

Document:-
A/CN.4/SR.1322

Compte rendu analytique de la 1322e 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>)*

51. Les juristes d'Amérique latine ont considérablement contribué au progrès du droit international. Il suffit de citer deux exemples de cette contribution. Le premier, datant de 1949, est celui du projet de déclaration des droits et devoirs des États que la Commission du droit international a adopté à sa toute première session¹¹ et qui s'inspirait d'un projet élaboré et présenté par un juriste d'Amérique latine, M. Alfaro. Le second est le système des réserves, d'origine latino-américaine, qui a été incorporé dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités¹².

52. Le Président prie l'observateur du Comité juridique interaméricain de transmettre au Comité les sentiments les plus cordiaux de la Commission; il se félicite tout particulièrement de l'échange d'observateurs aux sessions annuelles des deux organismes.

La séance est levée à 12 h 50.

¹¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925), p. 10.

¹² Voir Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 313 et 314, art. 19 à 23.

1322^e SÉANCE

Mercredi 4 juin 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.

Succession d'États dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/282¹)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 11

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 11, qui est ainsi libellé :

Article 11. — Créances d'État

L'État successeur bénéficie des créances (d'État) de toute nature redevables à l'État prédécesseur du fait de l'exercice de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que l'article 11 doit s'entendre compte tenu de l'article 9 (A/CN.4/282), qui énonce le principe du passage des biens d'État de l'État prédécesseur à l'État successeur. Comme dans l'article 9, le Rapporteur a employé le mot « souveraineté » dans l'article à l'examen, mais il accepterait que ce mot soit remplacé, pour les raisons exposées lors du débat sur l'article 9, par une référence à l'exercice de la puissance publique. Le Rapporteur spécial prend le mot « créances » dans son sens le plus large, pour désigner toutes les sommes dues à l'État prédécesseur du fait de l'exercice de son activité étatique ou de la puissance publique dans le territoire auquel se rapporte la succession. Il peut s'appliquer aux ressources domaniales, telles que les revenus des forêts domaniales et le produit des droits de chasse ou de pêche; aux revenus des participations financières de l'État dans les entreprises privées, tels que les revenus des exploitations industrielles et commerciales et des services publics industriels, lorsque ces revenus sont représentés par des créances; aux taxes administratives et autres rémunérations de services rendus par l'État à des particuliers; et, surtout, aux impôts et aux recettes fiscales en général, dont la perception est l'expression par excellence de la souveraineté de l'État prédécesseur, pour la triple raison qu'ils sont requis par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe. Ces droits de créance sont des biens incorporels dont l'État prédécesseur est créancier du fait de l'exercice de la puissance publique et des activités qu'il mène dans le territoire en question, autrement dit du fait de son *jus imperii* et de son *jus gestionis*.

3. Compte tenu de la jurisprudence et de la doctrine internationale, ainsi que de la pratique des États, le Rapporteur spécial estime qu'il existe une règle coutumière de succession à l'impôt ou à la créance qui le représente. L'article 11 est donc conforme à l'article 9, qui consacre le passage des biens d'État à l'État successeur. Du reste, un auteur, Daniel Bardonnnet, estime qu'il existe une présomption de succession aux biens publics en général et que les exceptions doivent être expressément prévues dans les conventions et interprétées de façon restrictive². L'idée du passage des créances de l'État prédécesseur à l'État successeur s'inspire de considérations d'équité, de bon sens et de viabilité de l'État successeur, de même que du fait qu'on ne saurait laisser l'État prédécesseur faire usage de son pouvoir de coercition pour recouvrer une créance dans un territoire où il a perdu toute souveraineté. Au surplus, le territoire auquel se rapporte la succession doit passer sous l'autorité de l'État successeur dans des conditions normales de fonctionnement et de viabilité de l'appareil administratif, tel qu'il existait auparavant. C'est cette idée qui est exprimée — encore que la terminologie employée rappelle celle du droit commercial — dans une lettre adressée en 1962 au Ministre des affaires étrangères d'Éthiopie par l'ambassadeur du Royaume-Uni à Addis-Abeba. Ce dernier affirmait, au sujet de l'Érythrée, que la passation des

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

² Voir Annuaire... 1973, vol. II, p. 28, note 79.

pouvoirs sur le territoire devait s'effectuer comme s'il s'agissait d'une « entreprise en activité »³.

4. Une fois établie l'existence d'une règle coutumière relative au passage des créances à l'État successeur, il s'agit de savoir si les droits de créance doivent être juridiquement déterminés au moment de la succession d'États. Certains accords de dévolution ou traités territoriaux prévoient le passage à l'État successeur de « tous les droits nés ou à naître », libellé qui n'est pas en contradiction avec la formule « biens, droits et intérêts », utilisée à l'article 5.

5. Pour passer à l'État successeur, les créances doivent être dues à l'État prédécesseur et résulter de l'activité de cet État ou de son exercice de la puissance publique sur le territoire en question; en effet, toutes les créances de l'État prédécesseur ne passent pas à l'État successeur. En cas de sécession, de décolonisation ou de transfert d'une partie d'un territoire, il se peut que l'État prédécesseur, qui subsiste, conserve des créances résultant d'activités déployées ailleurs que dans le territoire auquel se rapporte la succession. L'article 11 n'est donc pas applicable aux créances qui ne sont pas en rapport direct avec le territoire. Certes, il arrive que le territoire ait contribué indirectement à la formation de l'actif de l'État prédécesseur et qu'il puisse prétendre, de ce fait, à une partie des créances de l'État; cependant, le Rapporteur spécial a volontairement laissé de côté cette question.

6. Les créances ne doivent pas nécessairement être « localisées » sur le territoire auquel se rapporte la succession. Étant des biens incorporels, les créances ne peuvent pas être à proprement parler localisées; seuls le débiteur, le titre de créance ou le gage éventuel peuvent l'être. Aux fins de l'article 11, il suffit que les créances résultent de l'activité de l'État prédécesseur ou de son exercice de la puissance publique dans le territoire en question. La jurisprudence est assez claire sur ce point et, à ce sujet, le Rapporteur spécial renvoie à une décision de la Cour suprême de Pologne, qu'il a mentionnée dans son quatrième rapport⁴. Les créances visées à l'article 11 sont uniquement celles de l'État prédécesseur. Il convient donc d'exclure les créances propres au territoire lui-même, comme celles de la colonie devenue indépendante, de la province sécessionniste ou du territoire cédé. C'est le territoire, et par conséquent l'État successeur, qui est détenteur de ces créances.

7. L'expression « créances de toute nature » vise toutes les créances redevables à l'État prédécesseur pour son activité dans le territoire, quelle que soit leur localisation géographique. Le Rapporteur spécial a préféré le terme « redevables » à l'expression « effectivement dues » parce que ce terme a un sens plus large. L'expression « de toute nature » signifie que peu important l'origine de la créance, la qualité du débiteur, qui peut être une personne physique ou morale, un ressortissant de l'État prédécesseur ou un étranger, ainsi que la nature juridique de la créance, qui peut

être une créance hypothécaire, une action, une obligation, une participation, un bon public ou un impôt. La pratique des États confirme l'existence d'une règle coutumière en la matière, ainsi qu'il ressort de trois exemples mentionnés par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport : la cession des Établissements français de l'Inde, en 1954, la cession de la Dobroudja du Sud par la Roumanie à la Bulgarie, en 1940, et la Convention belgo-congolaise de 1965⁵.

8. Pour ce qui est des créances fiscales, il existe une règle coutumière de succession à tous les impôts et, d'une manière générale, à toutes les créances ressortissant aux prérogatives de la souveraineté. Le changement de souveraineté ne dispense pas les contribuables des droits et taxes prévus par la réglementation antérieure, tant que celle-ci n'a pas été abrogée ou modifiée par l'État successeur. C'est ainsi qu'en France la Cour de cassation a décidé que l'annexion de la Savoie à la France en 1860 ne libérait pas un demandeur des droits d'enregistrement par lui dus d'après les lois sardes⁶. Lors de l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Empire allemand, en 1871, une distinction a été faite, par voie conventionnelle, entre les créances privées du Trésor français contre des industriels installés en Alsace-Lorraine, lesquelles purent être recouvrées par le Trésor français, et les créances se rattachant aux impôts et autres contributions, qui sont revenues à l'État allemand⁷. En ce qui concerne les créances de la première catégorie, dites de droit privé, qui peuvent résulter de prêts, on assiste à un changement d'attitude après la première guerre mondiale. Conformément au Traité de Saint-Germain-en-Laye et au Traité de Trianon, les avances faites par les États cédants à des particuliers ou à des collectivités ne purent pas être revendiquées par ces États, d'autant que les particuliers et les autorités administratives des États cédés possédaient d'importantes créances vis-à-vis des États cédants du fait des emprunts forcés de guerre émis par ceux-ci.

9. Une question de date peut se poser en matière d'impôts, car il arrive qu'entre la date de l'accord de cession d'un territoire et la date de la succession effective l'État prédécesseur lève des impôts sur le territoire. Le fait que des demandes en restitution d'impôts ont été présentées à l'État prédécesseur par des particuliers auxquels l'État successeur réclamait les mêmes impôts prouve l'existence de la règle coutumière énoncée à l'article 11. Si l'impôt a été payé à l'État prédécesseur, la créance n'est pas considérée comme éteinte vis-à-vis de l'État successeur. C'est ainsi qu'est né, en 1871, un contentieux de guerre entre la France et l'Allemagne, qui a été réglé dans le sens de la règle coutumière⁸.

10. La situation varie selon les types de succession. En cas de transfert d'une partie de territoire, les créances d'impôts ne doivent revenir à l'État successeur qu'à

³ *Ibid.*, p. 28, note 74.

⁴ *Annuaire...* 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 196 et 197, par. 5 et 6.

⁵ *Ibid.*, p. 198, par. 13 et 14.

⁶ *Ibid.*, p. 198 et 199, par. 15.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.* p. 199, par. 17 et 19.

la date de succession d'États puisque, avant cette date, leur produit aurait pu servir aussi bien au territoire auquel se rapporte la succession qu'au reste du territoire de l'État prédécesseur. Dans certains cas, des créances d'impôts juridiquement nées au bénéfice de l'État prédécesseur avant la date de l'accord de succession et perçues avant la date de la succession effective ont été revendiquées avec succès par l'État successeur. A ce propos, M. Bedjaoui rappelle les décisions de la Cour administrative suprême de Tchécoslovaquie et de la Cour suprême de Pologne, mentionnées dans son quatrième rapport⁹. Les cas de décolonisation ne devraient pas soulever de difficulté puisqu'au moins avant la succession d'États qu'après les impôts sont perçus au profit d'une autorité territoriale ayant une personnalité juridique, tout au moins du point de vue fiscal. Ces créances d'impôts sont donc des créances propres au territoire. Des complications peuvent surgir en cas de transferts de population, comme en a connus l'Algérie. Dans ce pays, les bouleversements qui ont précédé l'indépendance ont empêché le recouvrement intégral des impôts pendant deux ou trois ans. Après l'indépendance, le Gouvernement algérien a demandé le concours du Gouvernement français et a proposé, sans succès, la création d'un Fonds de mobilisation des créances impayées. Par la suite, les autorités algériennes ont subordonné le départ définitif d'Algérie des ressortissants français à la production, aux postes frontaliers, d'un « quitus fiscal », qui a été remplacé par la suite par une simple déclaration sur l'honneur revêtue du contreseing de l'ambassade de France à Alger. C'était en quelque sorte une subrogation ou une garantie du Gouvernement français, mais cette solution s'est révélée peu satisfaisante. En 1969, une convention fiscale a été signée entre les deux pays, aux termes de laquelle les Trésors algériens et français étaient chargés de récupérer l'un pour l'autre tout impôt qui serait dû par un particulier se trouvant sur le territoire de l'autre. Néanmoins, pour le passé, il a été très difficile d'obtenir le recouvrement.

11. Le projet d'article 11 s'applique aussi aux cas où plusieurs États successeurs sont en jeu, comme ceux qui sont cités dans le quatrième rapport¹⁰. Ces cas ont donné lieu à une répartition équitable des créances entre les États successeurs, solution à laquelle l'article 11 ne s'oppose pas puisqu'il dispose simplement que chaque État successeur bénéficie des créances de l'État prédécesseur. A la suite de la succession de l'Inde et du Pakistan au Royaume-Uni, les deux États successeurs ont continué à percevoir les impôts conformément à la législation antérieure et sur leurs bases territoriales respectives.

12. M. TAMMES dit que l'article 11 est inutile dans le projet; il sert à préciser que les biens d'État incorporels, spécialement les créances, sont compris dans l'actif qui passe d'un État souverain à l'autre. Cette règle doit être énoncée expressément car l'étendue de ce transfert de propriété a donné lieu à des controverses

dans le passé. L'article est bien placé parmi les dispositions générales applicables à tous les types de successions d'États. Sa formulation est soutenue par une étude très approfondie qui remonte jusqu'au quatrième rapport du Rapporteur spécial.

13. Cependant, M. TAMMES conserve quelques doutes sur la portée de l'article 11. Tel qu'il est, le texte n'aurait pas pour effet de faire passer à l'État successeur toutes les créances de l'État prédécesseur. Par « créances redevables à l'État prédécesseur du fait de l'exercice de sa souveraineté », il semble qu'il faille entendre les créances fiscales. La référence à « l'activité » de l'État prédécesseur dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États couvrirait les taxes administratives impayées et les sommes dues en rémunération de services rendus. Reste cependant une troisième catégorie de créances, qui ne correspond pas à ces deux définitions : par exemple, les créances nées de la possession de droits immobiliers ou de participations financières de l'État dans des entreprises commerciales. Ces créances ne sont pas nées d'actes de souveraineté; on ne peut pas dire non plus qu'elles sont dues par le fait de l'activité de l'État prédécesseur dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États. Il n'entre pas dans les intentions de M. TAMMES de réintroduire dans la discussion la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État, ou la distinction entre les actes accomplis *jure gestioni* et les actes accomplis *jure imperii*; cependant, à son avis, le texte de l'article 11 a besoin d'être clarifié. Tel quel, cet article peut être interprété comme excluant certaines créances, comme celles, dont les rapports du Rapporteur spécial fournissent des exemples, qui ont été expressément exclues dans le passé par des accords conclus entre États.

14. M. KEARNEY dit que l'article 11 traite d'une série de problèmes qui, dans une large mesure, sont des problèmes de droit international privé. Il convient de noter qu'il y a une grande différence entre les conventions de droit international privé et les conventions de droit international public. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la Convention de 1974 sur la prescription en matière de vente internationale d'objets mobiliers corporels, qui a été adoptée à la suite des travaux de la CNUDCI¹¹, contient quelque 40 articles sur le délai dans lequel doivent être intentées les actions fondées sur des réclamations relatives à des ventes internationales. Le présent projet essaie de régler des problèmes au moins aussi complexes. Les préoccupations de M. Kearney sont analogues à celles de M. TAMMES, mais vont quelque peu au-delà. Le texte de l'article 11 ne lui semble ni suffisamment clair, ni suffisamment précis pour atteindre le but recherché, que M. Kearney approuve évidemment.

15. Il craint que les dispositions de l'article 11 ne donnent lieu à des difficultés d'interprétation. Il

⁹ *Ibid.*, p. 199 et 200, par. 20.

¹⁰ *Ibid.*, p. 201, par. 24.

¹¹ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la prescription en matière de vente internationale d'objets mobiliers corporels* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.74.V.8), doc. A/CONF. 63/15.

comprend que le Rapporteur spécial ait utilisé le terme « bénéficiaire », pour laisser une certaine latitude dans l'application des dispositions de l'article, mais l'emploi de ce terme pose la question importante de savoir si l'État successeur devient le véritable titulaire des créances en question ou bien si c'est l'État prédécesseur qui reste le créancier, l'État successeur ayant un droit contre lui. La question présente un grand intérêt pratique à une époque où une part importante du commerce se fait par l'intermédiaire d'organismes commerciaux d'État. On pense, par exemple, au cas où des produits fabriqués dans le territoire auquel se rapporte la succession auraient été vendus par l'État prédécesseur avant la succession, mais seraient en cours d'expédition au moment de la succession. L'État prédécesseur aurait certains droits en vertu du connaissement et autres documents négociables; les dispositions de l'article 11, dans son libellé actuel, conduiraient à substituer dans ces droits l'État successeur à l'État prédécesseur. C'est là un résultat que les règles et usages commerciaux ne permettent pas d'obtenir dans la pratique.

16. Il va de soi que l'article 11 a besoin d'être amélioré. La règle doit être plus claire et plus précise, pour permettre aux États dont le système l'exige d'adopter la législation voulue. Sinon, chaque État interprétera l'article 11 à sa manière et les solutions adoptées varieront. Ce souci de clarté vaut également pour les États dans lesquels les conventions internationales qui ont été ratifiées sont considérées comme faisant partie de la législation interne; il est nécessaire d'éviter les interprétations divergentes du même texte dans des États différents.

17. Pour ce qui est du champ d'application de l'article 11, M. Tammes donne un sens très limité au terme « activité ». Pour sa part, M. Kearney pense que l'on peut donner à ce terme un sens plus large. Cependant, un problème de synchronisation peut se poser. M. Kearney prend l'exemple d'un prêt remboursable en vingt ans initialement consenti, au moins en partie, sur les revenus fiscaux du territoire auquel se rapporte la succession d'États. Si, à la date de la succession, dix-huit annuités ont déjà été payées et deux restent à régler, la question se posera de savoir si l'État successeur est en droit de recevoir une partie des deux derniers remboursements et, dans l'affirmative, sur quelle base.

18. Il y a aussi le problème des créances conjointes de l'État successeur et de l'État prédécesseur antérieures à la date de succession; l'article 11 ne fournit pas de directives pour régler le sort de ces créances. Il importe de déterminer les droits respectifs de l'État prédécesseur et de l'État successeur. M. Kearney ne propose aucun libellé précis, mais souhaite attirer l'attention sur la nécessité d'une étude plus complète de cet aspect de la question.

19. M. ELIAS dit que le principe dont s'inspire l'article 11 est acceptable; il complète le principe général du passage de tous les biens d'État de l'État prédécesseur à l'État successeur, défini à l'article 9.

20. M. Elias n'est cependant pas satisfait de l'emploi

du terme « créance » qu'il trouve ambigu. Ce terme devra être défini avec soin ou mieux encore remplacé par un autre. Pour M. Elias, le passage de tout l'actif de l'État prédécesseur à l'État successeur implique nécessairement le passage de tout le passif correspondant. Il est donc nécessaire de prévoir des dispositions non seulement pour le passage de toutes les créances, mais aussi pour le passage de toutes les dettes, et la limitation de l'article 11 aux créances ne paraît absolument pas justifiée. Ainsi, l'acquéreur d'un bien acquiert ce bien avec les charges qui y sont attachées; si le bien est grevé d'une hypothèque, le nouveau propriétaire sera tenu de payer le créancier hypothécaire. Il est clair que l'article 9 ne peut pas permettre à l'État successeur de succéder à tous les biens d'État sur le territoire auquel se rapporte la succession et, en même temps, de renoncer à toutes les dettes de l'État prédécesseur. M. Elias a examiné les articles figurant dans la section intitulée « biens de l'État tiers » (A/CN.4/282, chap. IV, D) et il a constaté qu'aucun d'eux, même pas l'article Z (Sort des biens de l'État tiers), ne semblait tenir compte du problème sur lequel il a attiré l'attention.

21. Si le principe énoncé à l'article 11 est généralement acceptable sous réserve de l'adoption de certaines des suggestions faites par M. Tammes, M. Kearney et lui-même, cet article à son avis devrait être formulé comme une règle supplétive et introduit par la réserve : « A moins qu'il n'en soit autrement convenu ». Nombre des points mentionnés par MM. Tammes et Kearney, particulièrement la question de temps, sont ceux que les États règlent généralement par voie d'accord. Les États intéressés sont toujours désireux d'écarter ces questions du champ des controverses, mais une règle supplétive est nécessaire dans le cas où aucune disposition ne serait prévue à ce sujet dans l'accord de dévolution ou tout autre instrument.

22. M. HAMBRO dit que le principe de la succession en ce qui concerne les créances, tel qu'il est énoncé dans le projet d'article 11, est acceptable mais risque d'être une application difficile dans les cas particuliers qui se présenteront vraisemblablement. S'il reconnaît que l'article 11 doit être considéré conjointement avec l'article 9, M. Hambro n'est pas certain que — comme on l'a soutenu — l'article 11 découle naturellement de l'article 9, La disposition selon laquelle les biens d'État nécessaires à l'exercice de la souveraineté passent à l'État successeur n'implique pas nécessairement que l'État successeur bénéficie aussi des créances attachées à ces biens. Si l'on veut qu'il en soit ainsi, il faut modifier le libellé, soit de l'article 9, soit de l'article 11. Bien que les deux articles se réfèrent à la souveraineté, deux aspects différents de la souveraineté sont en cause, et il importe d'établir entre eux une distinction. Compte tenu de la pratique des États mentionnée par le Rapporteur spécial, le mot « bénéficiaire » semble signifier que l'État successeur devient créancier à la place de l'État prédécesseur. Il faudrait aussi préciser ce point. Comme M. Elias l'a souligné, le projet d'article 11 est une disposition supplétive, mais cela est vrai de la plupart des articles sur la succession d'États.

23. Le texte français de l'article 11 utilise la terminologie du droit international public français et du droit administratif français, et il était évidemment très difficile à traduire en un anglais juridique correct. Par exemple, M. Hambro ne connaît pas le sens de l'expression *State debt-claim* et ne sait pas de quelle branche du droit elle relève. On se réserve parfois de clarifier le sens des textes dans le commentaire de la Commission, mais c'est une pratique dangereuse, car le commentaire n'est généralement pas lu par les fonctionnaires nationaux, les diplomates ou les juristes des ministères des affaires étrangères. Des textes destinés à être utilisés par les gouvernements doivent être clairs, simples et se suffire à eux-mêmes. Le projet d'article 11 traite d'une question complexe et il faudrait en examiner très attentivement le libellé. Cette tâche difficile pourrait être laissée au Comité de rédaction.

24. M. OUCHAKOV considère que l'article 11 ne se rapporte pas à la question des biens d'État, dont la Commission s'occupe actuellement. Dans l'hypothèse de la succession d'États, une créance d'État est une dette publique contractée par un État tiers à l'égard de l'État prédécesseur. Cependant, peut-on dire que la créance est due à l'État prédécesseur « du fait de l'exercice de sa souveraineté dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États »? M. Ouchakov ne le pense pas, car la dette a été contractée à l'égard de l'État tout entier, et non pas d'une partie seulement de son territoire. On ne peut pas dire non plus que l'État successeur bénéficie des créances redevables à l'État prédécesseur du fait de l'exercice de sa souveraineté dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États. Après la succession d'États, l'État prédécesseur ne peut plus percevoir d'impôts sur le territoire auquel cette succession se rapporte, car cette partie de son territoire est passée sous la souveraineté de l'État successeur. L'État successeur ne peut donc pas bénéficier du produit des impôts de l'État prédécesseur, puisque ces impôts n'existent plus.

25. On peut, certes, trouver des exceptions à cette règle dans la pratique. Par exemple, pendant la période transitoire au cours de laquelle la Tchécoslovaquie existait *de jure* mais pas encore *de facto*, c'est la monarchie austro-hongroise qui exerçait encore *de facto* la puissance publique sur le territoire tchécoslovaque : c'est donc elle qui percevait les impôts qui auraient dû être perçus *de jure* par la Tchécoslovaquie. Il s'agit cependant là d'une période transitoire et d'un cas exceptionnel : dans les cas normaux, l'État successeur ne peut pas bénéficier des recettes fiscales de l'État prédécesseur sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États, car elles n'existent plus après le transfert du territoire. L'État successeur ne peut bénéficier que de ses propres impôts, selon son droit interne. Il ne peut donc pas, comme le prévoit l'article 11, bénéficier des créances redevables à l'État prédécesseur du fait de l'exercice de sa souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

26. On peut également se demander quelle est la nature de l'activité exercée par l'État prédécesseur dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États, qui est visée à l'article 11. Il ne peut plus s'agir d'activités

publiques, car le territoire en question est passé sous la souveraineté d'un autre État. Il s'agit donc, pour les pays capitalistes, d'activités privées et, pour les pays socialistes, des activités d'une personne morale de droit civil dans le territoire qui appartenait à l'État prédécesseur et auquel se rapporte la succession d'États. Dans le cas, par exemple, où un État a investi à l'étranger des capitaux dans une société de droit civil, peut-on considérer ces capitaux comme des biens d'État? Certainement pas, car, en ce cas, l'État n'a pas agi en tant qu'État, mais en tant que personne morale de son propre droit civil. Les capitaux placés par un État dans une société de droit civil ne peuvent donc pas être transférés à l'État successeur en tant que biens d'État, car ce ne sont pas des biens d'État. Ainsi, si l'État successeur décide de nationaliser une entreprise privée, les capitaux placés dans cette entreprise par l'État prédécesseur en tant que personne morale de droit civil peuvent être nationalisés sans aucune compensation. La question des créances d'État évoquée à l'article 11 ne relève donc pas, à proprement parler, du sujet de la succession d'États.

27. M. Ouchakov estime qu'il faut s'en tenir, pour le moment, à la question des biens d'État proprement dits et attendre d'en avoir terminé avec cette question pour régler le problème des créances d'État. Il pense, comme M. Hambro, que le terme français « créances d'État » est beaucoup plus large que l'expression anglaise *State debt-claims*.

28. M. TSURUOKA partage la plupart des doutes exprimés au sujet de l'article 11. Comme dans le cas de l'article 10, il prie la Commission de remettre à plus tard toute décision sur la question de savoir si l'article 11 doit être maintenu dans les dispositions générales et, si oui, sous quelle forme. Il se demande si ce qui doit être dit à l'article 11 n'est pas déjà dit dans les articles précédents, notamment à l'article 9, tel qu'il a été modifié par le Comité de rédaction¹², compte tenu de la proposition de M. Elias et des observations de M. Kearney et de sir Francis Vallat.

29. La majorité des membres de la Commission ont estimé, en effet, qu'il ne fallait parler, à l'article 9, que du passage des biens d'État en général, sans aborder la question de la substitution de souveraineté. Or, comme l'a dit le Rapporteur spécial lui-même, l'article 11 n'est qu'une application de la règle générale de l'article 9. Dans son libellé actuel, il ne se justifie donc pas, car il a trait non seulement à la *lex gestionis*, mais aussi à la *lex imperialis*. Dans le second cas, ce n'est pas des effets de la succession d'États qu'il s'agit, mais de la succession d'États en tant que telle, c'est-à-dire de la substitution d'une souveraineté à une autre. Or, à l'article 11, il s'agit des biens d'État et non pas de la souveraineté elle-même. Il faut donc exclure de l'article tout ce qui appartient à la *lex imperialis* et ne retenir que ce qui relève de la *lex gestionis*.

30. M. Tsuruoka reconnaît, sinon la nécessité, du moins l'intérêt pratique de formuler une règle générale

¹² Voir 1329^e séance, par. 2.

relative à la question des créances d'État, mais il estime que cette règle générale ne pourra être dégagée que lorsque les nombreux problèmes qu'elle pose auront été examinés et réglés un par un. La Commission doit donc remettre à plus tard la décision à prendre sur l'article 11.

31. Sir Francis Vallat dit que la plupart des questions qui se posent à propos de la succession d'États en général, et de la succession aux biens d'État en particulier, seront réglées par voie d'accord ou par l'exercice de pouvoirs souverains, et c'est en fait pour des cas exceptionnels que la Commission essaie de prévoir des dispositions. Elles rédige des règles supplétives, et le fait que le projet d'article 11 s'appliquera seulement à des cas exceptionnels n'est pas une raison pour l'omettre. Sir Francis approuve le principe dont s'inspire cet article, qui doit être exprimé quelque part dans le projet. Qu'on doive le laisser à l'article 11, l'inclure dans l'article 9 ou le placer ailleurs est une question de rédaction. La Commission ne doit pas avoir peur de traiter de problèmes concrets; elle doit lutter contre la tendance à présenter aux gouvernements des règles abstraites qui seront difficiles à comprendre et à appliquer.

32. Le projet d'article 11 est évidemment lié à l'article 5 et à l'article 9. Il est également lié à des articles qui restent à examiner, notamment aux articles 13, 17, 21 et 29 (A/CN.4/282). Par exemple, il sera difficile d'investir des fonds, ainsi qu'on l'envisage à l'article 13, sans faire naître une créance sous une forme quelconque. Lors de l'examen du projet d'article 13, il faudra faire en sorte qu'il corresponde au projet d'article 11 ou *vice versa*; pour le moment, les deux articles s'appliquent à des situations assez différentes, étant donné que l'un concerne la souveraineté et les activités sur le territoire transféré et l'autre des fonds situés dans le territoire transféré ou qui lui ont été affectés. Le paragraphe 2 de l'article 13 pose aussi la question des charges et du passif. En parlant d'actif, de droits et de créances, on risque de donner l'impression que seul compte l'aspect positif de la succession aux biens d'État et que ces biens peuvent être transmis, libérés de toutes les obligations qui s'y attachent. Mettre l'accent sur ce point pourrait avoir des conséquences fâcheuses en ce qui concerne l'aspect négatif de la succession.

33. Sir Francis Vallat partage les doutes qui ont été exprimés quant à l'équivalence des expressions « créances d'État » et *State debt-claims*. Cette dernière expression n'est pas une expression juridique anglaise : les juristes anglais parleraient de *liquidated* ou *unliquidated claims*. Sir Francis n'est pas certain que l'expression *debt claims* comprendrait les créances de dommages-intérêts, par exemple. Si l'on conserve l'article 11, il convient de ne pas donner l'impression que certaines catégories de créances seront transmises à l'État successeur alors que d'autres, également justifiées en principe, ne lui seront pas transmises. Le Comité de rédaction devrait examiner cette question.

La séance est levée à 13 heures.

1323^e SÉANCE

Jeudi 5 juin 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. Ramanga-soavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Organisation des travaux

(reprise du débat de la 1313^e séance)

1. M. KEARNEY dit que le petit groupe consultatif du Bureau élargi a examiné comment accélérer l'étude des projets d'articles sur la succession d'États et a conclu que les dispositions de la section 2, « Dispositions particulières à chaque type de succession d'États » (A/CN.4/282), pourraient être traitées d'une manière plus expéditive, si elles étaient présentées dans un tableau comparatif avec une colonne distincte pour chaque type de succession. Les articles correspondants, par exemple les articles 12, 16, 10 et 28, figureraient en regard, en sorte que leurs différences et leurs similitudes apparaîtraient immédiatement. Ainsi, la Commission pourrait même être en mesure d'étudier quatre articles à la fois.

2. Sir Francis VALLAT approuve cette façon de procéder et suggère que, pour accélérer les travaux encore davantage, on laisse de côté, au stade actuel, les articles généraux sur les États tiers, dont l'étude pourrait prendre un certain temps.

3. M. BEDJAOUI est reconnaissant au groupe consultatif de sa proposition, car il est favorable à toute solution qui pourrait aider la Commission à gagner du temps. Il précise, toutefois, que les trois articles X, Y et Z, relatifs aux biens de l'État tiers, lui ont été inspirés par les observations formulées par les membres de la Commission en 1973. Il a ainsi voulu aider à dissiper certaines inquiétudes qui avaient été alors exprimées. Ces trois articles ne devraient pas prendre beaucoup de temps, car ils ne posent pas de problèmes majeurs. Par ailleurs, M. Bedjaoui craint que, lorsqu'elle abordera les différents cas de succession d'États et les différents types de biens d'État, la Commission ne soit amenée à s'interroger sur le sort des biens de l'État tiers. Il serait donc préférable, à son avis, de traiter rapidement cette question avant de passer à la typologie successorale. L'examen des trois articles consacrés aux biens de l'État tiers facilitera, par la suite, les travaux de la Commission.

4. M. KEARNEY dit que, de toute façon, puisque le tableau comparatif proposé ne pourra pas être établi avant lundi, la Commission aura encore le temps