

Document:-
A/CN.4/SR.1324

Compte rendu analytique de la 1324e 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>)*

créances résultant d'un instrument formel tel qu'un instrument créateur d'un *trust*. Si, en vertu d'un tel instrument, une banque est tenue d'effectuer des paiements à un État particulier, elle ne paiera pas à un autre État à cause de termes vagues d'une convention internationale qui peuvent être interprétés dans le sens d'une obligation de le faire. Pour aboutir à ce résultat, c'est-à-dire pour que l'État successeur devienne bénéficiaire à la place de l'État prédécesseur dans les circonstances envisagées à l'article 11, la convention internationale devra donner à la banque qui effectue le paiement, une protection juridique. Sinon, la banque versera simplement la somme due au tribunal et laissera les deux États concernés régler entre eux leur différend. Le problème est très réel et ne peut être éludé au moment de la rédaction de l'article 11. Il convient que le texte indique de façon parfaitement claire que, du point de vue juridique, l'État successeur devient le véritable créancier. Il devrait en outre spécifier, sans ambiguïté possible, que le paiement à l'État successeur décharge le débiteur de toute obligation vis-à-vis d'autres réclama-

38. Il y a une seconde question pour laquelle il faudrait prévoir une disposition spéciale. L'article 11 devrait stipuler que, si, dans les conditions qui régissent la dette, le débiteur n'a pas d'autre solution que de payer l'État prédécesseur, alors l'État débiteur est tenu de payer sans délai le montant en question à l'État successeur.

39. En troisième lieu se pose le problème des créances mixtes découlant d'activités antérieures à la succession de l'État prédécesseur menées sur le territoire auquel la succession se rapporte, associées à des activités menées sur le reste du territoire de l'État prédécesseur. La situation peut se compliquer du fait que les activités en question peuvent être continues. Il ne sera pas facile de régler convenablement ce problème et il est possible de laisser la question de côté jusqu'à ce que la Commission examine la question des dettes publiques. Si cette solution était retenue, il faudrait donner toutes les explications voulues dans le commentaire de l'article 11.

40. Enfin, il importe de clarifier les références à la « souveraineté » et à l' « activité » de l'État prédécesseur sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

41. M. Kearney formule l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte de tous ces points lorsqu'il remaniera le projet d'article 11.

42. M. OUCHAKOV, après avoir remercié le Rapporteur spécial de ses éclaircissements, fait observer que l'expression anglaise *debt-claims* est fallacieuse, puisqu'il n'est pas question de dettes dans l'article.

43. En outre, la législation soviétique, comme d'autres législations, permet à l'État d'agir soit en tant que puissance publique, soit en tant que personne de droit civil. Dans le premier cas, il n'est soumis ni à la juridiction soviétique, ni à celle d'aucun autre État; dans le deuxième cas, il est soumis à une juridiction nationale. Ainsi, lorsque l'État soviétique conclut un traité avec un autre État, il agit en tant qu'État et est, de ce fait,

soumis au droit international. En revanche, lorsqu'il conclut un contrat avec une société étrangère, il peut consentir à se soumettre soit à la juridiction de l'Union soviétique soit à celle d'un autre État. En ce cas, il agit à titre de personne morale de droit privé. Ce ne sont donc pas toujours des biens d'État qui sont en cause, mais souvent ceux d'une personne morale assujettie à une juridiction de droit privé.

44. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) répond qu'un État peut en effet avoir un comportement de personne morale et être traité presque comme un particulier, notamment en cas de différend avec une société étrangère, ou même avec une société nationale. Cette constatation fait ressortir la complexité du problème. Sans entrer dans le détail des situations qui peuvent se présenter dans les différents États, il faut retenir qu'en cas de créance d'État l'article 11 s'applique.

45. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer le projet d'article 11 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁵.

La séance est levée à 12 h 50.

¹⁵ Pour suite du débat, voir 1329^e séance, par. 9.

1324^e SÉANCE

Vendredi 6 juin 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. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, 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]

(suite)

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE X

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

*Article X*². — Définition de l'État tiers

Aux fins des articles de la présente partie, l'État tiers désigne un État qui n'est ni l'État prédécesseur ni l'État successeur.

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

² Texte révisé par le Rapporteur spécial.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que c'est à la suite des préoccupations exprimées par certains membres de la Commission, à la vingt-cinquième session³, qu'il a introduit dans son projet trois articles relatifs aux biens de l'État tiers, les articles X, Y et Z (A/CN.4/282). Ces dispositions, rédigées à la hâte, ne visaient que les biens de l'État tiers situés dans le territoire auquel se rapporte la succession. Or, plusieurs des dispositions relatives aux différents types de succession se réfèrent à l'État tiers non seulement parce qu'il possède des biens dans le territoire auquel se rapporte la succession, mais aussi parce que des biens ayant appartenu à l'État prédécesseur au moment de la succession se trouvent sur son propre territoire. M. Bedjaoui a donc modifié la définition de l'État tiers donnée à l'article X, afin qu'elle s'applique à l'un et l'autre cas. Différentes hypothèses peuvent être envisagées. Il arrive que l'État tiers ne possède pas de biens dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États, ou que les biens qu'il possède soient situés sur la partie du territoire qui reste à l'État prédécesseur après la succession. Ces deux situations ne sont pas affectées par le changement de souveraineté. En revanche, il importe d'envisager le sort des biens de l'État tiers qui se trouvent sur le territoire auquel se rapporte la succession et des biens qui ont appartenu à l'État prédécesseur et se trouvent sur le territoire de l'État tiers.

3. Au paragraphe 5 du commentaire de l'article X (A/CN.4/282, chap. IV, D), le Rapporteur spécial a indiqué que la Commission avait été amenée à adopter des définitions différentes de l'État tiers selon les sujets traités. En effet, l'État tiers ne peut se définir que relativement à une situation ou à un acte juridique particulier; c'est pourquoi une définition spécifique est proposée dans le projet. En matière de biens d'État, l'État tiers est un ancien partenaire de l'État prédécesseur, soit qu'il ait possédé des biens dans le territoire affecté par le changement de souveraineté, soit que des biens ayant appartenu à l'État prédécesseur se trouvent sur son territoire. Il ne s'agit pas d'envisager l'ensemble des relations réelles, y compris celles qui concernent les biens de l'État tiers situés dans le territoire ou la partie du territoire de l'État prédécesseur non affectée par la succession d'États. La succession reste sans effet sur le statut juridique de ces biens. L'État tiers se caractérise par le fait qu'il est étranger à la succession. Il n'est ni l'État qui cède, ni celui qui succède; il n'est pas non plus l'objet de la mutation territoriale et n'en bénéficie pas. La nouvelle définition de l'État tiers proposée par le Rapporteur spécial est donc formulée sous une forme négative. Par la suite, elle pourrait constituer un alinéa de l'article 3, consacré aux expressions employées.

4. Sir Francis VALLAT dit qu'il se réfère aux trois articles de la section intitulée « Les biens de l'État tiers », et non pas seulement à l'article X, qui contient la définition. Sir Francis hésite beaucoup à admettre que ces articles, et plus particulièrement l'article Z, qui porte sur le fond, soient véritablement essentiels dans le

projet. Lorsqu'un État se substitue à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, cette substitution ne peut avoir aucun effet juridique à l'égard des biens d'un État tiers. Les effets de la succession sont limités au rapport entre l'État successeur et l'État prédécesseur. Aussi n'est-il pas indiqué de considérer que la succession peut affecter les droits d'un autre État que l'État successeur et l'État prédécesseur; le choix de cette façon de voir amène à poser la question sérieuse des effets éventuels de la succession sur les droits réels des tiers en général. Si la Commission juge nécessaire de prévoir dans son projet une disposition spéciale concernant les États tiers, elle doit aussi étudier la situation des biens d'autres tierces parties comme les sociétés, les associations et les particuliers.

5. Le principe de base en la matière est que, après la succession d'États, la situation juridique dans le territoire auquel se rapporte la succession demeure inchangée tant que le nouvel État souverain n'a pas pris de mesures pour la modifier. L'énoncé clair de cet important principe juridique pourrait, en vérité, trouver sa place dans le projet.

6. M. OUCHAKOV dit que normalement l'élaboration des règles générales ne doit pas précéder celle des règles spéciales, mais qu'en l'occurrence il est bon d'introduire dès à présent une définition de l'État tiers dans le projet. Néanmoins, les projets d'articles relatifs aux biens de l'État tiers paraissent insuffisants, car ils ne prennent pas en considération le cas où ces biens se trouvent sur le territoire de l'État prédécesseur ou de l'État successeur; or, il n'est pas exclu que de tels biens risquent d'être affectés par une succession d'États. C'est pourquoi le projet d'article Z devrait être plus général et ne pas se limiter aux biens situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

7. En outre, le membre de phrase « sauf si l'ordre public de l'État successeur s'y oppose », par lequel se termine l'article Z, ne se justifie pas. Il ne faut en effet soumettre à aucune restriction le principe selon lequel les biens de l'État tiers situés sur le territoire de l'État prédécesseur ou de l'État successeur ne sont pas affectés par la succession d'États et, en tout cas, l'ordre public de l'État successeur ne saurait s'opposer à l'application de ce principe. Au début de l'article Z, les mots « Les droits de l'État tiers sur ses biens » ne sont pas satisfaisants non plus. Il faudrait préciser que ce sont les biens d'État de l'État tiers qui sont visés.

8. A propos de l'article Y, M. Ouchakov rappelle qu'à la vingt-cinquième session de la Commission il a élevé des objections contre le libellé de l'article 5⁴. Aux termes de cette disposition, les biens d'État s'entendent des biens, droits et intérêts de l'État prédécesseur. Si l'on employait maintenant, à l'article Y, l'expression « biens d'État de l'État tiers », les mots « biens d'État » s'appliqueraient, conformément à l'article 5, aux biens d'État de l'État prédécesseur, ce qui n'aurait aucun sens. Cette difficulté provient du fait que la définition des biens d'État contenue à l'article 5 vise les biens d'État de l'État prédécesseur et

³ Voir *Annuaire...* 1973, vol. I, 1240^e séance.

⁴ *Ibid.*, p. 117, par. 43 et suiv.

non pas les biens d'État en général. D'ailleurs, sous sa forme actuelle, cette définition n'est même pas satisfaisante en ce qui concerne les biens d'État de l'État prédécesseur. En cas de décolonisation, ce n'est pas le droit interne de l'État prédécesseur qui est décisif pour déterminer les biens d'État situés sur le territoire indépendant, mais la législation applicable à ce territoire. C'est pourquoi la Commission devra formuler une nouvelle définition des biens d'État de l'État prédécesseur lorsqu'elle examinera les dispositions relatives aux États nouvellement indépendants.

9. M. Ouchakov approuve l'article Z quant au fond, mais souhaite que cette disposition soit rédigée en termes plus généraux. Il propose le libellé suivant : « Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle les droits de l'État tiers sur ses biens d'État situés sur le territoire de l'État prédécesseur ou sur celui de l'État successeur. »

10. M. HAMBRO s'associe entièrement aux vues exprimées par sir Francis Vallat. Le projet d'articles à l'examen ne vise que les relations entre l'État prédécesseur et l'État successeur dans le cadre de la succession d'États. La question des biens des États tiers est tout à fait étrangère au sujet. C'est pourquoi, malgré les efforts méritoires du Rapporteur spécial, les projets d'articles X, Y et Z ne sont ni nécessaires ni même utiles dans le contexte du projet. En outre, comme ces dispositions ne visent que les biens des États tiers, on peut se demander ce qu'il advient des biens de sociétés nationales ou internationales, ou encore des biens de simples particuliers d'un État tiers. Il n'y a apparemment pas de raison de faire une distinction entre les biens d'un État tiers et ceux des autres tiers. Comme il jouit de la totalité des attributs de la souveraineté, l'État successeur peut prendre toutes les mesures qu'il juge bon sur son territoire à l'égard des biens d'États tiers et des biens de simples particuliers étrangers. Il peut notamment acquérir ces biens ou les nationaliser. Les questions de prix ou de compensation qui peuvent alors se poser sont sans rapport avec le phénomène de la succession. M. Hambro estime donc que les trois projets d'articles X, Y et Z devraient être éliminés du projet.

11. M. ELIAS dit qu'il serait sans doute utile que le Rapporteur spécial présente dès à présent les articles Y et Z. Les articles X, Y et Z constituent une série de nouveaux articles dont le but est de compléter le sixième rapport du Rapporteur spécial. De nombreux membres de la Commission, dont M. Elias lui-même, souhaitent commenter les trois articles à la fois, et la discussion serait facilitée si le Rapporteur spécial avait la possibilité d'expliquer plus en détail les raisons qui l'ont conduit à proposer l'ensemble de ce groupe d'articles.

12. Au sujet de l'article X, M. Elias note les hésitations du Rapporteur spécial lui-même au paragraphe 9 du commentaire, où il propose que la définition donnée dans cet article ne soit utilisée que d'une manière provisoire et ne figure pas dans un paragraphe distinct qui serait ajouté au projet d'article 3 relatif aux expressions employées.

13. La disposition principale de l'article Z, qui est un article de fond, exprime bien l'idée essentielle de conti-

nuité. Quant à l'exception figurant en conclusion « sauf si l'ordre public de l'État successeur s'y oppose », M. Elias constate que le Rapporteur spécial lui-même éprouve à son sujet des doutes sérieux, pour les raisons données aux paragraphes 7 et 8 du commentaire. Le paragraphe 8 indique que le Rapporteur spécial ne veut nullement donner à entendre que l'État successeur disposerait d'un droit discrétionnaire sur les biens de l'État tiers.

14. A moins qu'il ne soit sérieusement remanié et en particulier que l'exception d'ordre public, qui peut donner lieu à des controverses, ne soit supprimée, l'article Z ne doit pas trouver place dans le projet.

ARTICLES Y ET Z

15. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles Y et Z, dont le texte est le suivant :

Article Y. — Détermination des biens de l'État tiers

Aux fins des articles de la présente partie, les biens de l'État tiers s'entendent des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'États et conformément au droit interne de l'État prédécesseur, appartenaient à cet État dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

Article Z. — Sort des biens de l'État tiers

Les droits de l'État tiers sur ses biens situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États ne sont pas affectés par celle-ci, sauf si l'ordre public de l'État successeur s'y oppose.

16. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique que la détermination des biens de l'État tiers, qui constitue l'objet de l'article Y, ne peut se faire que compte tenu de la définition des biens d'État formulée par la Commission à l'article 5. Au cours des longs débats auxquels cette définition a donné lieu, il a insisté sur la difficulté de déterminer les biens d'État en se référant uniquement au droit interne de l'État prédécesseur. Dans son troisième rapport, il a cité une pratique abondante selon laquelle des États successeurs avaient appliqué leur propre droit interne pour établir quels étaient les biens qui leur passaient⁵. En outre, le Rapporteur spécial a souligné que, même dans l'ordre juridique de l'État prédécesseur, une distinction s'imposait en présence de territoires dépendants. En pareil cas, deux ordres juridiques coexistent, dans la mesure où un État colonial applique dans un territoire dépendant une législation spécifique, différente de la législation plus libérale en vigueur dans la « métropole ». Néanmoins, la Commission a estimé qu'il convenait de se référer à la législation de l'État prédécesseur. C'est de ce choix que découle l'anomalie signalée par M. Ouchakov. En fait, l'article 5 concerne les biens d'État de l'État prédécesseur qui sont susceptibles de passer à l'État successeur, mais cela n'empêche pas de considérer que les biens de l'État tiers visés à l'article Y sont des biens d'État. Si l'article Y disposait simplement que les « biens de l'État tiers » s'entendent des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'États et conformément au droit interne de l'État prédécesseur, appartenaient à l'État tiers, la difficulté ne serait pas résolue, étant donné qu'on ne peut pas définir l'ensemble

⁵ Voir *Annuaire...* 1970, vol. II, p. 149, sect. C.

des biens de l'État tiers, où qu'ils se trouvent, et notamment sur son propre territoire, par rapport au droit interne de l'État prédécesseur. Il importe donc de se référer expressément aux biens de l'État tiers situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États et qui sont susceptibles d'être affectés par cette succession. Sur le territoire en question se trouvent donc les biens d'État qui appartenaient à l'État prédécesseur en vertu de son droit interne, ainsi qu'il est prévu à l'article 5, et les biens d'État qui appartenaient à l'État tiers en vertu de cette même législation, ainsi qu'il est prévu à l'article Y.

17. Se référant aux observations de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de ne pas entrer dans le détail des conceptions juridiques propres à chaque système de droit. Il ne faut donc pas se demander si des biens relèvent du domaine public ou du domaine privé, ou si un État agit en qualité d'État souverain ou en qualité de personne morale de droit privé; il faut partir du principe que ce sont les biens d'État, qualifiés comme tels conformément au droit interne de l'État prédécesseur, qui sont en jeu et s'interroger sur leur sort.

18. Pour ce qui est de l'article Z, le Rapporteur spécial souligne que c'est afin de répondre au vœu de la Commission qu'il a introduit cet article dans son projet. Il s'étonne donc que certains membres de la Commission jugent maintenant cette disposition superflue et craignent qu'elle ne risque d'être interprétée, *a contrario*, comme signifiant que l'État successeur pourrait accaparer des biens privés étrangers. En fait, la propriété privée ne relève pas de la partie du projet que la Commission examine et qui se réfère aux biens d'État exclusivement. Peut-être faudrait-il le rappeler dans le commentaire.

19. Pour ce qui est de la réserve relative à l'ordre public de l'État successeur, qui figure dans l'article Z et à laquelle M. Ouchakov s'est référé, le Rapporteur spécial précise qu'il a en vue les cas où des États successeurs promulguent des lois qui les empêchent d'accepter sur leur territoire la présence de certains biens d'un État étranger. Il arrive qu'un État ne puisse tolérer le maintien sur son territoire d'une société mixte d'États parce qu'un certain État tiers a une participation dans cette société. A ce sujet, M. Bedjaoui renvoie au paragraphe 4 du commentaire de l'article Z (A/CN.4/282, chap. IV, D). Comme M. Hambro l'a fort bien fait observer, une hypothèse de ce genre est sans rapport avec la succession d'États. Les droits des États tiers sur leurs biens sont intangibles, mais si l'État successeur y touche, il agit en tant qu'État souverain et non en tant qu'État successeur. Si l'article Z se bornait à disposer que les biens de l'État tiers ne sont en aucun cas affectés par la succession d'États, il pourrait donner l'impression que l'État successeur ne peut en aucune manière toucher à ces biens, quand bien même ils ne seraient pas conformes à son ordre public. C'est pourquoi, si la réserve relative à l'ordre public de l'État successeur était supprimée, il faudrait préciser, dans le commentaire de l'article Z, qu'en vertu de ses attributs d'État souverain l'État successeur peut, après la succession, prendre certaines mesures à l'encontre des droits de l'État tiers.

20. M. TSURUOKA estime que la définition de l'État tiers donnée dans l'article X est acceptable, sous réserve de légères modifications de rédaction. La formule « l'État tiers désigne un État... » pourrait être remplacée par les mots « l'État tiers s'entend d'un État... », déjà employés dans d'autres articles. En outre, pour éviter de donner à l'article X une forme par trop négative, l'État tiers pourrait être défini comme « un État autre que l'État prédécesseur ou l'État successeur ».

21. Étant donné que l'article Y est essentiellement un article de liaison, il pourrait être avantageusement fusionné avec l'article Z. Pour ce qui est de cette dernière disposition, M. Tsuruoka approuve le principe de l'intangibilité des biens de l'État tiers, dans le cadre de la succession. Il se félicite que le Rapporteur spécial envisage de supprimer la formule « sauf si l'ordre public de l'État successeur s'y oppose », qui traduit une idée étrangère à la succession d'États proprement dite.

22. M. Tsuruoka propose de combiner les articles Y et Z en une disposition unique ainsi libellée:

« La succession d'États en tant que telle reste sans effet sur les biens, droits et intérêts qui, à la date de cette succession et conformément au droit interne de l'État prédécesseur, appartenaient à un État tiers et qui étaient situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États.»

Ce libellé est en harmonie avec l'article 12 du projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, selon lequel les traités territoriaux ne sont en principe pas affectés par une succession d'États⁶. Dans toute la mesure possible, il convient en effet d'aligner les dispositions du projet à l'étude sur celles du projet relatif à la succession d'États en matière de traité.

23. Sir Francis VALLAT dit qu'il souhaite répondre brièvement aux remarques du Rapporteur spécial. Il est très conscient du cadre dans lequel la Commission travaille à présent. L'article 4 (Portée des articles de la présente partie) et l'article 5 (Biens d'État) ont été adoptés précisément pour définir ce cadre. Les biens d'État sont définis à l'article 5 par rapport à l'État prédécesseur et la portée des articles de la première partie du projet, établie à l'article 4, est conditionnée par cette définition. Puisque la portée des projets d'articles est ainsi limitée aux effets de la succession d'États en matière de biens d'État tels qu'ils sont définis à l'article 5, l'objet de l'article Z est tout à fait étranger au sujet à l'étude. Si cet article est conservé dans le projet, il aura les conséquences que sir Francis a lui-même précédemment signalées.

24. M. ŠAHOVIĆ, se référant à l'article X, fait observer que la définition de l'État tiers, sous sa forme révisée, est suffisamment générale pour être introduite dans l'article 3 du projet. Comme il est question de l'État tiers dans plusieurs parties du projet, il serait opportun que cette définition s'applique à l'ensemble des articles.

25. Les articles Y et Z pourraient être fusionnés, ainsi que le propose M. Tsuruoka, pour autant qu'ils

⁶ *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 11 et 12.

restent dans les limites de la succession d'États. M. Šahović a constaté, à la lecture du commentaire de l'article Z, que le Rapporteur spécial a hésité à introduire dans cette disposition la réserve relative à l'ordre public de l'État successeur. Il s'est d'abord référé à des biens qui sont incontestablement des biens d'État de l'État tiers, comme les consulats, puis il s'est demandé s'il ne convenait pas de limiter la règle énoncée à l'article Z, compte tenu de l'ordre public de l'État successeur. De l'avis de M. Šahović, les questions que pourrait soulever l'ordre public de cet État ne relèvent pas de la succession d'États proprement dite, encore que dans la réalité de la vie de certains pays elles puissent se trouver mêlées à des questions de pure succession. Pour la Commission, il importe toutefois de distinguer ces deux catégories de questions et d'insister sur la règle générale, quitte à mentionner l'autre aspect du problème dans le commentaire. Personnellement, M. Šahović serait prêt à accorder aux biens d'État de l'État tiers le même traitement qu'aux biens appartenant à des étrangers. Au paragraphe 4 de son commentaire sur l'article Y, le Rapporteur spécial a indiqué de quelle manière il pense que les biens de l'État tiers doivent être déterminés conformément à la législation de l'État prédécesseur. Ses explications laissent entendre qu'il s'agit de biens d'État relevant du domaine privé, ce qui semble constituer une raison de plus d'estimer qu'il n'est pas nécessaire de mentionner l'ordre public dans la disposition finale de l'article Z. Toutefois, cette question ne pourra être réglée que lorsque les articles relatifs aux divers types de successions auront été examinés.

26. Enfin, M. Šahović relève que, dans ses observations sur les biens des États tiers (A/CN.4/282, chap. IV, D), le Rapporteur spécial a indiqué que l'État tiers peut être intéressé de deux manières par une succession d'États en matière de biens d'État. Il a ajouté que le second aspect du problème ne pourra pas être envisagé dans le cadre des dispositions générales qui régissent la partie du projet relative aux biens d'État. C'est précisément parce que M. Šahović est généralement porté à analyser chaque phénomène dans son ensemble qu'il propose maintenant de consacrer une disposition de l'article 3 à la définition de l'État tiers.

27. M. KEARNEY pense que, bien que les projets d'articles X, Y et Z et le commentaire du Rapporteur spécial relatif à ces articles montrent combien le problème des biens d'États tiers est lié à la question générale des biens d'État en cas de succession, les articles eux-mêmes touchent à un domaine d'une grande complexité qui va au-delà du sujet dont traite la Commission. En défendant la référence à l'ordre public dans le projet d'article Z, le Rapporteur spécial a exposé les situations concrètes pour lesquelles les articles étaient conçus, mais la réalité à laquelle ces articles se rapportent n'est pas tellement la succession envisagée du point de vue des biens d'État que les relations entre le régime juridique de l'État prédécesseur et celui de l'État successeur. Un exemple serait le transfert d'un territoire où un système juridique permettant aux organisations commerciales des États étrangers de posséder des biens serait remplacé, au moment de la succession, par un

régime juridique différent n'autorisant pas les États étrangers à exercer la propriété de biens sur ce territoire à des fins commerciales. Tenter d'élaborer des règles pour régler les problèmes que pourrait poser la substitution d'un régime juridique à un autre entraînerait la Commission en dehors du domaine dont elle s'occupe pour le moment : la succession aux biens d'État. Il serait donc peut-être mal avisé d'introduire la question du sort des biens des États tiers dans la série de projets d'articles à l'examen.

28. Le Rapporteur spécial a dit que, jusqu'à présent, les dispositions en question ne tenaient pas compte de la nature des biens en cause, ni de la question de savoir s'ils appartenaient à des organisations commerciales étatiques, mais seulement des effets de la succession sur les biens d'État. Cependant, si l'on traite du problème des biens des États tiers, il est utile de savoir si ces biens sont régis par le *jus imperii* ou le *jus gestionis*, car les règles applicables peuvent être différentes. Les règles régissant l'immunité souveraine, par exemple, sont différentes selon qu'il s'agit de l'un ou de l'autre type de propriété étatique. Si les règles que la Commission rédige maintenant devaient s'appliquer aux biens des États tiers, ces différences devraient être prises en considération. Ce problème se poserait aussi dans le cas des autres types de biens mentionnés par sir Francis Vallat. Une fois que des distinctions auront été faites au sujet de l'usage et de l'appartenance des biens, elles devront s'appliquer à tous les biens visés par les dispositions en question, qui traiteront alors de l'effet du remplacement d'un régime juridique par un autre bien plus que de l'effet de la succession d'États.

29. M. QUENTIN-BAXTER dit que sa position à l'égard des projets d'articles X, Y et Z découle de ce qu'il a dit au sujet du projet d'article 11⁷. Quelle que soit la manière dont on aborde le problème des biens des États tiers, il faut éviter d'élargir l'éventail des variables. Le texte ne doit aucunement impliquer qu'un nouvel État souverain peut se trouver dans une situation différente de celle de tout autre État souverain. Par exemple, M. Quentin-Baxter peut difficilement accepter l'exception énoncée à la fin du projet d'article Z. La règle qui est énoncée dans cet article est elle-même d'une conformité si évidente avec le droit général qu'elle n'a pas besoin d'être énoncée ou qu'elle peut l'être en des termes plus généraux.

30. Comme le Rapporteur spécial l'a signalé, il a fallu, pour élaborer le projet d'articles et le commentaire, procéder à une vaste étude et à un réexamen utile de définitions et d'hypothèses de travail déjà adoptées. Il existe un certain parallélisme entre le sujet à l'examen et celui de la succession en matière de traités, encore qu'il faille éviter d'établir de faux parallèles. Les dispositions relatives aux différents types de succession dans le projet sur la succession en matière de traités peuvent permettre de mieux distinguer les effets des différents types de succession dans les matières autres que les traités. En rédigeant les règles sur la succession en matière de traités, la Commission s'est efforcée à juste titre de bouleverser le moins possible

⁷ Voir séance précédente, par. 21 et 22.

les relations juridiques entre les membres de la communauté internationale et, par conséquent, elle s'est davantage souciée de la situation des États tiers que dans la série d'articles à l'étude. Dans le cas présent, elle s'occupe surtout des relations entre l'État prédécesseur et l'État successeur, dans le cadre des hypothèses de travail qu'elle a adoptées, et peut-être conviendrait-il de considérer les questions qui ne font pas partie de ces relations comme étant étrangères à ses préoccupations actuelles. Toutefois, pour le moment, la Commission n'a pas à prendre une décision définitive en la matière; elle devrait continuer à établir des définitions et à adopter des hypothèses de travail pour la question à l'étude.

31. M. OUCHAKOV dit que le principe énoncé à l'article Z ne pose pour lui aucun problème, non seulement en ce qui concerne les biens d'un État tiers, mais en ce qui concerne n'importe quels biens appartenant à un tiers — qu'il s'agisse d'un État ou d'un particulier. On pourrait même dire, à son avis, que la succession d'États en tant que telle n'affecte pas les biens étrangers, qu'il s'agisse de biens privés ou publics.

32. M. SETTE CÂMARA constate que les positions des membres de la Commission sur la question en discussion n'ont pas varié depuis que la Commission l'a examinée pour la dernière fois, en 1973. A son avis, la définition donnée dans l'article X est nécessaire et utile. Le projet d'articles serait incomplet en l'absence d'une disposition relative à la situation des États tiers ou au maintien du *statu quo* pour les biens d'État des États tiers. La version révisée de la définition, proposée par le Rapporteur spécial, est claire et simple. Elle est presque évidente, mais si on la combine avec les deux autres articles du projet, comme le suggère M. Tsuruoka, elle offrira une excellente solution. Le Comité de rédaction devrait étudier cette proposition et tenir compte de la suggestion de M. Ouchakov.

33. M. Sette Câmara ne partage pas les préoccupations de certains membres qui redoutent que, si l'on inclut dans le projet un article sur les États tiers sans faire mention des biens des personnes morales étrangères situés dans un territoire affecté par une succession, ces biens ne soient pas protégés par le droit international. La présente série de projets d'articles est uniquement consacrée aux biens d'État et traite par conséquent du problème des États tiers dans ce contexte. Seuls des États peuvent posséder des biens d'État. M. Sette Câmara pense comme d'autres membres de la Commission que l'exception, prévue à la fin du projet d'article Z, offre à l'État une latitude beaucoup trop grande en matière d'ordre public, notion mal définie en droit, et va à l'encontre du but de l'article. M. Sette Câmara se félicite de ce que le Rapporteur spécial envisage la possibilité de supprimer cette exception et d'introduire dans le commentaire une formule appropriée pour tenir compte des situations exceptionnelles qu'il a mentionnées. Même dans le commentaire, il serait judicieux d'éviter l'emploi de mots comme « ordre public », qui risquent d'être dangereux ou d'induire en erreur. En général, ces situations exceptionnelles sont traitées individuellement à mesure qu'elles se présentent dans la pratique et, à la connaissance de

M. Sette Câmara, elles n'ont pas suscité de difficultés. Par exemple, en Tchécoslovaquie, en vertu de la Constitution de 1948, les gouvernements étrangers ne sont pas autorisés à posséder des biens immobiliers. Plusieurs États possédaient déjà des biens en Tchécoslovaquie, tels que des ambassades et des consulats; mais leur situation a été respectée lors du changement de régime et ils ont conservé la propriété de ces biens, encore qu'ils ne puissent plus en acquérir.

34. M. USTOR pense qu'il serait utile de prévoir une règle exprimant l'intention du projet d'article Z, encore que cette intention puisse paraître évidente. Il est d'avis lui aussi que la référence à l'ordre public est mal venue et devrait être supprimée. La série d'articles à l'examen est consacrée au sort des biens d'État reconnus comme tels d'après le droit interne de l'État prédécesseur à la date de la succession. Les lois de l'État successeur entrent en vigueur après la date de la succession et ne peuvent pas avoir d'effet rétroactif ni d'effet extra-territorial. C'est pourquoi il ne convient pas de les mentionner, ni même d'y faire allusion. La Commission a suivi ce raisonnement lorsqu'elle a adopté le texte de l'article 5.

35. M. AGO estime que la proposition de M. Ouchakov relative à l'article Z constitue, dans l'ensemble, une excellente formule. Il a, toutefois, des réserves à formuler sur le dernier membre de phrase « situés sur le territoire de l'État prédécesseur ou sur celui de l'État successeur », qui lui paraît élargir le domaine de la règle. Il vaudrait mieux dire, à son avis : « situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États ».

36. M. OUCHAKOV fait observer qu'il s'agit là d'une règle très générale, qui ne s'applique pas seulement au territoire auquel se rapporte la succession d'États, mais à n'importe quel bien situé sur le territoire de l'État prédécesseur ou sur celui de l'État successeur.

37. M. AGO n'est pas entièrement convaincu par l'argument de M. Ouchakov, car la succession d'États concerne les biens situés sur le territoire auquel se rapporte cette succession. La question des biens d'État situés sur le reste du territoire de l'État prédécesseur ne relève pas de la succession d'États et la Commission ne doit s'occuper que de ce qui relève de la succession d'États en tant que telle.

38. M. BEDJAoui (Rapporteur spécial) constate que tous les membres de la Commission semblent d'accord sur le principe à énoncer pour régler le sort des biens de l'État tiers.

39. En ce qui concerne la définition de l'État tiers, on pourrait, comme l'a suggéré M. Šahović, placer la disposition de l'article X dans l'article 3 (Expressions employées) et modifier son libellé comme l'a proposé M. Tsuruoka : « Aux fins des articles de la présente partie, l'État tiers s'entend d'un État autre que l'État prédécesseur ou l'État successeur. »

40. Les articles Y et Z pourraient être regroupés en un seul article, sur la base des propositions de M. Tsuruoka et de M. Ouchakov. En ce qui concerne la proposition de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial partage les doutes de M. Ago sur l'opportunité de

mentionner la partie du territoire qui reste à l'État prédécesseur après la succession d'États, car les biens de l'État tiers qui se trouvent dans cette partie de territoire ne relèvent pas du sujet à l'étude. Il comprend le souci de M. Ouchakov d'énoncer une règle générale, mais il pense que la Commission doit s'en tenir aux biens affectés par la succession d'État. Il est convaincu, toutefois, que la proposition de M. Ouchakov, comme celle de M. Tsuruoka, fournira une base de travail utile au Comité de rédaction.

41. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les projets d'articles X, Y et Z au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

La séance est levée à 12 h 55.

⁸ Pour suite du débat, voir 1329^e séance, par. 19.

1325^e SÉANCE

Lundi 9 juin 1975, à 15 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tsuruoka, M. Ustor.

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

DÉCLARATION DE M. PINTO SUR LES ARTICLES DÉJÀ ÉTUDIÉS

1. Le PRÉSIDENT indique que, avant d'inviter la Commission à examiner l'article 12, il donne la parole à M. Pinto, qui désire formuler des observations sur les articles précédents.

2. M. PINTO dit qu'il regrette de n'avoir pu prendre part au débat sur les articles précédents. Il remercie le Président de lui donner la possibilité de faire quelques observations, notamment sur les articles 9 et 10 (A/CN.4/282), en les portant à l'attention du Comité de rédaction.

3. L'article 9 (Principe général du passage de l'ensemble des biens d'État) se réfère aux biens d'État « nécessaires à l'exercice de la souveraineté » sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États; tous ces biens passent de l'État prédécesseur à l'État successeur. Cependant, d'après la définition donnée à l'article 5, l'expression « biens d'État » s'entend des biens qui appartiennent à l'État prédécesseur conformément à son droit interne. M. Pinto ne saisit pas exactement la distinction entre les droits sur des biens qui sont des droits de propriété et les droits sur des biens qui sont des droits de souveraineté. La définition donnée à l'article 5, qui parle des biens qui « appartiennent » à l'État prédécesseur et se réfère expressément au « droit interne de l'État prédécesseur », semble s'appliquer uniquement aux droits de propriété et non aux droits de souveraineté. De l'avis de M. Pinto, il faudrait mentionner également les droits de souveraineté. L'article 10 (Droits de puissance concédante) est particulièrement important à cet égard, la puissance concédante étant bien plus un droit de souveraineté qu'un droit de propriété. Le paragraphe 3 de cet article² réserve le « droit éminent » de l'État sur « les biens publics et les ressources naturelles de son territoire ».

4. Il faudrait envisager la possibilité d'inclure dans le projet, à l'article 10 ou ailleurs, une disposition générale traitant de la question du passage des droits souverains, notamment sur les ressources naturelles, de l'État prédécesseur à l'État successeur. A ce propos, il n'est pas possible de négliger la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, que l'Assemblée générale des Nations Unies³ a adoptée en 1974; l'alinéa e du paragraphe 4 du dispositif de cette déclaration proclame comme l'un des principes fondamentaux du nouvel ordre économique international la « souveraineté permanente intégrale de chaque État sur ses ressources naturelles et sur toutes les activités économiques ». Le même paragraphe dispose que, « en vue de sauvegarder ces ressources, chaque État est en droit d'exercer un contrôle efficace sur celles-ci et sur leur exploitation par les moyens appropriés à sa situation particulière, y compris le droit de nationaliser ou de transférer la propriété à ses ressortissants, ce droit étant une expression de la souveraineté permanente intégrale de l'État. » La disposition se termine par les mots suivants : « Aucun État ne peut être soumis à une coercition économique, politique ou autre visant à empêcher l'exercice libre et complet de ce droit inaliénable. » Ce passage final est particulièrement significatif, en ce qu'il parle d'un « droit inaliénable ». En fait, d'un bout à l'autre de la Déclaration, le terme « droit » est utilisé systématiquement pour désigner ce que les États, ou du moins la plupart d'entre eux, considèrent comme tel.

5. M. Pinto suggère d'éviter d'employer, à l'article 10 ou ailleurs, le terme « concession ». Peut-être pourrait-on le remplacer par la formule suivante : « droit d'exploitation, d'exploitation, de gestion ou d'utilisation ».

² Paragraphe supprimé par le Rapporteur spécial dans son texte révisé; voir 1320^e séance, par. 35.

³ Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale.

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