou au droit public, d'un bien privé situé soit à l'intérieur du territoire affecté par la succession, soit au dehors.

16. Compte tenu des difficultés rédactionnelles que suscite l'article 9, le sort de cette disposition ne devrait être réglé que lorsque les autres articles du projet auront été examinés.

17. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que la question des biens d'État

⁵ Voir 1318^e séance, par. 36.

⁶ Voir *Annuaire...* 1970, vol. II, p. 155, art. 2.

⁷ SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 52.

est fort délicate, car elle touche directement à la vie sociale, économique et politique des États. C'est pourquoi il est très difficile de formuler des règles satisfaisantes pour tous les États.

18. Comme d'autres membres de la Commission, M. Tabibi est pour le maintien de l'article 9. Les questions soulevées au cours du débat concernent des points de rédaction, dont le principal a trait à l'emploi du terme « souveraineté ». La notion de souveraineté est importante pour tous les États et, en particulier, pour les nouveaux États. En tant que citoyen d'un petit pays, le Président partage les sentiments que cette notion a suscités, du fait qu'elle est étroitement liée à l'idée même d'indépendance. Au cours des ans, l'expérience a cependant montré que c'est l'avènement du règne du droit, conformément à la Charte des Nations Unies, qui est le meilleur garant de la sécurité des petits pays. Il conviendrait donc de mettre maintenant l'accent sur la notion nouvelle d'égalité souveraine des États, qui signifie que tous les États sont égaux devant la loi et la justice. Cette notion constitue une meilleure protection que celle de souveraineté, car, pour défendre sa souveraineté, un pays puissant peut recourir à la force et anéantir la souveraineté d'un petit pays. Seul le règne du droit conçu selon la Charte des Nations Unies, tel qu'il a été vigoureusement défendu par M. Tito, président de la Yougoslavie, et par d'autres chefs de pays non alignés, pourrait fournir à tous une protection adéquate.

19. L'ancienne théorie de la souveraineté, élaborée par des juristes européens à partir du xvi^e siècle, était essentiellement liée à l'idée du pouvoir absolu de la personne du souverain, lequel n'admettait aucune limite à sa souveraineté. Au xvii^e siècle, quelques penseurs européens sont allés jusqu'à proclamer que le pouvoir souverain des rois et des princes l'emportait sur la religion. C'est ainsi que la souveraineté est devenue le premier principe du droit international en Europe. Toutefois, elle n'est pas toujours restée incontestée, et c'est à Grotius que revient le mérite d'avoir proclamé la liberté de la haute mer, alors que Selden avait prétendu que la haute mer était soumise à la souveraineté des États.

20. M. Tabibi indique qu'il se fait une autre idée de la souveraineté depuis qu'il a eu le privilège, en tant que membre de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, d'assister en 1949 à la présentation, par Manley O. Hudson, du premier rapport de la Commission du droit international, contenant le Projet de déclaration sur les droits et devoirs des États⁸. Aux termes de l'article 14 de cette déclaration, tout État a le devoir « de conduire des relations avec les autres États conformément au droit international et au principe que la souveraineté de l'État est subordonnée à la primauté du droit international ». Dans le préambule de cette déclaration, la primauté du droit international est aussi réitérée.

21. Depuis lors, M. Tabibi est convaincu que la règle de l'égalité souveraine des États, selon laquelle

tous les États sont égaux devant la loi et devant la justice, présente une importance fondamentale. La souveraineté absolue a fait place à la primauté du droit international, et M. Tabibi estime donc que la formule « nécessaires à l'exercice de la souveraineté » n'a pas sa place dans l'article à l'examen. Il se félicite des propositions faites par M. Hambro et par M. Elias, qui sauvegardent l'idée essentielle de l'article 9 sans utiliser cette formule.

22. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), répondant aux observations formulées au cours du débat sur l'article 9, déclare que si cette disposition soulève des difficultés objectives inhérentes à la matière, elle ne recèle cependant pas de chausse-trappes. En outre, le Rapporteur spécial s'est efforcé de dégager un principe valable pour tous les cas de succession, sans envisager le problème sous l'angle de la décolonisation seulement, comme quelques membres de la Commission ont pu le croire.

23. Pour ce qui est de la question de méthode soulevée par M. Ouchakov à la 1319^e séance⁹, le Rapporteur spécial a préféré aller du général au particulier. Peut-être est-il prématuré de dégager une règle générale applicable à tous les cas de succession, mais le principe du passage des biens d'État de l'État prédécesseur à l'État successeur est si bien établi qu'il importe de le reconnaître d'emblée. La Cour permanente de justice internationale l'a considéré comme un principe de droit commun¹⁰, et aussi bien la doctrine que les États y voient un principe incontesté. Comme M. Quentin-Baxter l'a relevé, l'article 9 n'énonce en définitive qu'une règle évidente : les biens d'État ne peuvent pas demeurer sous l'autorité de l'État prédécesseur. Si, dans certains cas et pour certains types de succession d'États, ce principe devait être tempéré, la Commission pourrait être ultérieurement amenée à modifier l'article 9.

24. A propos de l'intervention faite à la séance précédente par M. Šahović¹¹, pour qui le passage des biens n'est qu'une conséquence de la succession d'États et qui doute de la nécessité de formuler une règle générale à ce sujet, le Rapporteur spécial dit que la succession est génératrice de situations juridiques nouvelles, qu'il importe d'étudier et qui ont des effets sur les biens, droits et intérêts des États. L'article 5 ne contient qu'une définition; il ne règle pas la question.

25. Au moment de rédiger l'article 9, le Rapporteur spécial s'est demandé s'il fallait limiter cette disposition aux biens situés à l'intérieur du territoire auquel se rapporte la succession, ou l'étendre aux biens situés en dehors de ce territoire; il s'est aussi demandé s'il convenait de le rendre applicable à tous les biens d'État, comme l'article 8. Étant donné que la pratique n'est pas uniforme et que certaines législations seulement font appel aux notions de domaine public et de domaine privé, il a préféré limiter l'article 9 aux biens d'État « nécessaires à l'exercice de la souveraineté ».

⁹ Par. 6.

¹⁰ *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 237.

¹¹ Par. 20 à 23.

⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925)*, p. 10.

Le principe énoncé à l'article 9 est manifestement applicable à cette catégorie de biens, mais à mesure que l'on s'éloigne de cette catégorie il devient plus flou. Toute la difficulté provient des éventuels renvois au droit interne; il existe, en effet, en droit interne, une grande diversité de conceptions politiques et philosophiques, qui influent sur la notion de propriété. Il importe donc de se référer le moins possible au droit interne. Se référer indistinctement aux biens d'État appartenant à l'État prédécesseur, comme le propose M. Elias, ne résout pas le problème, car le passage des biens autres que ceux qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté se vérifie souvent, mais pas toujours.

26. Quant à la notion de souveraineté, le Rapporteur spécial n'est pas surpris que bien des membres de la Commission l'aient rejetée, car il a lui-même déclaré, dans son commentaire, que c'était à défaut d'une meilleure expression qu'il employait celle-là. Les craintes exprimées par certains des membres de la Commission lui semblent cependant exagérées. S'il fallait renoncer au mot « souveraineté », on pourrait le remplacer par l'expression « puissance publique », ainsi que l'a suggéré M. Ago¹², ou par une référence à l'affectation des biens, comme l'a proposé M. Bilge.

27. Tous les membres de la Commission paraissent estimer qu'il ne faut pas introduire, dans l'article 9, de distinction entre le domaine public et le domaine privé. En outre, beaucoup d'entre eux se sont référés aux liens entre l'article 5 et l'article 9; or, le seul lien entre ces deux articles résulte du fait que l'article 5 contient une définition et que l'article 9 consacre une application de cette définition. On ne saurait dès lors affirmer que l'un est plus utile que l'autre ou que l'un peut remplacer l'autre. En particulier, on ne saurait modifier l'article 5 pour faire l'économie de l'article 9. En revanche, on pourrait songer à rédiger d'autres articles qui viseraient des biens d'État autres que ceux qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté. Le malentendu provient peut-être du fait que le titre de l'article 9, qui devra être modifié, n'est pas en harmonie avec le contenu de cette disposition.

28. La question du droit applicable paraît déjà tranchée par l'article 5 puisque, selon cette disposition, la notion de biens d'État s'entend conformément au droit interne de l'État prédécesseur. Lorsque la Commission a opté pour le droit interne, le Rapporteur spécial a souligné que la pratique des États était assez discordante¹³. Se référant aux remarques de M. Kearney¹⁴, le Rapporteur spécial précise que c'est bien le droit interne de l'État prédécesseur qui permet de déterminer en quoi consistent les biens qui passent à l'État successeur dans les conditions prévues par l'article 9, même si l'État successeur instaure un autre régime politique. Le principe selon lequel personne ne peut transférer plus de droits qu'il n'en a, évoqué par M. Ustor, trouve en effet son application à l'article 9 : l'État prédécesseur

ne peut donner à l'État successeur que les biens qui, selon sa législation, sont des biens d'État.

29. En réponse aux membres de la Commission qui se sont demandé s'il existe des biens d'État qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de la souveraineté, le Rapporteur spécial indique que rentrent dans cette catégorie les biens qui, dans certaines législations, relèvent du domaine privé de l'État. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'un État déploie des activités commerciales. C'est précisément en raison de l'existence de cette catégorie de biens que M. Bedjaoui a employé l'expression « biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté ».

30. En ce qui concerne la situation des biens d'État, l'article 9 devrait viser essentiellement les biens situés à l'intérieur du territoire auquel se rapporte la succession. C'est pourquoi, parmi les biens visés par cette disposition, le Rapporteur spécial n'a pas mentionné, par exemple, les ambassades. Le sort des biens situés hors du territoire en question fait l'objet de quatre dispositions distinctes, qui correspondent aux quatre types de succession, à savoir les articles 15, 19, 23 et 31.

31. Le principe énoncé à l'article 9 est donc limité, d'une part, par l'exclusion des biens situés hors du territoire auquel se rapporte la succession et, d'autre part, par le fait qu'il ne vise que les biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté, autrement dit les biens considérés comme relevant du domaine public dans certaines législations. Quelques membres de la Commission souhaiteraient que l'article 9 vise l'ensemble des biens d'État, tels qu'ils sont définis à l'article 5. D'autres désireraient qu'une nouvelle disposition soit consacrée aux biens d'État non visés par l'article 9. La pratique des États indique que les biens d'État affectés à l'exercice de la puissance publique passent toujours à l'État successeur, sans aucune compensation. Sur ce point, l'article 9 est en harmonie avec l'article 8. Les autres biens, ceux du domaine privé de l'État, passent généralement à l'État successeur, parfois avec compensation, parfois sans compensation. C'est en raison de cette incertitude que le Rapporteur spécial n'a pas pu élaborer une règle générale pour le passage de l'ensemble des biens d'État sans compensation.

32. Toutefois, la pratique des États qui ne connaissent pas la distinction entre domaine public et domaine privé semble indiquer une tendance au passage de l'ensemble des biens d'État sans compensation; il a donc fallu limiter la règle de l'article 9 aux biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté ou de la puissance publique. Pourtant, comme la pratique semble près d'admettre le passage global et sans compensation des biens d'État à l'État successeur, M. Bedjaoui n'est pas favorable à l'idée d'élaborer une disposition qui permettrait à l'État successeur de recevoir les catégories de biens d'État non visées à l'article 9 sous réserve de verser une compensation à l'État prédécesseur. Cette solution équivaldrait à fixer une règle qui n'est appliquée que de temps à autre. Mieux vaut, pour le moment, laisser aux parties le soin de régler la question comme elles l'entendent.

33. Le Rapporteur spécial exprime l'espoir que le Comité de rédaction trouvera une solution heureuse,

¹² Voir 1318^e séance, par. 45.

¹³ Voir *Annuaire... 1973*, vol. I, p. 163, par. 55 et suiv.

¹⁴ Voir 1318^e séance, par. 17 à 21.

compte tenu du débat et des variantes proposées par plusieurs membres de la Commission.

34. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer le projet d'article 9 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁵.

ARTICLE 10

35. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 10, qui est ainsi rédigé :

*Article 10*¹⁶. — *Droits de puissance concédante*

1. Au sens du présent article, le terme « concession » désigne l'acte par lequel l'État attribue, sur le territoire relevant de sa compétence nationale, à une entreprise privée ou une personne de droit privé ou à un autre État, la gestion d'un service public ou l'exploitation d'une ressource naturelle.

2. Quel que soit le type de succession d'États, les droits de puissance concédante exercés par l'État prédécesseur s'éteignent et ceux de l'État successeur naissent dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

36. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que l'article 10 suscite des difficultés toutes particulières, car il se trouve au point de convergence de plusieurs problèmes. On peut se demander, tout d'abord, si la question des droits de puissance concédante relève de la succession d'États. L'État successeur jouit par nature, comme tout État, des droits de la puissance concédante en tant qu'attribut de sa souveraineté. On peut donc se demander si l'article 10 est vraiment nécessaire. D'autre part, cet article pose le problème des droits acquis : la concession peut-elle être maintenue par l'État successeur ? Il pose également le problème de la responsabilité internationale des États. On peut, enfin, se demander si la question des droits de puissance concédante relève du domaine des biens d'État ; en effet, la définition des biens d'État donnée à l'article 5 englobe non seulement les biens au sens strict du terme, mais aussi les droits et les intérêts.

37. La définition du terme « concession », qui figure au paragraphe 1 de l'article 10, pourrait prendre place plus tard dans l'article consacré aux « Expressions employées ». Cette définition est relativement simple. Du point de vue du bénéficiaire, la concession pourrait être considérée comme une autorisation de gérer un service public ou un droit d'exploiter des gisements minéraux ; du point de vue de l'État concédant, la concession est l'acte par lequel la puissance publique accorde à une entreprise privée ou à une personne de droit privé le droit d'entreprendre des travaux de caractère public ou d'exploiter des ressources naturelles ou de gérer un service public.

38. Le Rapporteur spécial ne retiendra que le deuxième aspect de cette définition, le seul qui intéresse la Commission. Le problème est celui du sort des droits de l'État concédant en cas de succession d'États. C'est un problème qui relève des biens d'État. Il est vrai que le droit en question n'est pas un bien : c'est un droit qui porte sur un bien, un droit éminent de l'État. Pour connaître le sort de ce droit, il faut considérer

la concession comme la juxtaposition d'un contrat et d'un acte de souveraineté. Si on laisse de côté la question du contrat de concession et de ce qu'il en advient en cas de succession pour se limiter uniquement à l'acte de souveraineté, on constate qu'aucun problème de succession d'États ne se pose. En effet, l'État successeur, comme tout autre État, est souverain et, à ce titre, peut exprimer sa volonté en matière de concession, sans autre limite que celle que pourrait lui imposer le droit international contemporain ou qu'il pourrait librement s'imposer lui-même.

39. Le Rapporteur spécial voudrait dissiper un doute éventuel en rappelant que ce droit éminent de l'État, ou les droits dits « de puissance concédante », se ramènent à un acte de souveraineté. En matière de succession d'États, on n'assiste en aucun cas à un transfert de souveraineté de l'État prédécesseur à l'État successeur : il y a substitution d'une souveraineté, celle de l'État successeur, à une autre, celle de l'État prédécesseur. L'État successeur, qui exerce sa souveraineté propre sur le territoire, exercera donc, en matière de droits de puissance publique concédante, ses droits propres. On n'assiste pas à une subrogation de l'État successeur à l'État prédécesseur dans ses droits de puissance concédante, pas plus qu'à un transfert ou à une succession de l'un à l'autre. C'est en vertu de sa propre souveraineté que l'État successeur acquiert le titre sur le sol et le sous-sol du territoire auquel se rapporte la succession d'États. Il n'y a pas « passage » des droits de puissance publique ou de puissance concédante. De même, le sol et le sous-sol ne passent pas, comme s'il s'agissait de biens meubles ou immeubles : ils constituent le territoire qui représente l'assise territoriale nécessaire à l'exercice de la nouvelle souveraineté et des droits de la nouvelle puissance publique concédante.

40. On peut se demander, dans ce cas, quelle est la raison d'être de l'article 10. La pratique des Nations Unies montre que, depuis une quinzaine d'années, l'Assemblée générale parle, dans de nombreuses résolutions, de « souveraineté permanente sur les ressources naturelles ». On pourrait définir cette souveraineté comme la mise en œuvre par l'État de l'ensemble de ses compétences — de sa « compétence majeure » — pour régir le statut des ressources naturelles. Pourquoi alors parler de « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » ? Les ressources ne constituent pas un titre supplémentaire de souveraineté, mais un objet ou une matière sur quoi s'exerce la souveraineté une et indivisible. Pourtant, on parle de souveraineté sur les ressources, comme s'il s'agissait d'une catégorie particulière de souveraineté. En réalité, le mot « souveraineté » signifie ici « propriété » des ressources naturelles, et l'expression « souveraineté permanente » signifie que cette souveraineté ne saurait être aliénée, encore qu'on puisse y voir une redondance inutile.

41. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a dit que « la souveraineté sur les ressources naturelles est inhérente à la qualité d'État et fait partie intégrante de la souveraineté territoriale, c'est-à-dire du pouvoir que possède tout État d'exercer l'autorité suprême sur toutes les personnes et tous les biens situés

¹⁵ Pour la suite du débat, voir 1329^e séance, par. 2.

¹⁶ Texte révisé par le Rapporteur spécial.

sur son territoire¹⁷ ». Ainsi, pour comprendre l'évolution de la doctrine des Nations Unies au cours des 15 dernières années, il ne faut pas se référer uniquement au droit international classique, qui avait une conception de la souveraineté essentiellement fondée sur des critères politiques. La Charte définit la souveraineté par ses éléments politiques, à l'exclusion de ses aspects économiques. Elle ne condamne que les atteintes à la souveraineté politique : les sanctions qu'elle prévoit sont attachées à la transgression des seules obligations politiques, à l'exclusion des devoirs économiques. Pourtant, la Charte considère le problème du sous-développement et du retard économique comme un problème majeur intéressant la communauté internationale. On voit par là — et c'est précisément le paradoxe de la Charte — la distance qui existe entre une affirmation de principe de la coopération économique internationale et sa réalisation par l'application de règles opérationnelles.

42. On constate aujourd'hui, à l'échelon des Nations Unies, un effort pour exprimer en d'autres termes le problème de la souveraineté. La conception traditionnelle de la souveraineté, désincarnée et formelle, fondée sur les canons du droit classique, fait place, avec le problème des ressources naturelles, à une conception nouvelle, fondée sur le principe de l'indépendance économique nationale. Ce principe est investi d'une fonction juridique nouvelle et capitale et se trouve ainsi élevé au rang d'un principe du droit international public contemporain.

43. La nouvelle version de l'article 10 est plus simple que la première (A/CN.4/282) : le Rapporteur spécial s'est borné à tirer les conséquences de l'article 6 et à les appliquer au cas particulier des droits de puissance concédante. A cet égard, le paragraphe 2 énonce une vérité d'évidence. Le paragraphe 1 définit la concession, à la fois comme un acte émanant de l'autorité publique conformément à la sentence arbitrale du 3 septembre 1924 rendue dans l'*Affaire des réparations allemandes*¹⁸ et comme un acte autorisant la gestion d'un service public ou l'exploitation d'une ressource naturelle. Il précise également que le concessionnaire peut être une personne, une entreprise privée ou un État.

44. M. CALLE y CALLE estime, comme le Rapporteur spécial, que le principe énoncé à l'article 10 ne ressortit peut-être pas vraiment au sujet de la succession d'États. Ce n'est pas en raison de la succession, mais en raison de sa qualité d'État, que l'État successeur a le droit d'accorder des concessions. Il ne s'agit pas d'un droit qui passe d'un État à un autre, mais de la substitution d'une nouvelle entité juridique, l'État successeur, à une ancienne entité juridique, l'État prédécesseur, qui avait exercé son droit d'accorder des concessions. Avec la succession, ces concessions deviennent caduques.

45. L'article proposé par le Rapporteur spécial énonce le principe en termes simples. Cependant, au paragraphe 1, l'expression « compétence nationale »

est très imprécise et, de l'avis de M. Calle y Calle, il serait préférable d'employer les termes « compétence », ou « juridiction », ou encore « compétence juridictionnelle ».

46. M. ELIAS partage aussi les doutes du Rapporteur spécial quant à la raison d'être de l'article 10. Pour ce qui est du fond, il n'est pas manifeste que cette disposition relève de la succession d'États en matière de droits autres que ceux que confèrent des traités. M. Elias se réserve de formuler ultérieurement des observations sur la définition du terme « concession », qui figure au paragraphe 1, et il va se limiter au paragraphe 2, qui lui inspire certains doutes. Cette disposition vise-t-elle à régler le droit de l'État successeur d'accorder des concessions, ou à préciser si et dans quelles conditions les concessions accordées par l'État prédécesseur restent obligatoires pour l'État successeur ? Comme le droit d'accorder des concessions figure manifestement parmi les droits souverains de l'État successeur, il n'est pas nécessaire d'élaborer une disposition sur le passage de cette catégorie de droits de l'État prédécesseur. Si le projet d'article 9¹⁹ était accepté, avec ou sans les amendements suggérés par certains membres de la Commission, les biens, droits et intérêts de l'État prédécesseur, tels qu'ils sont définis à l'article 5, passeraient à l'État successeur au moment de la succession. Logiquement, si un article sur les concessions était nécessaire, il devrait donc viser le statut des concessions accordées par l'État prédécesseur et les conditions dans lesquelles ces concessions s'imposent ou non à l'État successeur après la succession.

47. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) ne pense pas qu'il faille se demander, comme le fait M. Elias, si l'État successeur continue d'être lié par la concession accordée par son prédécesseur. Ce n'est pas là l'objet de l'article 10 et des autres articles présentés dans le septième rapport (A/CN.4/282), qui traitent du problème des biens et non pas du problème des obligations que pourrait assumer l'État successeur. La question de savoir si la concession doit obliger l'État successeur est une tout autre question, que la Commission ne doit pas examiner pour le moment.

La séance est levée à 17 h 55.

¹⁹ Pour texte, voir 1318^e séance, par. 7.

1321^e SÉANCE

Mardi 3 juin 1975, à 10 h 15

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. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

¹⁷ Voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 26, par. 13.

¹⁸ *Ibid.*, p. 24, par. 3.