

Document:-
A/CN.4/SR.1393

Compte rendu analytique de la 1393e 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>)*

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.

déjà indépendants. Ce droit vaut en effet pour tous les peuples, qu'ils soient colonisés ou indépendants.

4. M. Ouchakov a proposé de supprimer purement et simplement les articles 14 et 15, concernant les Etats nouvellement indépendants, en disant, à juste titre, que la décolonisation était pratiquement achevée et que, en traitant du problème des Etats nouvellement indépendants, la Commission traiterait d'un type de succession d'Etats appelé à disparaître dans un proche avenir. Cependant, en renonçant à examiner les cas de succession concernant les Etats nouvellement indépendants, la Commission mettrait en péril la typologie successorale qu'elle a adoptée pour la succession d'Etats en matière de traités. Du reste, si la décolonisation est déjà très largement réalisée, elle n'est malheureusement pas encore achevée. Le rapport de 1975 du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux⁷ montre, en effet, qu'il reste encore de nombreux territoires non autonomes. Il y a, certes, parmi eux des territoires de faible superficie — de petites îles et une vingtaine d'archipels. Mais il y a aussi des territoires plus importants comme les Bermudes, Porto Rico, Brunéi et le Belize, auxquels on pourrait ajouter Gibraltar, les enclaves du nord du Maroc qui sont encore sous domination espagnole, la Côte française des Somalis, avec Djibouti, et même les Comores, dont la situation n'est pas encore tout à fait réglée. Mais il y a surtout, en Afrique, de larges zones où la décolonisation n'est pas encore faite : le Sahara occidental, où le principe de l'autodétermination n'a pas encore été appliqué, et surtout la Rhodésie et la Namibie.

5. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que la Commission a reçu un mandat précis. L'Assemblée générale lui a demandé, en effet, d'étudier le problème de la décolonisation et des Etats nouvellement indépendants. Elle lui a même demandé d'envisager les problèmes de succession d'Etats en tenant compte de l'intérêt que leur portent les Etats nouvellement indépendants. Elle l'a priée notamment, dans sa résolution 1765 (XVII), du 20 novembre 1962, d'étudier la question de la succession d'Etats « en prenant dûment en considération les vues des Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale ». On peut donc dire que la question de la succession d'Etats présente un intérêt considérable pour les pays en voie de développement, comme l'a affirmé la Sixième Commission à la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale⁸.

6. La décolonisation est déjà presque achevée, ce dont on ne peut que se réjouir, mais la CDI n'a pas encore codifié la partie de la succession d'Etats concernant les matières autres que les traités, ce qui est regrettable, car la Commission aurait pu ainsi aider à la décolonisation. Elle le peut encore, si elle se hâte d'achever le projet en cours d'élaboration. Pour cela, elle ne doit pas s'arrêter de nouveau à des problèmes de typologie successorale qui risquent de remettre en cause le projet tout entier.

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément n° 23 (A/10023/Rev.1).

⁸ Ibid., vingt-deuxième session, Annexes, point 85 de l'ordre du jour, doc. A/6898, par. 83.

7. On peut se demander, par ailleurs, si en 1970, en 1965 — et même en 1960 —, on ne savait pas déjà par avance et avec certitude que la partie de la succession d'Etats dont la codification serait la moins durable serait celle qui avait trait à la décolonisation. On savait déjà fort bien que la décolonisation n'était plus qu'une question de quelques années — et cela depuis le jour d'octobre 1960 où, du haut de la tribune des Nations Unies, Khrouchtchev avait fait le procès retentissant du colonialisme et depuis la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux⁹, qui demandait que soient prises « des mesures immédiates ». On savait donc, avant même d'avoir commencé la codification de la succession d'Etats, que la partie relative à la décolonisation serait la partie du projet d'articles qui vieillirait le plus vite. Il faut accepter qu'elle vieillisse rapidement, mais non pas se résoudre à ce qu'elle soit mort-née.

8. Que faut-il entendre par décolonisation ? Si l'on entend par décolonisation la fin d'un rapport politique de domination, la décolonisation est alors très avancée. Mais les rapports économiques sont beaucoup moins vite purgés des phénomènes de domination que les rapports politiques, comme le Rapporteur spécial l'a noté dès son premier rapport¹⁰, en 1968. Il y signalait que « l'indépendance politique n'est pas l'indépendance réelle et que les Etats nouveaux demeurent encore souvent dominés en fait pendant de longues périodes parce que leur économie est tributaire de celle de l'ancienne métropole à laquelle, par les liens de la succession d'Etats, elle demeure solidement amarrée », ajoutant que « finalement, l'indépendance politique apparaît souvent elle-même comme une illusion »¹¹.

9. On peut donc difficilement nier l'utilité que le projet d'articles à l'examen peut avoir, non seulement pour des pays encore dépendants, comme la Rhodésie et la Namibie, mais aussi pour des pays déjà nés à l'indépendance politique, comme l'Angola, le Mozambique ou la Guinée-Bissau, et même pour des pays qui ont acquis leur indépendance politique il y a quinze ou vingt ans, comme le Tchad — qui n'a obtenu que depuis quelques semaines la remise de tous les biens d'Etat auxquels il avait droit par succession, alors qu'il est indépendant depuis seize ans. C'est cette idée — à savoir que la liquidation du colonialisme d'hier et d'aujourd'hui doit préparer le développement de demain des Etats nouvellement indépendants par l'application de règles de succession d'Etats — que le représentant de la RSS de Biélorussie à la Sixième Commission a voulu souligner en 1963 en affirmant que « le xx^e siècle est marqué par la liquidation du colonialisme et l'apparition d'un grand nombre de nouveaux Etats, dont le développement dépend de la solution que l'on apportera aux problèmes de la succession d'Etats »¹².

10. Dans le même ordre d'idées, le Rapporteur spécial attache beaucoup de prix à la remarque de M. Šahović concernant le but de la codification et du développement

⁹ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1960.

¹⁰ Annuaire... 1968, vol. II, p. 104, doc. A/CN.4/204, par. 52.

¹¹ Ibid., p. 107, par. 73.

¹² Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Sixième Commission, 791^e séance, par. 11.

progressif du droit international¹³. Il faut, à son avis, envisager cette tâche de codification dans un mouvement dialectique. La codification de la succession d'Etats portera donc la marque des étapes historiques successives, et notamment des traités de paix conclus après la première et après la seconde guerre mondiale et de la période de la décolonisation.

11. Dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, qui sera bientôt soumis à une conférence de plénipotentiaires, la Commission a fait une très large place aux Etats nouvellement indépendants. Elle ne peut pas maintenant, dans un projet complémentaire sur le même sujet de la succession d'Etats, faire pour ainsi dire « table rase » des Etats nouvellement indépendants. Ne savait-elle pas déjà il y a deux ans, lorsqu'elle a adopté en deuxième lecture le projet sur la succession d'Etats en matière de traités, que la décolonisation était en voie d'achèvement ? Il y a quelques mois encore, tous les représentants à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont évoqué le lien naturel qui existe entre les deux projets. Certains ont même dit qu'ils devraient être réunis en un texte unique. Le représentant de la France a dit notamment que l'étude entreprise sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités compléterait celle de la succession d'Etats en matière de traités et permettrait d'en apprécier plus exactement la portée¹⁴. Comme l'a souligné M. Reuter, le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités a même créé, par la disposition figurant au paragraphe 3 de l'article 33, une nouvelle catégorie d'Etats nouvellement indépendants¹⁵. Si la Commission supprimait de son projet actuel toute référence aux Etats nouvellement indépendants, comme le suggère M. Ouchakov, elle mettrait en cause la typologie successorale qu'elle a retenue dans son projet sur la succession d'Etats en matière de traités, ce qui ne manquerait pas d'avoir des répercussions fâcheuses sur le sort de ce projet.

12. En ce qui concerne le critère à adopter pour le passage des biens d'Etats, la très grande majorité des membres de la Commission a été favorable à l'exigence d'un « lien direct et nécessaire » entre le bien et le territoire, mais ils ont demandé au Rapporteur spécial de préciser davantage cette notion pour éviter toute ambiguïté. Le Rapporteur spécial avait déjà essayé de dégager le critère dans ses précédents rapports, sans être jamais personnellement satisfait des formules qu'il avait proposées, car ces formules risquaient de ne pas être comprises de la même façon dans les différents systèmes juridiques en raison de l'extrême diversité de ces systèmes. Dans son troisième rapport, il avait renoncé à utiliser l'expression « biens ressortissant au domaine public et privé de l'Etat », car certains pays ne font pas de distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat. Il avait parlé, dans ce même rapport, de « biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire »¹⁶. Dans des rapports suivants, il avait utilisé successivement

les expressions « biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire »¹⁷ et « [biens] redevables à l'Etat [...] du fait de l'exercice de sa souveraineté ou de son activité dans le territoire »¹⁸. M. Ouchakov a retenu la notion d'« activité sur le territoire » dans sa suggestion concernant l'article 12 (A/CN.4/292, note 18). C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra de retenir la formule la plus satisfaisante.

13. Le critère proposé par le Rapporteur spécial pour le passage des biens d'Etat a été enrichi au cours du débat. M. Yasseen a parlé de lien « raisonnable » et du recours à la « bonne foi », qui est de règle en droit international public, estimant que la mention expresse de ces critères pourrait ajouter un élément positif au projet d'articles¹⁹. M. Tammes a estimé que la formule proposée par le Rapporteur spécial n'était pas moins valable que celle du « lien substantiel » retenu pour la nationalité des navires, à l'article 5 de la Convention sur la haute mer²⁰. M. Tabibi a dit qu'il fallait tenir compte d'autres facteurs d'importance primordiale, tels que les liens physiques, économiques et sociaux²¹. M. Tsuruoka s'est demandé si le critère proposé tenait compte de tous ces facteurs ou s'il avait un caractère purement juridique²². M. Ouchakov a proposé de prévoir, pour les biens meubles, que les biens « se rapportant à l'activité de l'Etat prédécesseur sur le territoire [...] passent à l'Etat successeur »²³. Il a cité à cet égard l'exemple des wagons de chemin de fer. Toutefois, si les wagons sont des biens d'Etat en Union soviétique, il n'en est pas de même dans tous les pays. M. Reuter a demandé que l'on donne, dans le commentaire, des exemples pour préciser ce que l'expression « lien direct et nécessaire » signifie concrètement dans le cas de chaque article²⁴.

14. D'autres membres de la Commission ont proposé de recourir au droit procédural pour préciser le critère du « lien direct et nécessaire ». MM. Ago, Kearney, Hambro, Sette Câmara, Tsuruoka et Martínez Moreno ont ainsi posé le problème du règlement des différends. Le Rapporteur spécial pense qu'en effet il faudra probablement envisager ce problème. M. Hambro a fait à ce sujet une suggestion pratique à la 1391^e séance en proposant de souligner, dans le commentaire, que certains membres de la Commission recommandent aux Etats de prévoir le règlement des différends.

15. Le Rapporteur spécial signale à cet égard que la Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 s'est prononcée sur la notion de « biens nécessaires à la viabilité d'une collectivité territoriale » dans un différend relatif à

¹³ 1391^e séance, par. 40.

¹⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Sixième Commission, 1549^e séance, par. 37.

¹⁵ Voir 1391^e séance, par. 32.

¹⁶ Annuaire... 1970, vol. II, p. 155, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 2.

¹⁷ Annuaire... 1972, vol. II, p. 73, doc. A/CN.4/259, par. 39 ; et Annuaire... 1973, vol. II, p. 22, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 9.

¹⁸ Annuaire... 1973, vol. II, p. 27, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 11 ; et Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 101, doc. A/CN.4/282, chap. IV, art. 11.

¹⁹ 1391^e séance, par. 3.

²⁰ Ibid., par. 7.

²¹ Ibid., par. 23.

²² 1392^e séance, par. 16.

²³ 1390^e séance, par. 25.

²⁴ 1391^e séance, par. 35.

la répartition de biens communaux frontaliers, cité par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport²⁵.

16. Le recours au principe d'équité a recueilli l'approbation unanime des membres de la Commission. Certains d'entre eux souhaitent même que l'on accorde une attention toute particulière à ce principe afin d'équilibrer et d'éclairer la notion de lien direct et nécessaire. M. Šahović a demandé²⁶ ce que la notion d'équité signifiait dans l'esprit du Rapporteur spécial, tandis que M. Reuter s'est interrogé sur la place que cette notion devait occuper dans le projet d'articles²⁷. M. Hambro et d'autres membres ont estimé que la Commission devait faire une très large place à l'équité, en affirmant que le droit international de demain serait fondé sur ce principe.

17. Le Rapporteur spécial ne pense pas, pour sa part, qu'on puisse donner à ce principe une place prééminente dans son projet d'articles, car tout se ramènerait, dans ce cas, à la règle de l'équité. A la limite, cette règle dispenserait de tout effort de codification, et il suffirait d'un seul article pour affirmer qu'il faut appliquer, dans tous les cas, la règle de la répartition équitable des biens. Or le principe de l'équité n'intervient pas comme un élément de base, mais comme un élément d'équilibre, comme un élément correcteur destiné à empêcher les Etats de s'écarter du « raisonnable » dont a parlé M. Yasseen. Il permet d'interpréter la notion de « lien direct et nécessaire » de la manière la plus sage et de lui donner une signification acceptable. C'est un peu ce qu'a voulu dire M. Quentin-Baxter lorsqu'il a dit que le principe de l'équité devait servir à tempérer la notion de puissance de l'Etat²⁸. On ne peut assigner à l'équité le rôle essentiel, parce qu'il existe également un critère matériel en ce qui concerne les biens situés sur le territoire, et aussi parce que, comme l'a dit M. Sette Câmara²⁹, les Etats se méfient de l'équité, ainsi qu'en témoigne l'expérience de la CIJ. On pourrait compléter ce critère en prévoyant, comme l'a demandé M. Ago³⁰, que les Etats ont une obligation de négociation de bonne foi un accord. C'est ce que la CIJ a tenté de faire dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*³¹.

18. Certains membres de la Commission, en particulier M. Njenga³², se sont demandé pourquoi le principe de l'équité n'était pas appliqué uniformément dans les articles 12 et 13. Mais les situations visées à l'article 12 et à l'article 13 sont différentes et demandent, par conséquent, à être traitées différemment. Les explications précédentes montrent en effet que la règle de l'équité est une règle supplétive, à laquelle on ne doit recourir qu'en cas de besoin. Or, l'article 12, qui s'applique aux biens situés dans le territoire, repose sur deux critères essentiels : celui de la situation physique des biens, qui vaut surtout dans le cas des biens immobiliers, et celui du « lien direct et nécessaire » entre le bien et le territoire, qui s'applique dans le cas des biens

mobiliers. Le critère de l'équité est plus important à l'article 13 qu'à l'article 12, car l'article 13 a trait aux biens qui sont situés hors du territoire.

19. Le problème de l'équité se pose en particulier à propos de l'alinéa *c* de l'article 13, qui prévoit la répartition équitable des biens d'Etat entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur s'il est établi que le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats a contribué à la création de ces biens. M. Ouchakov a critiqué cette règle en faisant valoir à la 1390^e séance que, dans le cas de l'Union soviétique, toute la population contribuait à la création de tous les biens d'Etat, qu'ils soient situés à Moscou ou sur le territoire frontalier cédé, ce qui rendait impossible toute application d'un principe d'équité. L'hypothèse du Rapporteur spécial est pourtant simple : on peut songer, par exemple, dans le cas d'une province frontalière cédée par un Etat à un autre, à une maison de la culture, représentant le folklore de cette province, qui aurait été construite dans un Etat tiers avec la contribution de la province et de l'Etat prédécesseur. C'est là une hypothèse qui peut très bien se réaliser.

20. Faut-il renoncer définitivement à considérer les biens d'Etat *in concreto* ? On a souvent évoqué le problème des archives, mais, comme l'a fait observer M. Ago (1392^e séance), il existe d'autres biens d'Etat que les archives, la monnaie ou les fonds d'Etat. M. Ago a évoqué le problème des bateaux, que le Rapporteur spécial avait lui-même mentionné dans son troisième rapport. Le Rapporteur spécial avait cité dans ce rapport l'affaire de la cession de bateaux pour la navigation sur le Danube³³, qui a opposé les puissances alliées à l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie après la première guerre mondiale, et qui a fait l'objet d'une sentence arbitrale en 1921. Il avait également cité le cas des navires baltes qui se trouvaient dans des ports américains et dans des ports britanniques au moment de l'incorporation des Etats baltes à l'URSS et que les Gouvernements américain et britannique refusaient de rendre à l'Union soviétique³⁴. Cependant, au cours de ses recherches, le Rapporteur spécial a rencontré très peu de cas relatifs à d'autres questions que celles des archives, de la monnaie et des fonds d'Etat, envisagées dans son septième rapport³⁵ — ce qui s'explique facilement, car on peut concevoir un Etat sans bateaux (dans le cas d'un Etat sans littoral), alors qu'on ne peut pas concevoir un Etat sans monnaie ou sans archives.

21. Le problème des archives tient en effet une très grande place dans la vie des nations, et dans la succession d'Etats. Tous les membres de la Commission reconnaissent son importance, et le Rapporteur spécial comprend les préoccupations exprimées à ce sujet par M. Ustor. M. Raman-gasoavina regrette la suppression des articles que le Rapporteur spécial avait consacrés aux archives dans son septième rapport³⁶ ; M. Kearney souhaite que l'on ajoute, dans les articles 12 et 13, un paragraphe spécial relatif aux archives, et sir Francis Vallat voudrait voir consacrer à ce

²⁵ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 24, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 9, par. 12 du commentaire.

²⁶ 1391^e séance, par. 43.

²⁷ *Ibid.*, par. 38.

²⁸ *Ibid.*, par. 14.

²⁹ *Ibid.*, par. 28.

³⁰ 1392^e séance, par. 23.

³¹ *C.I.J. Recueil 1969*, p. 3.

³² 1390^e séance, par. 33.

³³ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 179, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 8, par. 27 et 28 du commentaire.

³⁴ *Ibid.*, p. 182, par. 41 du commentaire et note 222.

³⁵ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 93, doc. A/CN.4/282.

³⁶ 1391^e séance, par. 21.

problème un article spécial³⁷. Seul M. Ouchakov considère que les archives ne sont même pas un bien d'Etat³⁸.

22. M. Ustor voudrait, pour sa part, que l'on dise expressément que les articles 12 et 13 ne s'appliquent pas au cas des archives³⁹, dont il souligne le caractère extrêmement complexe. Mais le Rapporteur spécial ne peut pas le suivre sur ce point, car le « lien direct et nécessaire » qui doit exister entre les archives et le territoire se traduit, en l'occurrence, par deux principes cardinaux, qui ont été dégagés par des conférences d'archivistes internationaux : le principe de la provenance territoriale — ou territorialité des archives —, selon lequel doivent passer à l'Etat successeur les archives qui proviennent du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ; et le principe de pertinence, selon lequel les archives passent dès lors qu'elles se rapportent à l'activité du territoire, quel que soit le lieu de leur conservation. C'est ce « lien archives-territoire » que le Rapporteur spécial a défini dans son troisième rapport en énonçant le principe de la remise à l'Etat successeur des archives « se rapportant directement ou appartenant au territoire »⁴⁰. Ce qui revient à avoir recours, là encore, au principe de l'équité.

23. M. Ustor a parlé de la résolution de l'UNESCO qui demande la remise des archives au pays d'origine⁴¹, et M. El-Erian a également évoqué le problème du pays d'origine⁴². Dans le cas de la Hongrie, le traité de paix n'a pas imposé à ce pays le transfert de son patrimoine culturel. Le paragraphe 2 de l'article 11 du Traité de paix du 10 février 1947 avec la Hongrie précise en effet, très justement, que les Etats successeurs, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, n'auront aucun droit sur les archives ou objets « acquis à la suite d'achats, dons ou legs » et sur les œuvres originales dues à des Hongrois⁴³. Le paragraphe 1 du même article stipule que la Hongrie ne doit remettre aux Etats successeurs que les biens qui constituent leur patrimoine culturel et qui ont leur origine dans le territoire de ces Etats.

24. Il faut, en effet, distinguer entre les archives administratives, qui servent à l'activité quotidienne du territoire, et les archives historiques, qui représentent un patrimoine culturel. Les archives historiques qui appartiennent au territoire ne doivent pas être abandonnées à l'Etat prédécesseur, car elles représentent pour les Etats nouvellement indépendants un héritage culturel très important dont il ne faut pas les dépouiller. Dans les archives administratives, on peut distinguer les archives courantes, qui servent à l'activité quotidienne, et les archives politiques, qui sont liées à la souveraineté. M. Kearney a fait observer⁴⁴ qu'il pouvait ne pas être souhaitable pour les relations entre les deux pays d'abandonner les archives politiques à l'Etat successeur.

25. Toutefois, il faut surtout faire une distinction entre les archives emportées hors du territoire et les archives constituées hors du territoire mais se rapportant à ce territoire. Les archives constituées hors du territoire ne sont pas concernées par la succession d'Etats, mais les archives emportées hors du territoire doivent revenir à l'Etat successeur, selon le critère du pays d'origine. Le critère de provenance vient ainsi s'ajouter, dans ce cas, au critère de pertinence des archives.

26. M. Tammes a parlé⁴⁵, à juste titre, du patrimoine culturel que constituent les archives. Il serait grave, en effet, de considérer les archives comme de simples biens matériels. Les archives sont, en effet, des éléments patrimoniaux d'une valeur inestimable. Dans ses différents rapports, le Rapporteur spécial a donné des exemples relatifs à cet héritage culturel et historique. Il a fait mention, dans son troisième rapport, de la restitution par l'Italie à l'Ethiopie d'un obélisque érigé sur une place de Rome⁴⁶, et il a cité, dans son cinquième rapport, les articles 245, 246 et 247 du Traité de Versailles, qui font obligation à l'Allemagne de restituer archives, souvenirs historiques et œuvres d'art⁴⁷. M. Tammes a fort justement rappelé les résolutions adoptées à ce sujet par l'UNESCO et par d'autres organisations internationales. La dernière en date est la résolution 3391 (XXX) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 19 novembre 1975, intitulée « Restitution des œuvres d'art aux pays victimes d'expropriation ». Cette résolution, qui vise surtout les cas de décolonisation puisqu'elle rappelle, dans son préambule, la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, souligne que « l'héritage culturel d'un peuple conditionne l'épanouissement de ses valeurs artistiques et son développement intégral, qui sont les gages de son authenticité ».

27. Le Rapporteur spécial constate que tous les membres de la Commission ont été unanimes à approuver la distinction entre biens meubles et biens immeubles. Trois d'entre eux, M. Reuter, M. Calle y Calle et M. Tsuruoka, se sont demandé comment ces biens devaient être définis. L'article 5⁴⁸ est-il applicable et faut-il se référer au droit interne de l'Etat prédécesseur ? Le Rapporteur spécial le pense personnellement. A son avis, puisque la Commission a choisi, à l'article 5, de se référer au droit interne de l'Etat prédécesseur, elle doit continuer à le faire.

28. En comparant les articles 12 et 13 aux articles 14 et 15, M. Reuter a dit que ces deux derniers articles introduisaient une règle sévère — mais juste quand il s'agit de décolonisation — au profit de l'Etat successeur. Il ne voudrait pas que cette règle soit transposée dans les articles 12 et 13, car il craint qu'une telle règle, qui est juste dans le régime de décolonisation visé par les articles 14 et 15, ne soit injuste, parce que trop sévère, dans un régime « neutre » de succession comme celui que visent les articles 12 et 13.

³⁷ 1392^e séance, par. 34.

³⁸ 1390^e séance, par. 22.

³⁹ 1392^e séance, par. 12.

⁴⁰ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 167, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, par. 16 du commentaire.

⁴¹ 1392^e séance, par. 13.

⁴² *Ibid.*, par. 21.

⁴³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 41, p. 179.

⁴⁴ 1392^e séance, par. 28.

⁴⁵ 1391^e séance, par. 6.

⁴⁶ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 178, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 8, par. 22 du commentaire.

⁴⁷ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 74, doc. A/CN.4/259, par. 46.

⁴⁸ 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.

Le Rapporteur spécial tient à rassurer M. Reuter quant à ses intentions, qui sont à l'opposé de celles qu'on lui suppose, et quant aux solutions auxquelles il est parvenu. Le régime prévu dans les articles 12 et 13 est, en effet, beaucoup moins strict et beaucoup moins sévère pour l'Etat prédécesseur. La preuve en est que trois membres au moins de la Commission — MM. Yasseen, Quentin-Baxter et Šahović — ont trouvé qu'à l'article 12 le Rapporteur spécial s'était montré trop sévère pour l'Etat successeur. M. Šahović a parlé de critères un peu trop rigides qu'il fallait assouplir⁴⁹. M. Yasseen a dit qu'il suffisait que le lien soit « raisonnable », sans être forcément « direct et nécessaire »⁵⁰. Quant à M. Quentin-Baxter, il est allé jusqu'à vouloir inverser la règle énoncée à l'alinéa *b* de l'article 12, en demandant que le principe à la base de tout l'article 12 soit celui du transfert des biens à l'Etat successeur, sauf s'il est prouvé qu'un bien a un lien direct et nécessaire avec l'Etat prédécesseur⁵¹.

29. Plusieurs membres de la Commission ont insisté sur la place que devait occuper l'accord entre les parties, en soulignant le caractère nécessairement supplétif des règles énoncées dans les articles 12 et 13. M. Ago et sir Francis Vallat ont même proposé (1392^e séance) de placer en tête de ces articles l'obligation pour les Etats de négocier. Le Rapporteur spécial remercie tout particulièrement MM. Ouchakov, Njenga, Quentin-Baxter et Yasseen de leurs observations à cet égard, et il leur donne l'assurance que le Comité de rédaction en tiendra compte.

30. De nombreux membres de la Commission, dont MM. Calle y Calle, Ouchakov et Šahović, ont proposé de supprimer l'alinéa *a* de l'article 13, qui énonce, à leur avis, une simple évidence. Cet alinéa répond surtout à un souci de clarté. C'est, comme l'a dit très justement M. Ramangasoavina à la 1391^e séance, un simple rappel destiné à mettre en valeur les alinéas *b* et *c*. Le Rapporteur spécial n'est pas opposé à sa suppression. Il est, par contre, fermement opposé à la fusion des articles 12 et 13, proposée par M. Ouchakov⁵². Il estime, en effet, que le dosage entre le critère du lien direct et nécessaire et le critère de l'équité est nécessairement différent dans les articles 12 et 13, car la notion de bonne foi et d'équité est plus importante à l'article 13 qu'à l'article 12.

31. M. OUCHAKOV dit qu'il n'a pas voulu mettre en cause la typologie successorale adoptée par la Commission. Il a simplement demandé s'il était nécessaire de s'occuper dès à présent de la décolonisation et du cas des Etats nouvellement indépendants. Il est maintenant convaincu qu'il est nécessaire de s'en occuper. Il persiste toutefois à penser que le cas de la décolonisation et celui de la séparation d'Etats doivent être traités séparément, et non pas sous la subdivision de la succession d'Etats concernant une partie de territoire. A son avis, on peut très bien adopter, dans le projet actuel, des subdivisions différentes de celles qui ont été adoptées dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Il faut commencer à traiter du cas de la décolonisation et du cas de la séparation

d'Etats sous des rubriques différentes de celle des articles 12 et 13. Si l'on constate, par la suite, que les mêmes règles s'appliquent à ces différents cas, on pourra les réunir sous la même rubrique. C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra d'en décider.

32. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'il a toujours pensé que le cas de la succession d'Etats concernant une partie de territoire et le cas des territoires non autonomes qui se décolonisent par intégration n'étaient pas assimilables, car, dans le second cas, il ne s'agit pas d'une partie du territoire de l'Etat prédécesseur. Mais la Commission a voulu assimiler ces deux cas et a forcé le Rapporteur spécial à la suivre. Le Rapporteur spécial serait très heureux, pour sa part, que l'on renonce à cette assimilation, et il présentera un projet d'article séparé sur le cas d'intégration. La Commission verra alors si les règles applicables à ce cas sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la succession d'Etats concernant une partie de territoire.

33. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 12 et 13 au Comité de rédaction pour qu'il les examine compte tenu des suggestions formulées par les membres de la Commission.

*Il en est ainsi décidé*⁵³.

M. Calle y Calle, deuxième vice-président, prend la présidence.

ARTICLE 14 (Succession aux biens d'Etat situés dans les Etats nouvellement indépendants) *et*

ARTICLE 15 (Succession aux biens d'Etat situés hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant)

34. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 14 et 15, qui figurent dans son huitième rapport, et dont le texte est le suivant :

Article 14. — Succession aux biens d'Etat situés dans les Etats nouvellement indépendants

1. A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, l'Etat nouvellement indépendant exerce un droit de propriété sur les biens immobiliers qui, dans le territoire devenu indépendant, appartenaient à la date de la succession d'Etats à l'Etat prédécesseur.

2. Les biens meubles de l'Etat prédécesseur situés à la date de la succession d'Etats dans le territoire devenu indépendant passent à l'Etat successeur à moins

a) que les deux Etats n'en conviennent autrement ;

b) que ces biens n'aient aucun lien direct et nécessaire avec le territoire et que l'Etat prédécesseur n'en ait revendiqué la propriété dans un délai raisonnable.

3. Rien dans les dispositions qui précèdent ne saurait porter atteinte à la souveraineté permanente de l'Etat nouvellement indépendant sur ses richesses, ses ressources naturelles et ses activités économiques.

Article 15. — Succession aux biens d'Etat situés hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant

Les biens de l'Etat prédécesseur se trouvant hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant restent la propriété de l'Etat prédécesseur à moins

a) que les deux Etats n'en conviennent autrement ;

b) qu'il ne soit établi que le territoire devenu indépendant avait contribué à leur création, auquel cas il y succède dans la proportion fixée par sa part contributive ; ou

⁴⁹ 1391^e séance, par. 42.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 3.

⁵¹ *Ibid.*, par. 15.

⁵² 1390^e séance, par. 26.

⁵³ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1405^e séance, par. 10 à 19.

c) que, dans le cas de biens mobiliers, il ne soit établi que leur localisation hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant est fortuite ou temporaire et qu'ils ont en réalité un lien direct et nécessaire avec ce territoire.

35. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), présentant les projets d'articles 14 et 15, indique que ces dispositions concernent un type particulier de succession d'Etats, celle qui se produit lorsqu'un territoire dépendant accède à l'indépendance et se constitue en Etat. L'article 14 a trait aux biens d'Etat situés dans l'Etat nouvellement indépendant, et l'article 15 aux biens d'Etat situés hors du territoire de cet Etat.

36. L'article 14 ne s'applique pas aux biens propres du territoire non autonome devenu indépendant. Généralement, les colonies jouissent d'un régime particulier en vertu de ce qu'on a appelé la spécialité législative et conventionnelle. Elles possèdent une certaine personnalité internationale ; elles peuvent donc être propriétaires de biens à l'intérieur et à l'extérieur de leur territoire. Il n'y a donc aucune raison pour que la succession fasse perdre aux colonies leurs biens propres. Une autre catégorie de biens auxquels l'article 14 ne s'applique pas est celle des biens situés hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant.

37. La succession que visent les articles 14 et 15 se caractérise par le fait qu'elle concerne un pays non autonome, dont le peuple, le territoire et la souveraineté sont différents de ceux de la puissance administrante. Selon la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, déjà citée⁵⁴,

Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre ; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même [...].

38. Le paragraphe 1 de l'article 14 consacre la règle bien établie selon laquelle l'ensemble des biens immobiliers passent à l'Etat successeur. Cette règle se limite cependant aux biens immobiliers appartenant à l'Etat prédécesseur et situés dans le territoire devenu indépendant à la date de la succession d'Etats. En définitive, ce n'est là qu'une application de l'article 9, lequel consacre le principe général du passage des biens d'Etat.

39. Sur le plan théorique, la situation décrite au paragraphe 1 de l'article 14 n'a pas soulevé de graves difficultés. La solution proposée dans cette disposition est communément admise par la doctrine et la jurisprudence internationale, encore qu'il ait rarement été fait mention des biens immobiliers proprement dits. Souvent, on s'est référé à des catégories plus larges de biens, comme ceux qui relèvent des domaines public et privé. Toutefois, si le transfert général est la règle, le passage de la catégorie plus limitée des biens immobiliers doit être admis *a fortiori*.

40. En ce qui concerne la place qu'occupent les accords des parties en la matière, M. Bedjaoui fait observer qu'elle peut paraître à première vue prépondérante, puisque la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 14 est une règle supplétive, ainsi qu'il ressort de l'emploi des termes « à

moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé ». Le paragraphe 3 de cet article introduit néanmoins une innovation dans la codification du sujet. De l'avis du Rapporteur spécial, les principes de décolonisation et d'autodétermination relèvent du *jus cogens*. Pour apprécier la place qu'occupent les accords de dévolution, et en particulier ceux qui limiteraient les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes et de leurs ressources naturelles, il ne suffit pas de se référer au droit des traités. La Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique ou économique lors de la conclusion de traités, qui figure en annexe à l'Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités⁵⁵, constitue un progrès, mais il faut envisager autre chose pour établir si ces accords doivent être considérés comme nul *ab initio*.

41. Le paragraphe 2 de l'article 14 règle un problème qui semble posséder une densité et un accent particuliers dans les cas de décolonisation : celui des biens mobiliers. C'est à la faiblesse humaine qu'il faut imputer le fait que des biens mobiliers sont souvent soustraits du patrimoine du territoire dépendant au moment d'une succession d'Etats. Le Rapporteur spécial a donné dans son huitième rapport⁵⁶ plusieurs exemples de tels agissements, en ce qui concerne respectivement la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat, et les archives et bibliothèques d'Etat. En ce qui concerne les archives, il tient à rappeler que, par sa résolution 3391 (XXX), l'Assemblée générale a demandé la « restitution des œuvres d'art aux pays victimes d'expropriation ». Dans ce texte, l'Assemblée

Affirme que la restitution prompte et gratuite à un pays de ses objets d'art, monuments, pièces de musée et manuscrits par un autre pays, autant qu'elle constitue une juste réparation du préjudice commis, est de nature à renforcer la coopération internationale,

et elle invite les Etats Membres de l'ONU à ratifier la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites des biens culturels, adoptée en 1970 par la Conférence générale de l'UNESCO.

42. En ce qui concerne les archives, les articles 14 et 15 obligent à faire les mêmes distinctions que les articles 12 et 13. Il convient de distinguer les archives vivantes que sont les archives administratives courantes et les archives politiques ou de souveraineté, et les archives mortes, ou archives historiques, qui sont soit des archives emportées soit des archives constituées hors du territoire dépendant. Ces distinctions font de nouveau appel aux notions de viabilité, d'équité et de lien direct et nécessaire, notions qui peuvent se combiner. La lutte que les pays du tiers monde souhaitent mener contre leur sous-développement est une lutte multiforme qui, en plus de ses aspects économiques et financiers, concerne le patrimoine culturel ou les archives d'Etat. Aussi bien à la Conférence sur la coopération économique internationale (dite « conférence Nord-Sud ») qu'à la CNUCED, l'idée d'équité a fait du chemin en tant que moyen de développer les pays du tiers monde. D'aucuns

⁵⁴ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 307.

⁵⁵ Voir A/CN.4/292, chap. III, art. 14, par. 24 à 53 du commentaire.

⁵⁶ Ci-dessus par. 3.

ont exprimé l'espoir que certains biens soient considérés comme des biens communs et fassent l'objet d'un partage équitable entre les Etats. Avant de songer à un partage, il faut pourtant que les pays en développement reçoivent leur dû. C'est dans cet ordre d'idées qu'il importe de donner aux pays du tiers monde la part du patrimoine culturel et des archives qui leur revient.

43. Se référant au paragraphe 3 de l'article 14, le Rapporteur spécial souligne que la colonisation est un phénomène intrinsèquement illégal et que, pour avoir un sens, la décolonisation doit être intégrale. En particulier, le transfert des biens d'Etat aux Etats nouvellement indépendants devrait être effectif et complet. En matière de décolonisation, l'équité doit se mesurer de manière particulière ; elle doit en effet corriger les retards imputables à la domination et à l'exploitation. En l'occurrence, l'équité consiste à donner à l'Etat nouvellement indépendant davantage que ce qu'on donnerait à aucun autre Etat. C'est pourquoi la valeur juridique des accords de dévolution, lorsqu'ils ne transfèrent pas l'intégralité des biens, devrait s'interpréter en fonction de leur degré de conformité au droit d'autodétermination. Ces considérations conduisent le Rapporteur spécial à se demander si les règles énoncées à l'article 14 sont vraiment des règles supplétives.

44. Il ne faut pas perdre de vue que la tâche de la Commission consiste à codifier la matière à l'étude en prenant dûment en considération les buts et besoins des Etats en développement. Il ne faut pas oublier non plus le contexte dans lequel se situent la décolonisation et la réévaluation des rapports entre pays industrialisés et pays en développement. Ce contexte est de plus en plus incompatible avec d'éventuelles limitations conventionnelles de la règle du transfert intégral des biens d'Etats, lesquels peuvent se trouver aussi bien sur le sol que dans le sous-sol du territoire auquel se rapporte la succession. A ce propos, le Rapporteur spécial renvoie aux paragraphes 56 à 62 du commentaire de l'article 14, dans lesquels il montre comment la souveraineté permanente des Etats sur leurs richesses naturelles a été affirmée de manière de plus en plus ferme. Toutes les normes de conduite ainsi dégagées se révèlent incompatibles avec les accords qui restreindraient la nature et l'étendue du transfert des biens de l'Etat prédécesseur à l'Etat nouvellement indépendant et qui ne viseraient pas à surmonter les difficultés particulières des pays en développement.

45. Dans son rapport, M. Bedjaoui a esquissé une nouvelle théorie de l'égalité souveraine des Etats, selon laquelle il faut définir la souveraineté de l'Etat non seulement d'après ses éléments politiques, comme on l'a fait jusqu'à présent, mais aussi d'après ses éléments économiques. L'égalité entre Etats telle que la conçoit le droit international classique ne sera qu'une hypocrisie et un leurre tant que l'indépendance politique et économique de l'Etat faible restera purement fictive. Il faut donc donner de la souveraineté de l'Etat une formulation nouvelle capable de restituer à l'Etat les bases élémentaires de son indépendance nationale sur le plan économique. Le Rapporteur spécial, qui a examiné ces problèmes en détail aux paragraphes 66 à 76 du commentaire, exprime l'espoir que les membres de la Commission exposeront leur point de vue à ce sujet. Il précise que la Charte des Nations Unies condamne les

atteintes portées à la souveraineté politique des Etats, mais non pas à leur souveraineté économique. Pour combler cette lacune, l'Assemblée générale a condamné avec toujours plus de vigueur les atteintes à la souveraineté économique des Etats. Pour le Rapporteur spécial, c'est sous cet angle que doivent être envisagés les accords de dévolution ainsi que les règles consacrées à l'article 14.

46. En ce qui concerne l'article 15, le Rapporteur spécial se borne à indiquer qu'il concerne les biens d'Etat situés hors du territoire de l'Etat devenu indépendant et qu'il règle essentiellement le problème des biens emportés hors du territoire avant l'indépendance. Ne sont pas visés par cette disposition les biens propres du territoire, qu'ils soient situés dans l'Etat prédécesseur ou dans un Etat tiers. Seuls sont visés les biens de l'Etat prédécesseur. Il est manifeste que ces biens restent la propriété de l'Etat prédécesseur, à moins que le territoire devenu indépendant ait contribué à leur création ou qu'ils aient été emportés hors du territoire nouvellement indépendant. La jurisprudence et la pratique des Etats, qui ne concernent que certaines catégories de biens, comme les archives, servent à justifier ces règles.

47. Pour ce qui est de la contribution de l'Etat successeur à la création de biens situés dans un Etat tiers, le Rapporteur spécial indique que les pays nés de la décolonisation ne paraissent pas avoir revendiqué une partie de la souscription des Etats qui assuraient leurs relations internationales dans des institutions financières internationales ou régionales. N'ayant pas trouvé de précédent sur ce point, il se borne à le soumettre à la considération de la Commission.

48. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial de sa présentation orale des articles 14 et 15, dans laquelle il a exposé une conception nouvelle de la souveraineté. Cette souveraineté a été acquise avec difficulté par certains peuples, et n'a pas été pleinement réalisée par ceux qui ont accédé à l'indépendance dans des conditions précaires. Le Rapporteur spécial a mis en lumière les aspects économiques de la souveraineté et les principes de l'indépendance économique et de la sécurité économique internationale. Il a donné à la Commission matière à réflexion au sujet du nouvel ordre économique, qui ne constituera un ordre véritable que lorsque les règles du droit international économique et du droit du développement auront été formulées en tant que parties du droit international.

49. M. OUCHAKOV pose quatre questions au Rapporteur spécial. Premièrement, y aurait-il lieu de faire une différence entre les territoires non autonomes en général et les territoires sous protectorat ou sous tutelle, bien qu'une telle différence n'ait pas été faite pour le sujet de la succession d'Etats en matière de traités ? Deuxièmement, convient-il de consacrer une disposition particulière, comme l'article 29 de l'autre projet⁵⁷, aux Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires, ou de traiter cette question dans les articles 14 et 15 ? Troisièmement, faut-il parler des biens propres du territoire nouvellement indépendant, ces biens étant semblables aux biens d'Etat, sans appartenir cependant à un Etat ? Quatrièmement, le membre de phrase « à moins qu'il n'en soit

⁵⁷ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 257, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

autrement convenu » (art. 14) ne suppose-t-il pas la conclusion d'un accord international entre la puissance administrante et le territoire non autonome, ce qui est impossible puisque ce dernier n'a pas la qualité de sujet de droit international ?

La séance est levée à 12 h 55.

1394^e SÉANCE

Lundi 21 juin 1976, à 15 heures

Président : M. Paul REUTER

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Castañeda, 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 14 (Succession aux biens d'Etat situés dans les Etats nouvellement indépendants) *et*

ARTICLE 15 (Succession aux biens d'Etat situés hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant)¹ [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à répondre aux quatre questions que M. Ouchakov lui a posées à la fin de la séance précédente².

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que M. Ouchakov lui a demandé, premièrement, si les articles à l'examen visaient les Etats nouvellement indépendants dans leur ensemble ou s'il convenait de traiter séparément certains territoires non autonomes, comme les protectorats et les territoires sous tutelle. En théorie, il existe des différences entre les colonies et les protectorats. La souveraineté de l'Etat protégé subsiste, mais l'autorité protectrice agit au nom de l'Etat protégé. C'est ainsi qu'au Maroc, sous le régime du protectorat français, le résident général de France à Rabat jouait en quelque sorte le rôle de ministre des affaires étrangères de Sa Majesté chérifienne. En pratique, il n'y a guère de différence entre un protectorat et une colonie. D'ailleurs, il a existé de nombreuses formes de protectorats, et certains d'entre eux sont devenus progressivement des colonies, comme Madagascar et l'Indochine. Aussi bien dans les protectorats que dans les colonies se trouvaient des biens d'Etat appartenant à la puissance administrante et qui lui servaient à gérer ces territoires. Tenant compte de cette

réalité, le Rapporteur spécial a jugé inutile de traiter séparément le cas des protectorats. Toutefois, si la Commission l'estime opportun, il s'efforcera de rédiger des dispositions concernant ce cas particulier.

3. Se référant à la deuxième question de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial indique que, s'il n'a pas traité spécialement le cas des Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires, comme la Commission l'a fait dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités³, c'est parce qu'il n'a pas trouvé de renseignements substantiels sur les biens d'Etat situés dans le territoire ou hors du territoire de tels Etats. Cette explication pourrait être donnée dans le commentaire des articles 14 et 15. De l'avis de M. Bedjaoui, il semble qu'il n'y ait aucune raison de traiter séparément le cas des Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires.

4. Répondant à la troisième question de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial indique que la doctrine est généralement muette sur la question des biens propres des territoires non autonomes. Il est toutefois certain que les territoires non autonomes ont toujours eu des biens propres. Même selon le droit colonial ancien, les colonies jouissaient d'une certaine personnalité de droit public. On leur appliquait un droit colonial, différent du droit métropolitain ; des accords étaient conclus qui étaient applicables uniquement aux colonies, et la question s'est posée bien souvent de savoir si un traité donné était applicable à telle ou telle colonie. Ce régime particulier des colonies se fondait sur les principes de la spécialisation législative et conventionnelle. Il existait donc des institutions, un budget et des biens propres à la colonie, biens qui étaient acquis avec les deniers de la colonie. La situation juridique de ces biens d'Etat n'était cependant pas toujours claire. Dans les systèmes de droit faisant une distinction entre le domaine public et le domaine privé, il existait d'ailleurs une multitude de régimes juridiques. C'est ainsi qu'en Indochine française pas moins de huit domaines coexistaient : un domaine public et un domaine privé « coloniaux » de l'Etat français en Indochine ; un domaine « général » comprenant les domaines public et privé de l'ancienne Fédération des Etats d'Indochine ; des « domaines locaux » appartenant en propre aux cinq protectorats ou colonies composant la Fédération, avec des distinctions entre domaine public et privé ; des domaines publics et privés dépendant des collectivités provinciales, locales et communales dans chaque protectorat ou colonie de la Fédération. Le Rapporteur spécial évoque aussi les difficultés de qualification juridique qu'ont posées les biens du Comité spécial du Katanga. Ces difficultés ont été accrues par l'existence d'un traité, conclu le 28 novembre 1907, entre « l'Etat indépendant du Congo » et l'Etat belge, par lequel le Congo cédait tous ses biens à la Belgique. En fait, le roi Léopold II cédait sa possession congolaise à la Belgique et, par un curieux dédoublement fonctionnel, tenait le rôle des deux parties au traité. Dans ce cas, une distinction a cependant été faite entre le patrimoine métropolitain et

¹ Pour textes, voir 1393^e séance, par. 34.

² Voir 1393^e séance, par. 49.

³ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.