

Document:-
A/CN.4/SR.1327

Compte rendu analytique de la 1327e 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>)*

biens. Cette explication soulève un problème qui concerne l'ensemble des articles 12 à 15. Ces articles sont conçus comme des règles supplétives et procèdent de l'hypothèse qu'en l'absence de dispositions contraires du traité conclu entre les États intéressés les biens considérés passent de l'État prédécesseur à l'État successeur. M. Ustor ne saurait souscrire à cette façon de voir. D'après le droit international coutumier contemporain, il n'existe de la part de l'État prédécesseur aucune obligation de transférer la monnaie, le trésor et les fonds d'État, non plus que les autres éléments considérés. C'est précisément parce qu'aucune obligation de ce genre n'existe en droit international que les États intéressés jugent indispensable de régler expressément ces questions par voie de traité.

29. M. SETTE CÂMARA n'a rien à redire au principe sur lequel se fonde l'article 12. Un article de ce genre est nécessaire si la Commission décide de prévoir expressément, dans le projet, le transfert des divers types de biens d'État, encore qu'il soit douteux qu'on puisse qualifier la monnaie de bien d'État.

30. M. Sette Câmara approuve la décision prise par le Rapporteur spécial de supprimer l'ancien paragraphe 1 de l'article 12, qui prévoyait que le privilège d'émission sur l'ensemble du territoire transféré passait à l'État successeur¹¹. Le droit d'émettre de la monnaie est un droit régalien; il n'est soumis à aucune règle.

31. Dans le nouveau texte du paragraphe 1, la référence au territoire transféré est une source de difficultés. La disposition se rapporte à la monnaie et aux réserves d'or qui se trouvent dans le territoire transféré; toutefois, à l'heure actuelle, la plupart des États détiennent d'importantes réserves, et notamment une grande partie de leur or à l'étranger. C'est ainsi que tous les membres du Fonds monétaire international sont tenus de laisser leur quote-part au Fonds; un quart de ces réserves doit être en or et le reste dans certaines devises. Il faudra préciser le paragraphe 1 à cet égard, car, dans l'état actuel du texte, aucune partie de ces réserves détenues à l'étranger ne passera de l'État prédécesseur à l'État successeur. Une autre difficulté provient de la référence à la monnaie et aux autres réserves « affectées » au territoire transféré. Dans un État moderne, il n'est pas possible de déterminer quelle part de la monnaie et des réserves d'or et de devises est affectée à un territoire déterminé.

32. Le paragraphe 2 de l'article 12 dispose que les actifs de l'institut central d'émission dans l'État prédécesseur sont partagés « en proportion du volume de la monnaie circulant ou détenue » dans le territoire transféré. Étant donné la grande mobilité de la monnaie, il sera impossible en pratique de déterminer quel montant est en circulation à la date de la succession. La proposition de M. Kearney d'adopter un volume moyen pendant une période de six mois semble donc réaliste malgré les difficultés d'ordre pratique qu'elle soulève. M. Sette Câmara ne voit cependant pas ce qui justifierait l'adoption d'un coefficient fondée sur le volume de la monnaie mise en circulation ou détenue dans le territoire transféré.

Ce critère est inapproprié, car un institut financier aura une énorme quantité d'argent en circulation, alors qu'une région industrielle, dont la contribution à l'économie du pays est bien plus grande, en aura beaucoup moins. Plusieurs autres critères ont été suggérés, tels que le produit national brut du pays et du territoire transféré. D'autres facteurs pouvant être pris en considération sont le produit de l'impôt et la population.

La séance est levée à 12 h 50.

1327^e SÉANCE

Mercredi 11 juin 1975, à 10 h 20

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, 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

ARTICLE 12 (Monnaie)² (suite)

1. M. TSURUOKA dit que la règle énoncée à l'article 12 n'est pas la seule solution possible du problème de la monnaie. Il faudrait donc la présenter comme étant une règle supplétive, en y ajoutant la restriction : « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ». Le Rapporteur spécial a trop mis l'accent, à son avis, sur le caractère de créance et de dette que revêt la monnaie, dont la nature a, en effet, subi des changements considérables au cours des dernières années. Il faut établir une distinction entre les monnaies qui ont cours sur le marché mondial et les autres. Lorsqu'il s'agit d'une monnaie comme le dollar, qui a un cours universel, il n'y a pas lieu d'envisager une compensation en or ou en devises; mais lorsque la monnaie n'a pas un cours mondial, la question de la compensation peut se poser. Par exemple, quand l'île d'Okinawa a été rendue au Japon, étant donné que le dollar a cours dans le monde entier et est universellement admis

¹¹ *Ibid.*, p. 33, art. 12.

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

² Pour texte, voir 1325^e séance, par. 6.

comme moyen de paiement, aucune disposition spéciale relative à la monnaie n'a été incluse dans l'accord conclu entre le Japon et les États-Unis d'Amérique. Toutefois, à titre de mesure intérieure, le Gouvernement japonais a décidé de compenser la différence entre le cours du dollar à la date du retour de l'île (305 yens) et le cours en vigueur avant la crise monétaire (360 yens). Il a donc versé une différence de 55 yens à tous les porteurs de dollars qui voulaient convertir leurs dollars en yens. Par contre, quand l'île Amami O-Shima a été rendue au Japon, la question de la monnaie a été réglée de façon différente, car les autorités d'occupation américaines avaient émis une monnaie qui n'avait cours que dans ces îles. Le Gouvernement japonais a accepté, dans l'accord conclu à ce sujet avec les États-Unis, de ne demander aucune compensation monétaire au Gouvernement américain.

2. Ces exemples montrent que le problème de la monnaie ne peut être réglée de la même façon dans tous les cas, même lorsque ce sont les mêmes pays qui sont en cause, et que chaque cas d'espèce exige une solution particulière. Il faut donc se montrer extrêmement prudent en énonçant une règle relative à la monnaie, car la diversité des situations est telle qu'il est difficile de dégager une règle uniforme. M. Tsuruoka n'est pas opposé, toutefois, à ce que l'on énonce une règle supplétive, en introduisant la réserve nécessaire au paragraphe 1 de l'article 12.

3. Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 12, il est très difficile de déterminer selon quel critère il convient de partager l'actif de l'institut central d'émission. Les rapports entre les réserves en or et en devises et la monnaie en circulation ont tellement changé depuis quelque temps qu'on ne peut guère considérer l'actif de l'institut central d'émission comme une garantie de la monnaie. Il vaudrait mieux prévoir que l'actif de l'institut central d'émission de l'État prédécesseur ne soit pas affecté par la succession d'États.

4. Il faudrait également définir ce qu'on entend par « transfert d'une partie de territoire ». La Commission devrait reprendre, à cet égard, la formule qu'elle a adoptée l'année précédente dans le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités³.

5. M. Tsuruoka note, par ailleurs, que l'article 13 fait état des dettes publiques, alors qu'il n'en est pas question à l'article 12. Il faudrait aligner ces deux articles.

6. Il est difficile d'énoncer, à l'article 12, une règle uniforme applicable dans toutes les circonstances, car il faut tenir compte de la diversité des cas d'espèce et des solutions possibles. Il faudrait donc dire clairement que, la plupart du temps, les questions monétaires sont réglées par des accords internationaux. Même si l'on énonçait une règle supplétive, sa valeur pratique serait faible, car les exemples récents montrent que le transfert d'une partie de territoire, au sens de l'article 12, procure à l'État successeur de tels avantages qu'il est rare que celui-ci exige de l'État prédécesseur des

compensations monétaires. Il faut donc se montrer très prudent en énonçant une règle à ce sujet.

7. M. QUENTIN-BAXTER estime, à propos de l'importante question, soulevée par M. Pinto⁴, de la relation entre le projet d'articles à l'examen et la doctrine de la souveraineté sur les ressources naturelles, que la Commission devra prendre en considération le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles à un stade ultérieur de ses travaux. C'est toutefois pour d'excellentes raisons que, jusqu'à présent, elle n'a pas formulé ce principe dans le projet. La première de ces raisons est sans aucun doute le caractère général du principe que la Commission a envisagé en décidant de ne pas l'énoncer à l'article 10, dans le contexte limité des droits de puissance concédante. Le Rapporteur spécial a accepté de supprimer, dans cet article, les dispositions de l'ancien paragraphe 3 (A/CN.4/282), qui réservait « le droit éminent de l'État sur les biens publics et les ressources naturelles sur son territoire »; cette disposition renvoyait de toute évidence à la question de la souveraineté, qui a des prolongements plus lointains que celle de la propriété. Ce sont les mêmes considérations qui ont amené le Rapporteur spécial à supprimer, à l'article 12, la référence au privilège d'émission figurant dans la version de l'article qu'il avait présentée dans son sixième rapport⁵.

8. La seconde raison, excellente elle aussi, de ne pas formuler le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles, c'est qu'à le faire on risquerait de mélanger des règles se situant à deux niveaux différents : les règles relatives à la souveraineté et les règles relatives à la propriété. De l'avis de M. Quentin-Baxter, il faut maintenir une nette distinction entre le plan de la souveraineté et celui de la propriété. Le projet d'articles a pour objet de déterminer les conséquences du changement de souveraineté sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États; ces conséquences sont examinées sur le plan du droit interne. En un certain sens, le sujet sur lequel porte la discussion se situe à l'intersection du droit international et du droit interne. Les règles de droit international en cours d'élaboration visent des biens qu'il s'agit d'identifier par le statut qui leur est conféré en droit interne. A son avis, la Commission a eu entièrement raison de décider de limiter les dispositions du projet aux biens d'État définis comme tels par le droit de l'État prédécesseur, qui était le droit en vigueur à la date de la succession.

9. M. Quentin-Baxter estime que la Commission ne devrait pas, au stade actuel, s'occuper des ressources qui n'ont pas fait l'objet d'une appropriation en vertu du droit interne de l'État prédécesseur. Les systèmes de droit interne diffèrent sensiblement quant à l'étendue du droit de propriété privée. Dans les pays de *common law*, les droits de propriété foncière appartenant à un simple particulier ou à un organisme public sont toujours limités et soumis au droit de domaine éminent du souverain. Dans le propre pays de M. Quentin-Baxter, la Nouvelle-Zélande, le droit de domaine

³ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 14.

⁴ Voir 1325^e séance, par. 3 et 4.

⁵ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 33.

éminent a toujours existé. La terre est détenue par des particuliers ou par l'État lui-même en vertu de concessions de la Couronne, mais la concession préserve le droit du souverain de porter atteinte à la propriété de la terre pour des raisons d'intérêt général. De surcroît, de vastes étendues de montagnes et d'autres terres continuent à ressortir à la souveraineté et n'ont jamais fait l'objet d'une approbation. Le projet d'articles à l'examen porte sur le passage, au niveau de la propriété, de certains biens de l'État prédécesseur à l'État successeur. La question du droit résiduel que le souverain conserve par-delà la propriété sort du cadre du projet.

10. Il est significatif que la Commission se soit instinctivement abstenue de s'engager dans la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État. C'est plus particulièrement au droit interne qu'il appartient de faire cette distinction, qui en fait est totalement étrangère, sinon contraire, aux principes fondamentaux de la doctrine constitutionnelle de certains pays. Si à présent la Commission allait au-delà de la question de la propriété en droit interne, elle risquerait d'être entraînée une fois de plus dans cette distinction avec toutes les difficultés qu'elle comporte. M. Quentin-Baxter comprend le souci de ceux qui suggèrent d'introduire dans le texte la distinction entre les biens meubles et les biens immeubles, mais les avis sur cette distinction sont marqués, sinon déterminés, par les différentes conceptions des droits nationaux, et il n'est donc pas partisan de l'introduire. La Commission devrait rechercher une solution mixte; la présence matérielle des biens sur le territoire auquel se rapporte la succession ne devrait pas constituer le seul critère à prendre en considération. Le Rapporteur spécial lui-même a suggéré d'autres modes de rattachement des biens au territoire.

11. M. Kearney a fort justement signalé le danger qu'il y a à vouloir traiter dans un seul article plusieurs sujets relativement spécialisés⁶. La Commission doit élaborer des règles qui soient applicables sur le plan du droit interne. La question ne se pose pas simplement du point de vue des États qui légifèrent pour donner effet à leurs obligations de droit international. Il s'agit du processus beaucoup plus mécanique qui consiste à appliquer effectivement les règles élaborées dans les relations commerciales et fiscales. M. Kearney a également signalé que, dans les conventions de droit international privé, il a souvent été jugé nécessaire de consacrer de nombreux articles à des questions qui, dans le projet à l'examen, sont réglées en un seul⁷. Cependant, la Commission n'a ni les moyens, ni le temps d'entrer dans le détail de ces questions.

12. Dans ses travaux, la Commission part généralement de l'hypothèse que les règles qu'elle élabore auront le caractère de règles supplétives, et cette méthode est, certes, fort justifiée. En matière de succession d'États, la situation est tellement complexe et propre à chaque cas d'espèce que les États intéressés auraient

presque toujours intérêt à conclure des accords particuliers. Sir Francis Vallat a suggéré d'inclure dans le projet d'articles une disposition de nature à encourager la conclusion de tels accords⁸. Cependant, il est généralement admis que tout ensemble de règles établi par la Commission doit exercer une influence sur les États, en identifiant les principes selon lesquels ceux-ci doivent agir et qu'ils doivent inscrire dans les actes qu'ils concluent. La Cour internationale de Justice a assumé un rôle analogue lorsqu'elle s'est occupée des problèmes du plateau continental de la mer du Nord⁹. La Cour n'a aucunement limité la liberté des États souverains de conclure tous les accords qu'ils jugeraient bons; elle a cependant souligné que, à moins d'avoir de bonnes raisons de déroger aux critères normalement applicables, les parties devaient respecter certains principes. Sa tâche étant ainsi définie, la Commission doit s'efforcer de formuler des articles précis et détaillés qui s'appliqueront automatiquement lorsque les États concernés n'auront pas déterminé leur propre régime. La Commission doit indiquer expressément qu'il appartient à ces États de mettre au point un régime qui leur soit propre et que, pour sa part, sa tâche est essentiellement de leur indiquer des solutions et de leur fournir des directives.

13. Quand il s'agit de questions comme la monnaie, la Commission peut difficilement s'en débarrasser par de vagues généralités. M. Kearney a montré qu'il était nécessaire d'élargir la portée du texte actuel de l'article 12, qui, sous sa forme actuelle, n'énonce pas un principe équilibré en matière de monnaie.

14. Au sujet de la question soulevée par M. Ustor¹⁰, M. Quentin-Baxter considère que la décision de la Commission demandant au Rapporteur spécial d'adopter comme hypothèse de travail les quatre types de succession d'États déjà retenus dans le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, est fondée sur des raisons valables de convenance doctrinale et pratique. Sur le plan de la doctrine, la Commission doit tenir dûment compte des principes fondamentaux, par exemple la théorie et le droit de la décolonisation établis par les Nations Unies et le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles, comme elle l'a fait dans ses travaux sur la succession d'États en matière de traités.

15. Des raisons de convenance pratique justifient aussi l'adoption d'une division en quatre catégories. Le cas des unions d'États diffère des autres cas de succession d'États en ce que l'État prédécesseur disparaît et qu'il ne se pose donc aucun problème de répartition des biens. En revanche, dans les successions de la catégorie où entre en jeu la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, deux États souverains sont en cause et il leur est loisible de passer les accords nécessaires avant la succession. Le cas d'un État nouvellement indépendant doit aussi être traité à part. Une décision est alors prise sur la répartition des biens entre l'État prédécesseur et l'État

⁶ Voir séance précédente, par. 20 et 21.
Voir 1322^e séance, par. 14.

⁸ Voir 1319^e séance, par. 16.

⁹ *C.I.J. Recueil 1969*, p. 3.

¹⁰ Voir 1325^e séance, par. 17.

issu de la succession. La répartition intervient ordinairement par une décision incorporée à un autre instrument qu'un accord entre les États. C'est précisément pour prévoir ce cas que l'on a suggéré la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé ». La référence à un accord, dans cette formule commode, vise des situations du type de celles qui relèvent de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités; la référence à une décision vise le cas d'un État nouvellement indépendant.

16. Lors de l'examen du projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités en première et en seconde lecture, la Commission avait reconnu qu'il pouvait y avoir des cas de séparation dans des conditions de désordre et d'antagonisme dans lesquelles les principes à appliquer seraient sensiblement les mêmes que dans le cas d'un État nouvellement indépendant. Tout au long de ses travaux, la Commission avait souligné la nécessité de rester en contact étroit avec les réalités de la vie internationale et elle avait cherché à déterminer les règles coutumières du droit international en se référant à la pratique réelle des États. M. Quentin-Baxter s'est donc quelque peu inquiété d'entendre suggérer, au cours de la discussion, qu'il n'était pas nécessaire de prévoir des règles détaillées pour les cas du type de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. Il en va de même de la suggestion selon laquelle les règles en cours d'élaboration ne devraient pas être présumées applicables aux matières dont les États intéressés choisiraient de ne pas traiter. Si cette façon de voir était adoptée, elle réduirait de façon considérable la portée des projets d'articles et de leurs commentaires.

17. La présentation synoptique en quatre colonnes des dispositions concernant les quatre types de succession d'États¹¹ facilite la comparaison des règles, qui montre que ni la pratique des États, ni la logique ne requiert des règles très différentes dans les divers types de succession. Le Rapporteur spécial a sagement ménagé la possibilité de fondre en un seul les quatre articles relatifs à une même catégorie de biens d'État. Pour sa part, M. Quentin Baxter se félicite de cette attitude et demande qu'il soit pris soigneusement note de toutes les similitudes et différences en vue de réaliser une telle fusion aussi souvent que possible. Dans ce processus de l'élaboration de règles appropriées, il peut être dangereux de vouloir trop entrer dans les détails. Des règles détaillées formulées *a priori* peuvent se révéler incapables de répondre aux besoins de l'État prédécesseur et de l'État successeur; les deux États seront alors enclins à s'entendre pour ne pas tenir compte de ces règles. M. Quentin-Baxter ne pense pas non plus que la Commission dispose des moyens ou du temps nécessaires pour mettre sur pied un ensemble de règles supplétives qui constitueraient une sorte de garde-fou dans les multiples éventualités de la vie internationale. Si, cependant, la Commission se propose de formuler un ensemble de principes directeurs pour aider les États à parvenir à des solutions équitables,

les arguments de M. Ustor semblent moins convaincants.

18. Il y a des cas peu importants de succession d'États dans lesquels la plupart des problèmes traités aux articles 12 et 15 ne se poseront probablement pas. On peut citer le transfert d'une petite partie du lit d'un fleuve n'ayant jamais fait auparavant l'objet d'un droit de propriété, à la suite d'un changement de cours du fleuve qui modifie la frontière entre des États. Les problèmes envisagés se poseront dans les cas importants de succession, comme celui de l'absorption de Terre-Neuve par le Canada — un exemple qui, incidemment, montre les difficultés de réduire les cas particuliers à une classification quadripartite assez arbitraire des types de succession.

19. Dans les cas où un territoire qui a une vie et une population propres passe d'une souveraineté à une autre, la question de la souveraineté sur les ressources naturelles se pose. A l'époque des Nations Unies, il faut en pareil cas tenir surtout compte des peuples et non pas seulement des États. La question qui se pose est celle des relations entre tous les éléments de la configuration géographique du territoire et les gens qui vivent sur place.

20. Quelles que soient les variations introduites pour tenir compte des exigences des différents types de succession d'États, il convient de reconnaître l'existence d'un ensemble de principes fondamentaux qui ne sont pas contredits par la pratique des États. Cela milite en faveur de l'optique adoptée par le Rapporteur spécial. La Commission doit procéder avec beaucoup de prudence, car toutes les règles concrètes qu'elle pourra formuler contiendront nécessairement un important élément de développement progressif du droit international. M. Quentin-Baxter suggère donc que, dans ses travaux, la Commission pense en termes de variation des limites territoriales de l'application des traités et laisse en suspens les autres cas possibles. La Commission doit rechercher les moyens d'apporter une aide pratique dans les cas de succession, sans entreprendre une tâche trop minutieuse et trop vaste pour convenir à ses méthodes de travail ou tenir dans son calendrier.

21. M. RAMANGASOAVINA dit que la monnaie est un bien d'État très important, car elle est l'expression d'un droit régalién de l'État, un signe extérieur de sa souveraineté. Dans son commentaire sur l'article 12 (A/CN.4/282, chap. IV) et dans sa présentation orale, le Rapporteur spécial a indiqué ce qui constitue la monnaie, et il a précisé qu'elle doit permettre aux services et institutions de continuer à fonctionner dans le territoire auquel se rapporte la succession. Au moment de la substitution d'une souveraineté à une autre sur un territoire donné, la question du sort de la monnaie et des réserves d'or et de devises revêt une importance capitale, et l'État assume une obligation de garantie des signes monétaires qu'il a mis en circulation. Si, dans la plupart des cas de changement de souveraineté sur un territoire, les questions monétaires font l'objet d'un accord entre l'État prédécesseur et l'État successeur, il est néanmoins absolument nécessaire d'élaborer des règles supplétives.

¹¹ Voir 1323^e séance, par. 1 à 5, et 1325^e séance, par. 15 à 22.

22. Un cas, qui s'apparente à la fois au transfert d'une partie de territoire et à une sécession, peut être ajouté aux types de succession retenus par le Rapporteur spécial. C'est le cas où un pays, après avoir accédé à l'indépendance, accepte conventionnellement de continuer de faire partie d'une certaine zone monétaire et de conserver ainsi des liens avec l'État prédécesseur. Un problème de succession en matière de monnaie ne se pose qu'au moment où il décide de quitter la zone monétaire en question et d'avoir sa propre monnaie, garantie par exemple par des droits de tirage spéciaux. Il s'agit en quelque sorte d'une sécession monétaire, d'un transfert de la souveraineté monétaire qui ne concerne pas, à proprement parler, un État nouvellement indépendant. Au moment où l'État en question acquiert son indépendance monétaire, la monnaie en circulation, même si elle prend une dénomination propre, reste associée à la zone à laquelle elle était auparavant rattachée et elle continue à être garantie par une masse d'or ou de devises. L'État successeur doit donc disposer, dans ses propres caisses, de réserves constituant une contrepartie de la monnaie en circulation ou des créances de devises.

23. Non seulement la monnaie d'un pays détermine la confiance qu'il inspire à l'extérieur, mais elle est le reflet de son économie et de sa richesse nationale. L'État qui exploite ses ressources naturelles et les vend à l'étranger obtient, en contrepartie, des devises qu'il convertit généralement en monnaie nationale, mais qui sont garanties par des réserves. La thésaurisation, spécialement dans de jeunes pays d'Afrique comme Madagascar, prend parfois la forme d'une acquisition de biens matériels. Certains habitants préfèrent déposer leurs économies dans des banques, tandis que d'autres préfèrent acheter des biens, comme des animaux de trait. En cas de changement de souveraineté, les biens que possèdent ces habitants devraient continuer à bénéficier d'une garantie monétaire sous forme de réserves dans les caisses de l'État.

24. Le principe énoncé à l'article 12, selon lequel la monnaie mise en circulation et les réserves d'or et de devises stockées dans le territoire passent en pleine propriété de l'État prédécesseur à l'État successeur, répond à une nécessité : la viabilité de l'État successeur. Il en est de même des actifs de l'institut central d'émission, car la mise en circulation de monnaie ne se justifie que si elle est couverte par une contrepartie dans les caisses de l'État. Il n'est pas inutile de consacrer ces principes dans un article, bien que la grande majorité des États prennent la précaution de régler les questions de succession en matière de monnaie par voie d'accord. Le plus souvent, les négociations qui précèdent ces accords se font à l'amiable, mais les intéressés ne se trouvent pas toujours dans un rapport de forces satisfaisant. Il importe donc qu'au moment où un pays souhaite jouir de sa pleine souveraineté, il ait la certitude que sa monnaie n'est pas que du papier et qu'elle est garantie par des réserves d'or et de devises de l'État prédécesseur.

25. M. BILGE estime que le débat consacré à la typologie successorale n'a pas été vain, car il a permis à la Commission de faire la lumière sur bien des points.

La question de la monnaie est fort délicate et fait appel à des notions très techniques, mais que le Rapporteur spécial a réussi à dominer.

26. D'une manière générale, il semble que les membres de la Commission s'accordent désormais à reconnaître la nécessité de règles résiduelles pour chaque type de succession. C'est là un progrès notable, car il importe avant tout, lorsqu'on examine un type particulier de succession, de tenir compte de l'existence éventuelle d'un accord entre l'État prédécesseur et l'État successeur.

27. Étant en faveur de règles spécifiques pour chaque type de succession, M. Bilge ne peut qu'approuver la formulation de l'article 12. Cette disposition vise un type tout à fait particulier de succession, qui n'implique ni la disparition, ni la création d'un État; aussi doit-elle contenir des règles de portée limitée. Il est essentiel d'épurer au maximum les règles relatives à chacun des types de succession. D'autres dispositions, comme l'article 13, pourront être modifiées en ce sens; d'autres encore, comme l'article 15, pourront même être supprimées.

28. Il conviendra aussi de préciser, dans le commentaire de l'article 12, que cette disposition ne vise pas les transferts de territoires de peu d'importance, comme les rectifications de frontières, puisqu'ils n'entraînent pas de véritables successions d'États. Ne tomberait pas sous le coup de cette disposition, par exemple, l'échange de certains îlots et terrains de faible superficie intervenu l'année précédente entre l'Union soviétique et la Turquie.

29. M. Bilge approuve le choix, fait par le Rapporteur spécial, de certaines catégories de biens d'État qui ont constitué l'objet d'accords de succession. Certes, on pourrait se borner à traiter, d'une manière générale, des biens meubles et immeubles, mais il est préférable de s'attacher principalement aux difficultés qu'ont connues les États lors de la négociation et de la conclusion d'accords. Cette méthode pragmatique exige cependant beaucoup de prudence, car certaines catégories de biens d'État, comme la monnaie, soulèvent des questions très techniques. On constate, par exemple, que les fonctions de la monnaie se multiplient à mesure que naissent de nouveaux besoins sociaux et politiques. Il faut donc se garder d'entrer dans les détails et, en particulier, il ne faudrait envisager qu'avec la plus grande circonspection les critères suggérés par M. Kearney.

30. La disposition essentielle de l'article 12 semble être celle du paragraphe 2, qui énonce le principe du passage, de l'État prédécesseur à l'État successeur, des actifs de l'institut central d'émission. Le paragraphe 1 ne constitue qu'une sorte d'introduction, assez imprécise, concernant le passage de la monnaie à l'État successeur. Au sujet de ce paragraphe, M. Bilge se demande si c'est la masse monétaire qui passe à l'État successeur, ou si ce sont les droits sur cette masse, y compris le privilège d'émission. Ce privilège, que le Rapporteur spécial n'a pas mentionné dans la nouvelle version de l'article à l'examen, constitue un attribut de la souveraineté, et il n'y a pas de raison qu'il ne fasse pas l'objet d'une succession. Il est entendu que ce privilège d'émission doit être distingué de la pleine

liberté de légiférer, que l'État successeur possède après la succession. Si l'article 12 ne devait viser que la masse monétaire, les difficultés pourraient surgir lors de l'examen de l'article 13, relatif au trésor et aux fonds d'État.

31. C'est avec raison que le Rapporteur spécial a ajouté le mot « affectés » dans l'un et l'autre paragraphes de l'article 12¹², car il importe toujours d'établir un lien étroit, pour le type de succession envisagé, entre les biens d'État et le territoire. Il conviendrait de bien insister sur ce point dans le commentaire.

32. Quant au principe énoncé au paragraphe 2 de l'article 12, selon lequel les actifs de l'institut central d'émission dans l'État prédécesseur sont partagés en proportion du volume de la monnaie en circulation ou détenue dans le territoire auquel se rapporte la succession, il répond à des considérations de justice. Toutefois, le critère du volume de la monnaie n'est qu'un critère parmi d'autres et il pourrait donner lieu à des injustices dans certains cas. Mieux vaudrait peut-être se référer à la notion de partage équitable, qui permettrait, selon les cas, de prendre en considération soit le volume atteint par la monnaie pendant une certaine période, soit d'autres critères.

33. M. ŠAHOVIĆ, constatant que toutes les questions que pouvait soulever l'article 12 semblent avoir été évoquées, veut simplement souligner le fait que la Commission a tendance à considérer les dispositions propres à chaque type de succession comme des règles supplétives. Cette tendance est compréhensible, car les accords qui peuvent intervenir entre les États intéressés ont un caractère impératif. Un problème de technique de codification se pose néanmoins. Pour codifier le droit international, la Commission s'est toujours efforcée d'énoncer des règles générales, après une étude de la pratique des États, de la jurisprudence et de la doctrine. Pour concilier ses méthodes traditionnelles de codification avec la technique actuellement envisagée, la Commission devra veiller, dans la suite de ses travaux, à énoncer le plus grand nombre possible de règles générales. Étant donné la complexité du domaine de la succession d'États en matière de biens d'État, il est toutefois préférable, pour le moment, de s'attacher surtout aux règles applicables à chaque type de succession, mais en s'efforçant d'arriver à formuler des règles de caractère général valables pour le plus grand nombre possible de situations. La Commission aura toujours la possibilité de formuler des règles pour les aspects particuliers de la question.

34. En ce qui concerne plus particulièrement la monnaie, la Commission peut ainsi comparer la solution proposée par le Rapporteur spécial en cas de transfert d'une partie de territoire avec les solutions qu'il propose pour les autres types de succession. Cette comparaison pourrait même permettre de voir s'il convient de considérer que la monnaie constitue véritablement une catégorie distincte de biens d'État.

35. M. EL-ERIAN rend hommage au Rapporteur spécial, qui a accepté d'étudier l'un des domaines les

plus complexes et les moins connus du droit international et dans lequel la Commission peut apporter une précieuse contribution. M. El-Erian déclare approuver l'article 12 sous la forme que lui a donnée le Rapporteur spécial.

La séance est levée à 12 h 55.

1328^e SÉANCE

Jeudi 12 juin 1975, à 10 h 15

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, 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

ARTICLE 12 (Monnaie)² (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à répondre aux observations formulées par les membres de la Commission au sujet de l'article 12.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) insiste d'abord sur le caractère très original du type de succession auquel se rapporte l'article 12. Un bon nombre des difficultés rencontrées par les membres de la Commission et des doutes qu'ils ont exprimés sur la justesse des règles énoncées dans les articles 12 et suivants (A/CN.4/282), ou l'opportunité de les énoncer, sont dus aux particularités de ce type de succession. Pour certains membres, les problèmes relatifs à la monnaie et aux autres catégories de biens d'État visées dans ces articles ne se posent pas, en pratique, lors d'une succession concernant une partie de territoire. Ils ont en vue un territoire de très petites dimensions par rapport à l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur et, en particulier, des rectifications de frontières. Comme ils raisonnent sur de tels cas, les questions visées aux articles 12 et suivants ne leur semblent pas devoir se poser en pratique. Ils font aussi observer que ces

¹² Pour texte antérieur, voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 33.

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

² Pour texte, voir 1325^e séance, par. 6.