

Document:-
A/CN.4/SR.1392

Compte rendu analytique de la 1392e séance

sujet:
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1976, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

de prévoir une nouvelle subdivision, il appartiendra à la CDI de voir si elle veut faire sienne cette solution ou si elle préfère garder dans le projet à l'examen la classification tripartite.

49. En ce qui concerne la rédaction des articles 12 et 13, M. Calle y Calle tient à faire, au sujet du texte espagnol, quelques observations qui intéressent le fond. Dans le texte des deux articles tels qu'il figure au chapitre III du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/292*), la formule « a menos que se haya convenido o decidido lo contrario » rend la réserve « sauf s'il en est autrement convenu ou décidé ». Dans le texte qui figure dans le document officiel ILC (XXVIII)/Conf. Room Doc.2, une formule différente est utilisée, à savoir « salvo que se acuerde o decida otra cosa al respecto ». Du libellé employé dans le rapport, il résulte simplement que les biens ne passent pas à l'Etat successeur, alors que la deuxième formule semble renvoyer à la possibilité d'assortir la passation des biens de certaines conditions ou de prévoir expressément quelque réparation. A l'alinéa *b* de l'article 13, M. Calle y Calle suggère de remanier le membre de phrase liminaire comme suit : « Pasarán a ser propiedad del Estado sucesor », ce qui indiquerait que c'est la propriété des biens qui passe à l'Etat successeur. La formule actuelle, « Pasarán al Estado sucesor », risque d'être interprétée comme signifiant que les biens passent en la possession de l'Etat successeur tout en demeurant la propriété de l'Etat prédécesseur.

50. Pour M. Calle y Calle, la distinction entre les biens mobiliers et les biens immobiliers est implicitement admise à l'article 5, en vertu duquel il appartient au droit interne de l'Etat prédécesseur de déterminer le statut juridique des biens, avec toutes les conséquences qui en découlent.

51. L'article 12 envisage deux cas, celui où l'Etat prédécesseur exerçait sa souveraineté sur le territoire ou celui où cet Etat administrait le territoire sans avoir sur lui de droits souverains. Lorsque c'est la souveraineté proprement dite sur un territoire qui est transférée d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur, il est plus facile pour les deux parties d'arriver à un accord sur le sort des biens de l'Etat. Dans le second cas, si un lien raisonnable existe entre les biens et le territoire, il est essentiel, d'un point de vue juridique, que les biens soient transférés à l'Etat successeur en même temps que le territoire auparavant administré par l'Etat prédécesseur. Dans le texte espagnol, en ce qui concerne le critère du « lien direct et nécessaire » avec le territoire, M. Calle y Calle propose de remplacer le mot « vínculo », qui dénote un lien juridique, par le mot « vinculación », qui rend l'idée d'un rapport ou d'une relation et qui s'accorde mieux avec la notion d'équité. Il propose, en outre, d'ajouter à ce mot un qualificatif tel que l'adjectif « razonable », car l'équité est un principe qui doit toujours être interprété dans des limites raisonnables.

La séance est levée à 13 h 05.

1392° SÉANCE

Jeudi 17 juin 1976, à 10 heures

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Raman-gasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/292]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 12 (Succession concernant une partie de territoire pour les biens d'Etat situés dans ce territoire)¹ *et*

ARTICLE 13 (Succession concernant une partie de territoire pour les biens d'Etat situés hors de ce territoire)² [*suite*]

1. M. AGO, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son excellent rapport, dit qu'il se demande si les articles 12 et 13 concernent n'importe quel type de succession, ainsi que le prétend le Rapporteur spécial, ou s'ils ne visent que le cas classique du passage d'une partie de territoire d'un Etat à un autre, comme certains membres de la Commission semblent le souhaiter. Il fait observer que, de toute manière, le titre de la section à l'examen, à savoir « Succession concernant une partie de territoire », est trop vague et qu'il faudra le compléter, surtout si les articles 12 et 13 doivent s'appliquer à n'importe quel genre de succession.

2. Pour déterminer s'il convient d'élaborer des règles différentes pour les différents types de succession, il convient de se référer à des hypothèses concrètes. Ce n'est que si les cas de succession autres que les cas classiques le justifient que des règles particulières doivent être élaborées. M. Ago se réfère d'abord au traité par lequel un pays cède une province à un Etat voisin. Il s'agit là d'un cas classique, couvert par les articles à l'examen. Certains membres de la Commission ont estimé qu'il fallait traiter séparément les cas de décolonisation. Il est certain que le cas d'un territoire qui se sépare de l'Etat sous la domination coloniale duquel il était placé et devient indépendant est tout à fait différent du cas où une partie de territoire passe d'un Etat à un autre. Mais l'accession à l'indépendance n'est pas la seule hypothèse possible. Il se pourrait que le Belize, territoire actuellement administré par le Royaume-Uni mais convoité par le Mexique et le Guatemala, soit finalement rattaché à ces deux Etats. Il n'y a pas lieu de prévoir des règles spéciales dans un cas de ce genre, qui n'est guère différent, en définitive, de celui de la cession d'une province par un Etat à un autre. Il n'y a pas création d'un Etat nouveau, comme en cas d'accession à l'indépendance d'un territoire sous

* Version multicopiée.

¹ Pour texte, voir 1389° séance, par. 37.

² Pour texte, voir 1390° séance, par. 1.

domination coloniale. Par contre, c'est vers ce statut d'indépendance que s'est acheminé le Surinam. A ce propos, M. Ago rappelle que les Pays-Bas possèdent un certain nombre d'îles dans la région des Antilles, dont Curaçao. Cette île n'a pas encore opté pour son rattachement à la métropole ou au Surinam. Si elle décidait, après l'accession du Surinam à l'indépendance, de se rattacher à ce nouvel Etat, on se trouverait en présence d'une situation différente de celle du rattachement du Belize aux Etats préexistants du Mexique et du Guatemala. De l'avis de M. Ago, cette situation particulière ne justifierait cependant pas la formulation de règles spéciales. Les Pays-Bas possèdent aussi, dans la mer des Antilles, l'île d'Aruba, dont le sort n'est pas encore fixé. Cette île pourrait former un petit Etat indépendant, s'unir à Curaçao, se rattacher au Venezuela, ou être annexée par la Colombie. Cette variété d'hypothèses montre qu'il est difficile de prévoir un régime pour les cas classiques de succession et un régime pour tous les cas de décolonisation.

3. En ce qui concerne la variante proposée par le Rapporteur spécial pour le membre de phrase liminaire des articles 12 et 13, qui n'est autre que le texte adopté par la Commission pour le début de l'article 14 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités³, M. Ago fait observer que ce libellé peut donner l'impression que l'incise « pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable » se rapporte au mot « Etat » et non pas au mot « territoire ».

4. Plusieurs membres de la Commission ont insisté sur le fait que les règles énoncées dans les articles à l'examen n'ont qu'un caractère supplétif et qu'elles ne devraient s'appliquer qu'en l'absence d'accord entre les Etats intéressés. M. Ago souligne que les choses ne sont pas aussi simples. Dans un cas de succession classique, il suffira d'un accord entre les deux Etats en cause. Si le Belize était rattaché au Guatemala et au Mexique, un accord tripartite serait alors nécessaire. Il n'est pas interdit d'imaginer des situations plus compliquées encore. Si Aruba et Curaçao décidaient, par exemple, de constituer un nouvel Etat, il ne saurait y avoir, avant la formation de ce nouvel Etat, de véritable accord international entre Aruba et Curaçao, puisque ni l'un ni l'autre ne seraient un sujet de droit international.

5. En ce qui concerne les biens immobiliers, le Rapporteur spécial propose la règle selon laquelle, en l'absence d'accord ou de décision contraire, tous les biens immobiliers passent automatiquement à l'Etat successeur. A ce propos, M. Ago fait observer que, mis à part sa situation, un immeuble peut ne pas avoir de lien direct et nécessaire avec le pays sur le territoire duquel il se trouve. Il se demande si les bases qui pourraient être installées à Curaçao pour des sous-marins hollandais ne seraient pas dans un rapport plus direct et nécessaire avec la métropole qu'avec ce territoire. Il pourrait d'ailleurs s'y trouver d'autres installations encore plus étroitement rattachées à la métropole. C'est pourquoi M. Ago propose d'indiquer, dans le commentaire, que la règle du passage des biens d'Etat n'est pas nécessairement aussi absolue qu'il paraît.

6. Pour ce qui est des biens mobiliers, le Rapporteur spécial a prévu qu'ils passent à l'Etat successeur s'ils sont directement et nécessairement liés au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Ce critère comporte une bonne part d'arbitraire. On peut se demander qui appréciera le lien entre les biens et le territoire. La couverture en or et en devises de la monnaie a-t-elle un lien direct avec le territoire ? Pour M. Ago, cette couverture a peut-être un lien avec le pays, mais elle n'est pas vraiment localisée. Quant aux bateaux, ils peuvent avoir un lien direct avec le territoire s'ils sont affectés au trafic régulier avec celui-ci, mais ce lien n'existe pas lorsqu'ils servent uniquement au commerce de la métropole. En définitive, il semble que les critères proposés par le Rapporteur spécial impliquent tous une idée d'équité, telle qu'elle est énoncée à l'alinéa c de l'article 13. Personnellement, M. Ago est favorable au principe de l'équité, mais il se demande comment ce principe pourra se développer en l'absence d'une instance internationale. Certes, l'équité peut se traduire dans un accord international. Mais c'est précisément en l'absence d'accord qu'il faut prévenir les abus que peut commettre aussi bien l'Etat successeur que l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les biens d'Etat. Dans les pays de tradition romaine, la notion d'équité a été développée par la jurisprudence des tribunaux ordinaires. Dans les pays de « common law », il existe des juridictions spéciales, les « courts of equity », qui font évoluer la notion d'équité. Bien que l'idée d'envisager de telles juridictions sur le plan international puisse paraître audacieuse, M. Ago estime qu'elle ne devrait pas être écartée en présence de critères aussi vagues.

7. M. USTOR dit qu'il n'interviendra que sur la question des archives, que le Rapporteur spécial traite longuement dans son rapport. En tant que biens mobiliers, les archives tombent sous le coup des dispositions de l'article 12, alinéa b, et de l'article 13. La question a été débattue de savoir si ces articles doivent viser la décolonisation aussi bien que les cas traditionnels de transfert d'un territoire d'un pays à un autre. Pour sa part, M. Ustor considère ces dispositions comme visant les cas traditionnels de succession concernant une partie d'un territoire.

8. Etant donné qu'il est facile de déterminer si des documents ont un lien avec le territoire qui est transféré, le Rapporteur spécial est arrivé à la conclusion que les archives se trouvant en la possession de l'Etat prédécesseur doivent passer à l'Etat successeur chaque fois que ce lien existe. En outre, le Rapporteur spécial a considéré qu'il était superflu de donner dans le texte une définition des archives puisque, quelle que soit la définition donnée, tous les documents ayant un lien avec le territoire connaîtraient le même sort. Toutefois, le Rapporteur spécial lui-même a reconnu que les avis de certains auteurs divergent sur ce point. C'est ainsi que Fauchille établit une distinction entre les documents qui sont indispensables à l'administration du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les documents à caractère purement historique. M. Ustor, quant à lui, est convaincu que cette distinction est juste et valable. Il est évident que des documents tels que le cadastre et les registres de l'état civil suivent le territoire auquel ils se rapportent. Qu'ils soient trouvés sur ce territoire ou ailleurs, ils appartiennent au territoire parce qu'ils sont indispensables à son administration courante. La situation est

³ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 214, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

totale­ment différente pour des documents vieux de plusieurs siècles qui ne pré­sentent qu'un intérêt purement historique.

9. Considérant qu'il n'est pas né­cessaire d'établir une telle distinction, le Rapporteur spécial n'a fait figurer dans le projet aucune règle spéciale relative aux archives et documents. Ceux-ci subiraient par consé­quent le même sort que d'autres biens mobiliers, dans les cas qui sont envisagés aux articles 12 et 13. L'argumentation du Rap­porteur spécial se fonde presque exclusivement sur les traités de paix. Toutefois, les traités de paix ne constituent pas une base suffisante pour une règle générale, car leurs dispositions prévoient des mesures qui ressemblent davan­tage à des sanctions qu'à des clauses concertées. De sur­croît, la situation, en ce qui concerne les traités de paix, n'est pas aussi simple que le Rapporteur spécial l'a donné à entendre. Certains de ces traités établissent en fait, entre les documents, une distinction fondée sur leur ancienneté. C'est ainsi que, par son article 11⁴, le Traité de paix de 1947 entre les Puissances alliées et la Hongrie a imposé à la Hongrie l'obligation de remettre à la Yougoslavie et à la Tchécoslovaquie les archives concernant certains terri­toires. Toutefois, cette disposition est limitée aux archives qui ont été constituées au cours d'une période déterminée, allant, pour la plupart des provinces visées, de 1848 à 1919. Bien que le traité de 1947 ait plus ou moins été imposé à la Hongrie, il n'a pas été exigé que ce pays transfère aux Etats successeurs toutes les archives, quelle que soit leur ancien­neté, concernant les provinces cédées. Ces provinces avaient appartenu à la Hongrie pendant quelque huit cents ans avant de devenir partie intégrante de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie en 1919. Cependant, la clause régissant le transfert des archives ne s'applique qu'aux documents vieux d'un siècle.

10. Si l'on considère la situation *in abstracto*, on parvient à la même conclusion. En raison de la continuité des rela­tions entre les Etats, chacun d'entre eux possède dans ses archives des documents historiques concernant d'autres Etats. Il n'existe aucune règle de droit international stipu­lant que la France, par exemple, a l'obligation de remettre à la Hongrie tous les documents se trouvant en sa possession et ayant quelque rapport avec ce pays. Telle est normale­ment la situation, et l'on voit mal pourquoi il en serait autrement en cas de traités de paix. Lorsqu'une partie du territoire de l'Etat prédécesseur est cédée à l'Etat succes­seur, la séparation a lieu à un moment donné, moment à partir duquel le territoire est administré par cet Etat succes­seur. Celui-ci est évidemment en droit de recevoir tous les documents et archives concernant le territoire cédé. Toutefois, étant donné que ce territoire a longtemps fait partie de l'Etat prédécesseur, les documents et archives s'y rapportant appartiennent à l'histoire de l'Etat prédéces­seur. M. Ustor ne saurait donc admettre que ces documents et archives doivent nécessairement être transférés à l'Etat successeur pour la seule raison qu'ils ont un lien avec le territoire en cause.

11. Le Rapporteur spécial a aussi appelé l'attention sur les progrès des techniques de reproduction des documents, et il a signalé que cela faciliterait la solution du problème. Il a recommandé que l'Etat prédécesseur transfère tous les

documents ayant un lien avec le territoire et en garde des copies pour son usage personnel. M. Ustor préconise, quant à lui, la solution inverse. Les documents qui se trouvent dans les archives de l'Etat prédécesseur font partie du patrimoine historique de cet Etat; l'Etat prédécesseur devrait permettre, sous certaines conditions, que des cher­cheurs de l'Etat successeur prennent connaissance de ces documents et les reproduisent selon que de besoin. Cepen­dant, le problème se pose du financement des travaux de recherche et du coût de la reproduction des documents. De l'avis de M. Ustor, c'est l'Etat successeur qui doit assumer tous ces frais, s'il tient à se procurer le contenu des documents.

12. Cela étant, M. Ustor considère que, quelles que soient les améliorations de rédaction qui pourraient leur être apportées, les dispositions des articles 12 et 13 ne permet­tront pas de résoudre tous les problèmes posés par les archives. Il faudrait, pour le moins, indiquer que les dispo­sitions de ces articles qui traitent des biens mobiliers ne visent pas les archives. Celles-ci devraient être soumises à des règles différentes.

13. Le Rapporteur spécial a indiqué que le transfert des archives concernant la partie de territoire cédée se justifie par l'application du « principe de provenance territoriale » et du « principe de pertinence »⁵. Il a également cité une résolution adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa seizième session (1970) qui recommande aux Etats membres de renvoyer les manuscrits et documents « dans les pays d'origine »⁶. Le Rapporteur spécial a inter­prété l'expression « pays d'origine » comme désignant l'Etat successeur en cas de succession concernant une partie de territoire. Or, pour M. Ustor, le « pays d'origine » est de toute évidence l'Etat prédécesseur, puisque les documents proviennent de cet Etat.

14. M. TSURUOKA dit qu'il se rangera à l'avis de la majorité des membres de la Commission sur la question de savoir s'il convient de traiter séparément ou non le cas de la décolonisation. Si les questions de décolonisation sont d'une importance telle qu'elles méritent d'être réglées sépa­rément, il est probable, en revanche, que le processus de décolonisation aura touché à sa fin lorsque l'instrument en cours d'élaboration entrera en vigueur. Ne serait-il pas étrange que la Commission se soit efforcée de mettre au point des dispositions devenues sans objet pour la commu­nauté internationale ?

15. Si la Commission se borne à élaborer des dispositions générales, celles-ci couvriront certes toutes les hypothèses, mais sur un plan abstrait. En revanche, si elle entre dans les détails, les dispositions seront relativement plus faciles à appliquer. L'une et l'autre solution présentent des avan­tages et des inconvénients. Personnellement, M. Tsuruoka préférerait que la Commission mette au point des dispo­sitions générales, quitte à remédier aux difficultés d'appli­cation en rédigeant un commentaire détaillé, en prévoyant une procédure d'application et la création d'un organisme chargé d'appliquer ces dispositions générales. Par ailleurs, il approuve les notions sur lesquelles reposent les articles 12

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 41, p. 179.

⁵ A/CN.4/292, chap. III, art. 12, par. 50 du commentaire.

⁶ *Ibid.*, par. 65 du commentaire.

et 13, notamment la notion de lien direct et nécessaire, celle de viabilité du territoire et celle d'équité.

16. Ayant souligné la somme de travail considérable que représente le huitième rapport du Rapporteur spécial, M. Tsuruoka demande deux éclaircissements. Peut-on vraiment dire que, en vertu de l'article 5 du projet⁷, la distinction entre biens immobiliers et biens mobiliers doit se faire conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur ? La notion de lien direct et nécessaire est-elle une notion d'ordre juridique, économique, social ou politique, ou participe-t-elle de tous ces domaines à la fois ?

17. M. OUCHAKOV tient à exposer sa conception du transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre. Pour ce qui est des successions d'Etats en matière de traités, il n'y a pas de différence selon qu'une petite partie de territoire est cédée ou qu'un territoire change de souveraineté en application du principe de l'autodétermination. De la première hypothèse relève, par exemple, la cession par la France d'une petite portion de son territoire à la Suisse en vue d'agrandir l'aéroport de Genève-Cointrin. De la seconde relèverait le cas où, après avoir consulté sa population, le canton de Genève déciderait de s'unir à la France. Aux fins des articles à l'examen, ces deux situations ne sont pas assimilables. Dans la première, il existe un accord entre deux Etats, tandis que, dans la seconde, il y aurait en outre l'intervention de la population du canton de Genève ; il ne s'agirait pas d'un simple transfert, mais d'un cas d'application du principe de l'autodétermination. Il faudrait éventuellement prendre en considération les biens propres du canton. C'est pourquoi M. Ouchakov estime, contrairement au Rapporteur spécial, que ces deux catégories de situation doivent être distinguées. Il insiste sur le fait que le sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités est beaucoup plus complexe que celui de la succession d'Etats en matière de traités, et qu'il ne peut s'en inspirer que dans certaines limites.

18. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, déclare que sa propre expérience du sujet le conduit à souscrire pleinement à la méthode suivie par le Rapporteur spécial et aux principes sur lesquels sont fondés les articles 12 et 13.

19. M. El-Erian approuve les efforts louables faits par le Rapporteur spécial pour aligner la présentation du projet d'articles sur celle du projet relatif à la succession d'Etats en matière de traités et pour se conformer à la décision de la Commission de distinguer trois types de successions : transfert d'une partie d'un territoire ; cas des Etats nouvellement indépendants ; unification, dissolution et séparation d'Etats. Cette approche permet d'harmoniser les projets consacrés aux deux parties du sujet de la succession d'Etats.

20. Les règles contenues dans les articles 12 et 13 se fondent sur la pratique des Etats, qui a été abondamment citée par le Rapporteur spécial dans son huitième rapport. En l'occurrence, la pratique des Etats doit être entendue dans un sens large, qui englobe le droit des traités, les décisions et les résolutions. Les règles énoncées à l'article 12

concernant la succession aux biens d'Etat situés dans le territoire concerné sont conformes au principe établi à l'article 9, selon lequel les biens d'Etat situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur. La question du titre de la section du rapport qui renferme les articles 12 et 13, évoquée par M. Ago⁸, pourrait être examinée par le Comité de rédaction.

21. M. El-Erian ne souscrit pas à l'interprétation que M. Ustor donne⁹ de l'expression « pays d'origine », employée dans la résolution de l'UNESCO citée dans le rapport du Rapporteur spécial et recommandant la remise à ce pays de certains manuscrits et documents originaux qui font partie de son patrimoine. Cette résolution vise un cas qui diffère quelque peu du cas à l'examen, mais elle a un rapport avec le problème des archives et des documents dans la mesure où cette catégorie de biens relève des articles 12 et 13. Ni dans le projet d'articles à l'étude ni dans le projet sur la succession d'Etats en matière de traités, il n'est fait mention d'un « pays d'origine ». Dans ces projets, il est uniquement question de « l'Etat prédécesseur » et de « l'Etat successeur », et le sens de ces expressions est défini. Quant à l'expression « pays d'origine », elle ne peut s'entendre, s'agissant des archives et des documents, que du pays à l'histoire et à la culture duquel ces biens appartiennent. Il ne peut être question d'appliquer un critère purement matériel.

22. En conclusion, M. El-Erian dit qu'il appuie la proposition visant à renvoyer les articles 12 et 13 au Comité de rédaction pour qu'il les examine, compte tenu des débats de la Commission.

23. M. AGO pose deux questions au Rapporteur spécial. Il constate tout d'abord que le Rapporteur spécial n'a mentionné, comme biens mobiliers, que la monnaie et les archives. Pour ne pas donner l'impression que ce sont les seuls biens à prendre en considération, ne conviendrait-il pas d'en citer d'autres, comme les navires ? M. Ago fait ensuite observer que, la notion d'équité comportant nécessairement une part d'arbitraire, il serait souhaitable que les Etats se mettent d'accord conventionnellement. Cela étant, ne conviendrait-il pas d'introduire une obligation de négocier de bonne foi en s'inspirant des critères proposés par le Rapporteur spécial ?

24. M. KEARNEY fait observer que, comme il l'a déjà dit précédemment¹⁰, les archives posent des problèmes particuliers, différents de ceux que posent d'autres types de biens. Néanmoins, la solution de ces problèmes est facilitée par les méthodes modernes de reproduction, relativement économiques, qui existent actuellement.

25. Il s'agit de déterminer lequel des deux Etats concernés a le droit de conserver l'original et dans quelle mesure l'autre partie a un droit de reproduction. Ce dernier aspect présente un intérêt surtout pour l'Etat successeur, car si l'Etat prédécesseur doit remettre l'original, il peut toujours en établir une copie s'il le désire.

26. Aux termes des dispositions de l'alinéa b de l'article 13, si les archives se trouvent dans la capitale de l'Etat

⁷ Pour les articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 117 et 118, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.

⁸ Ci-dessus par. 1.

⁹ Ci-dessus par. 13.

¹⁰ 1390^e séance.

prédécesseur, tout document qui a un lien avec l'Etat successeur doit lui être remis. Le problème est plus complexe : il se peut que certains documents aient un lien plus direct et nécessaire avec l'Etat successeur qu'avec l'Etat prédécesseur, ou *vice versa*. Il est évident que le critère du lien direct et nécessaire ne saurait être énoncé en termes absolus ; toute règle doit conserver un certain degré de relativité.

27. Un autre problème qui se pose est celui de savoir qui décidera de la répartition des archives. Etant donné que l'Etat prédécesseur, à la différence de l'Etat successeur, a les documents en sa possession, son pouvoir de décision sera nécessairement plus étendu. Il devra avoir, dans une certaine mesure, la faculté d'éliminer certains documents dans l'intérêt des bonnes relations futures avec l'Etat successeur.

28. C'est précisément pour régler ces problèmes délicats que M. Kearney juge nécessaire de prévoir des procédures pour le règlement des différends. Il songe moins à une procédure judiciaire ou arbitrale qu'à un mécanisme qui permettrait à un tiers de faire un tri et de décider que tels documents, qui, de par leur nature, risquent de porter atteinte aux relations entre les Etats, ne doivent pas être cédés. M. Kearney espère que le Rapporteur spécial tiendra compte de la nécessité d'un mécanisme de ce genre, indépendamment des procédures ordinaires de règlement des différends.

29. M. ŠAHOVIĆ tient à souligner que, si la Commission décide d'approfondir la question des archives, elle devra tenir compte des traités de paix en tant que source des règles à énoncer. En effet, au cours des dernières décennies, la pratique des Etats en la matière se fonde principalement sur les traités de paix.

30. Sir Francis VALLAT dit que les commentaires des articles 12 et 13 sont extrêmement instructifs. Ils contiennent notamment des observations très pertinentes sur le problème des archives.

31. Pour ce qui est de la forme du projet d'articles en cours d'élaboration, il convient de suivre, chaque fois que cela est possible, la présentation et le libellé du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Employer une terminologie différente dans un projet d'articles qui traite essentiellement du même type de situation serait une source de confusion. Sir Francis songe aux variantes de l'alinéa liminaire des articles 12 et 13, qui reprennent exactement la phraséologie du projet sur la succession d'Etats en matière de traités. Il va sans dire que le Rapporteur spécial ne doit pas être tenu de toujours proposer des dispositions qui correspondent à celles du projet en question.

32. Il est vrai qu'un changement dans le statut d'une partie d'un territoire peut donner naissance à des situations très diverses. Pour prendre un cas extrême, si l'Irlande du Nord devenait partie de l'Irlande, la situation serait semblable à maints égards à celle d'un Etat nouvellement indépendant — à supposer que cela se produise autrement que par voie d'accord, ce qui n'est pas inconcevable. En fait, c'est en raison de la possibilité de changements dans le statut d'une partie d'un territoire que la Commission a adopté la formule qui figure à l'article 14 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Cependant,

dans ce que l'on pourrait désigner de façon vague sous le nom de transfert de territoire, il sera extrêmement difficile d'établir une distinction entre les différents types de situations qui peuvent se présenter, et sir Francis doute beaucoup qu'il soit possible d'envisager et de prévoir toutes les éventualités.

33. Vu la très grande diversité des situations possibles, la Commission se trouve en face d'un choix extrêmement difficile : soit généraliser à l'extrême, soit se perdre dans une multitude de détails. Néanmoins, dans la pratique, l'élément d'accord existe effectivement dans la plupart des cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre. S'il peut être utile d'envisager l'inclusion dans le projet d'une règle spécifiant une obligation de négocier, les articles 12 et 13 devraient en toute hypothèse insister sur la notion d'accord. Les Etats devraient être encouragés dès le départ à se mettre d'accord, et il devrait être clairement indiqué qu'en l'absence d'accord le projet d'articles s'appliquera.

34. De l'avis de sir Francis, la Commission doit accorder une attention particulière à la question des archives et lui consacrer un article distinct. Ce ne sont pas simplement des biens, mais des instruments qui intéressent l'histoire d'un territoire ou son administration, et ils revêtent une grande importance pratique pour les nouveaux Etats ou les territoires cédés. Il est difficile de déterminer si un document particulier présente une valeur historique ou s'il concerne l'administration du territoire en question. Par exemple, un traité relatif à la cession d'un territoire, conclu au XVII^e siècle et détenu par l'Etat cédant, peut être considéré comme ayant un intérêt historique, mais il est vraisemblable qu'il fixe certaines conditions intéressant le territoire et que, même plusieurs siècles plus tard, un différend puisse surgir quant à l'application de ces conditions. En pareil cas, les archives sont d'une importance vitale pour le territoire. En formulant des règles à ce sujet, la Commission doit veiller à ne pas déterminer la valeur ou l'intérêt des archives selon des critères stricts qui se révéleraient inapplicables.

35. En terminant, sir Francis dit qu'il considère lui aussi que les articles 12 et 13 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

36. M. BEDJAoui (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission sont unanimes à proposer le renvoi des articles 12 et 13 au Comité de rédaction. En ce qui concerne la question des choix méthodologiques, certains membres ont rappelé les méthodes suivies par le Rapporteur spécial dans ses rapports précédents. Dans ses troisième¹¹, quatrième¹² et cinquième¹³ rapports, celui-ci avait présenté des articles généraux pouvant s'appliquer à tous les biens d'Etat. Les articles présentés dans son troisième rapport étaient même si généraux qu'ils ne se référaient pas à une typologie successorale et pouvaient s'appliquer à tous les types de succession d'Etats. Dans son septième rapport¹⁴, le Rapporteur spécial avait suivi une méthode plus analytique en étudiant des biens particuliers,

¹¹ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

¹² *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1.

¹³ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 67, doc. A/CN.4/259.

¹⁴ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 93, doc. A/CN.4/282.

pris concrètement, comme la monnaie, les archives, etc. Il revient ici, dans son huitième rapport (A/CN.4/292), à des articles plus généraux, et compte s'en tenir à cette nouvelle méthode, qui a obtenu l'approbation unanime des membres de la Commission — encore que cinq d'entre eux aient émis le regret de le voir renoncer à traiter des biens d'Etat *in concreto*.

37. M. Ramangasoavina a estimé, en effet, que l'étude de questions concrètes comme la monnaie ou les archives serait utile, notamment pour les Etats nouvellement indépendants¹⁶, et le Rapporteur spécial partage cette opinion.

38. M. Kearney partage l'avis de l'ensemble des membres de la Commission, mais souhaite que, dans le cas de l'article 12, on puisse traiter d'au moins un bien d'Etat pris *in concreto* — les archives — et que l'on procède ainsi aussi souvent que possible.

39. Sir Francis Vallat a dit qu'étant donné l'importance exceptionnelle des archives il faudrait consacrer à cette question un article distinct¹⁶, lequel pourrait être éventuellement repris du septième rapport présenté par le Rapporteur spécial.

40. M. Calle y Calle, tout en approuvant la méthode suivie par le Rapporteur spécial, a rappelé¹⁷ que, au paragraphe 27 de son rapport, celui-ci avait laissé à la Commission la possibilité de choisir une troisième voie, « consistant à élaborer pour chaque type de succession un ou deux articles à caractère général et à ajouter éventuellement un ou deux articles relatifs à tel bien d'Etat envisagé *in concreto* ».

41. M. Reuter, qui avait approuvé les rapports précédents, s'est rallié à la nouvelle méthode adoptée par le Rapporteur spécial¹⁸ et a demandé à la Commission de l'approuver une fois pour toutes.

42. Ainsi, les membres de la CDI semblent d'accord pour approuver la nouvelle méthode suivie par le Rapporteur spécial ; celui-ci est donc résolu à la maintenir.

43. La question de la typologie successorale a soulevé de nombreuses difficultés. Là aussi, les membres de la Commission ont été unanimes à approuver la typologie adoptée, sur leurs instances, par le Rapporteur spécial — à l'exception de M. Ouchakov¹⁹. Le Rapporteur spécial regrette que ce dernier n'ait pas formulé à la vingt-septième session d'objections au sujet de cette typologie, car il aurait pu en tenir compte dans son rapport. Aujourd'hui, les travaux de la CDI sont déjà très avancés, et il serait dommage de remettre en cause tout ce qui a déjà été fait. Le projet d'articles a déjà souffert du retard apporté à son élaboration — au point d'être déjà dépassé en ce qui concerne la décolonisation, qui touche maintenant à sa fin. Il est donc préférable de ne pas poser à nouveau des problèmes de typologie, sous peine de retarder indéfiniment les travaux de la Commission.

44. M. Ouchakov semble reprocher au Rapporteur spécial de s'être conformé, contre son gré, au choix de la CDI en

ce qui concerne la typologie successorale, alors qu'il a été le premier à insister pour que le Rapporteur spécial suive aussi fidèlement que possible la typologie retenue par la Commission dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et qu'il a été également le premier à déplorer que le Rapporteur spécial s'en soit écarté. Le Rapporteur spécial a toujours exprimé des doutes quant à l'opportunité de reprendre la typologie adoptée pour la succession d'Etats en matière de traités, qu'il ne jugeait pas parfaite, et il n'a suivi la Commission qu'à son corps défendant. Il ne faut donc pas le rendre responsable d'un choix qui lui a été imposé par la Commission elle-même.

45. La typologie retenue par la CDI pose évidemment de nombreux problèmes, au sujet desquels le Rapporteur spécial n'est pas loin de donner raison à M. Ouchakov. Elle ne tient pas compte, en effet, des cas de décolonisation par intégration — c'est-à-dire des cas où un Etat nouvellement indépendant s'incorpore à un Etat voisin autre que la puissance administrante. Il s'agit essentiellement de territoires de très faible étendue, qui ne pourraient pas s'ériger en Etats distincts. C'est le cas, par exemple, des comptoirs français et des établissements portugais en Inde et du territoire d'Ifni, dans le sud du Maroc. Ce pourrait être également le cas de Gibraltar ou de Djibouti. M. Ouchakov a raison de dire que ce type de succession d'Etats ne peut pas être assimilé au type de succession concernant une partie de territoire, qui fait partie de la typologie adoptée par la Commission dans son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Le Rapporteur spécial, pour sa part, a toujours émis des doutes au sujet de cette typologie, car il pense qu'il est impossible de ramener tous les cas de succession d'Etats, dont l'éventail est très large, à trois ou quatre types seulement. Dans le cas, par exemple, de la disparition de l'Empire austro-hongrois, on peut parler d'une extinction d'Etat, d'un démembrement d'Etat, d'une dissolution d'union ou d'une séparation d'Etats. On peut parler aussi de l'émergence d'Etats nouveaux ou même de la résurrection d'Etats disparus, ou encore d'un partage de territoire entre des Etats anciens et des Etats nouveaux. Dans quel type de succession d'Etats faut-il donc ranger le cas de la disparition de la monarchie austro-hongroise ? Cet exemple, entre bien d'autres, prouve qu'il y a des types successoraux impossibles à classer.

46. Ainsi, les cas de décolonisation par intégration visés dans les articles 12 et 13 n'entrent dans aucun des types de succession d'Etats retenus par la CDI. La Commission a donc essayé d'intégrer ces cas dans le type de succession concernant une partie du territoire. M. Ouchakov a dit avec raison qu'il s'agissait là de deux types de succession différents. Le Rapporteur spécial est entièrement d'accord avec lui sur ce point, mais il fait observer que ce n'est pas lui qui a voulu l'assimilation de ces deux types. Ce n'est pas, comme l'a dit M. Ouchakov, le titre des articles 12 et 13 qui est critiquable, mais c'est l'assimilation de deux types de succession différents. M. Ouchakov voudrait qu'on dissocie ces deux types — et le Rapporteur spécial est prêt à le suivre sur ce point —, mais il ne dit pas si les solutions à retenir dans chacun des cas seront différentes. Il propose quatre articles au lieu de deux — deux pour la succession concernant une partie de territoire et deux pour la succession concernant la décolonisation par intégration. Mais il propose également de supprimer complètement les

¹⁶ 1391^e séance, par. 21.

¹⁷ Voir ci-dessus par. 34.

¹⁸ 1391^e séance, par. 47.

¹⁹ *Ibid.*, par. 31.

²⁰ Voir 1390^e séance, par. 18.

articles 14 et 15, qui concernent les Etats nouvellement indépendants, en faisant valoir que la décolonisation est presque terminée. Il propose donc, d'une part, de multiplier les articles relatifs à la décolonisation et, d'autre part, de supprimer les articles 14 et 15 — ce qui peut paraître contradictoire.

47. D'autre part, si, comme le dit M. Ouchakov, les cas visés aux articles 12 et 13 se ramènent à une simple rectification de frontière, le type de succession d'Etats envisagé dans ces articles se réduit à une sorte de transaction commerciale portant sur une parcelle de terrain. S'il en est ainsi, la Commission ne doit pas perdre son temps à codifier des règles applicables à ces cas mineurs, dans lesquels il existe toujours un accord entre les Etats parties. On peut même dire alors qu'il n'y a plus de typologie successorale à retenir. En effet, s'il faut supprimer, d'une part, la succession concernant une partie de territoire parce qu'elle n'intéresse qu'une portion insignifiante de territoire, et, d'autre part, la succession concernant les Etats nouvellement indépendants parce que la décolonisation s'achève, il ne restera plus rien de la typologie envisagée par la Commission.

48. M. Ouchakov a dit que l'intégration d'un territoire à l'Etat voisin s'apparentait à la séparation d'Etats. Le Rapporteur spécial estime que ces deux situations ne sont pas tout à fait identiques, car dans les cas de séparation il y a création d'un Etat, alors qu'il n'en est pas de même dans les cas d'intégration. On voit ainsi qu'il est très difficile d'établir une typologie successorale, car les situations sont extrêmement variées.

La séance est levée à 13 heures.

1393^e SÉANCE

Vendredi 18 juin 1976, à 10 heures

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

puis : M. Juan José CALLE y CALLE

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/292]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 12 (Succession concernant une partie de territoire pour les biens d'Etat situés dans ce territoire)¹ *et*

ARTICLE 13 (Succession concernant une partie de territoire pour les biens d'Etat situés hors de ce territoire)² [*fin*]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), poursuivant sa déclaration de la séance précédente, rappelle que, en assi-

milant à la succession d'Etats concernant une partie de territoire le cas d'un territoire non autonome qui se décoloniserait en s'intégrant à un Etat voisin, il n'a fait que suivre les instructions de la Commission. Ramener la succession concernant une partie de territoire à une simple rectification de frontière ou à la vente d'un terrain — par exemple pour agrandir un aéroport situé en bordure de la frontière —, comme le voudrait M. Ouchakov³, serait réduire ce type de succession d'Etats à sa plus simple expression. La particularité, et aussi la difficulté, de ce type de succession d'Etats qu'est la succession concernant une partie du territoire vient de ce que la partie de territoire transférée peut être plus ou moins étendue et plus ou moins importante. Il est bien évident que s'il ne s'agit que de quelques hectares, comme dans le cas d'une rectification de frontière, les problèmes de monnaie, de fonds d'Etats ou d'archives ne se posent pas. Mais que dès qu'il s'agit d'une partie plus importante de territoire, ces problèmes se posent *in concreto*.

2. M. Ouchakov a voulu ramener ce type de succession d'Etats à une simple rectification de frontière en disant que le transfert d'une partie relativement étendue de territoire n'était pas concevable, car le droit contemporain prohibait toute cession forcée d'une partie de territoire⁴. Cela est parfaitement exact, mais on peut concevoir qu'une grande province soit transférée à un Etat voisin sur la base de la libre autodétermination de sa population. Il faut tenir compte du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui ne s'applique pas seulement à la décolonisation, mais à tous les peuples, y compris les peuples déjà indépendants.

3. Dans l'affaire du *Sahara occidental*⁵, le représentant du Maroc devant la CIJ, M. Georges Vedel, a estimé que, s'il y avait un principe supérieur relevant du *jus cogens*, ce n'était pas le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais la décolonisation. Pour lui, la décolonisation est un principe supérieur, alors que l'autodétermination n'est qu'un moyen de parvenir à la décolonisation. Ainsi, un pays peut parfaitement parvenir à l'indépendance par d'autres voies que l'autodétermination, car, l'autodétermination ne relevant pas du *jus cogens*, la consultation de la population n'est pas nécessaire. M. Bedjaoui, représentant l'Algérie devant la Cour dans la même affaire, a tenu le raisonnement inverse, et il a affirmé que l'autodétermination est un principe supérieur et que la décolonisation n'est qu'une des applications de ce principe. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne s'applique pas seulement aux Etats colonisés, mais aussi aux Etats indépendants. C'est ce qui ressort de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies⁶, qui affirme que tout peuple a le droit de se donner le régime politique, économique et social qu'il veut. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est maintenant admis pour les territoires non autonomes, mais il attend sans doute d'être établi plus fermement en ce qui concerne les Etats

¹ 1392^e séance, par. 17.

² 1390^e séance, par. 18.

³ Avis consultatif du 16 octobre 1975, *C.I.J. Recueil 1975*, p. 12.

⁴ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

¹ Pour texte, voir 1389^e séance, par. 37.

² Pour texte, voir 1390^e séance, par. 1.