

Document:-
A/CN.4/SR.1394

Compte rendu analytique de la 1394e 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>)*

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.

le patrimoine colonial. A propos des biens « habous » ou « waqf », qui existaient en Algérie avant 1830, M. Bedjaoui renvoie à son troisième rapport⁴. Il précise qu'il s'agissait de biens religieux et inaliénables, qui n'étaient nullement des biens d'Etat.

5. Il est manifeste que les biens propres d'un territoire non autonome ne sont pas affectés par une succession d'Etats. Seul le patrimoine métropolitain existant dans la colonie fait partie de la succession. Il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur le sort des biens propres du territoire non autonome. Il serait aberrant que la décolonisation ait pour effet de faire perdre ses biens au territoire qui devient indépendant. Il serait aussi aberrant que l'Etat colonisateur obtienne, du seul fait de la succession, la propriété de biens qui ne pouvaient pas lui appartenir auparavant. Si la question des biens propres du territoire dépendant se pose parfois, c'est que l'Etat prédécesseur n'accepte souvent que le « transfert » de ces biens, faisant ainsi échapper au transfert ses propres biens d'Etat.

6. Se référant à la quatrième question posée par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial indique qu'il a lui-même examiné longuement, dans son premier rapport, la question de la nature et de la validité des accords conclus entre la puissance administrante et le territoire dépendant avant la décolonisation⁵. Généralement, la puissance coloniale a intérêt à considérer ces accords comme de véritables accords internationaux. Au Congrès de Berlin, les accords entre colonisateurs et chefs de tribus africaines ont été considérés, en dérogation au droit international de l'époque, comme de véritables accords internationaux. Il existe aussi des accords conclus après la décolonisation qui ne soulèvent pas de difficulté quant à la qualité d'Etat des parties contractantes, mais qui peuvent ne jamais entrer en vigueur, être dénoncés, être frappés de caducité ou être remplacés par d'autres traités. En matière de décolonisation, une succession d'Etats peut d'ailleurs avoir lieu alors que le territoire dépendant ne jouit pas encore de la plénitude de sa compétence internationale. A l'inverse, une succession d'Etats peut intéresser des pays parvenant à recouvrer leur pleine souveraineté dans le domaine international. Avant de retrouver leur pleine indépendance, ces pays ont été considérés par la doctrine et la jurisprudence comme des Etats⁶. En définitive, les accords conclus à la veille de l'indépendance sont des accords entre un Etat réel et un Etat potentiel⁷.

7. M. HAMBRO approuve les principes généraux énoncés aux articles 14 et 15. A l'article 14, le paragraphe 1 dispose que l'Etat nouvellement indépendant « exerce un droit de propriété » sur les biens immobiliers, tandis que, d'après le paragraphe 2, les biens meubles de l'Etat prédécesseur « passent » à l'Etat successeur. M. Hambro se demande si cette différence de formulation correspond à une différence de fond ou si elle n'est qu'un effet de

style. Dans ce dernier cas, mieux vaudrait utiliser une seule et même formulation.

8. C'est sans doute avec raison que le Rapporteur spécial a décidé d'adopter une approche générale et de ne pas traiter spécialement des biens d'Etat tels que la monnaie, les fonds d'Etat, le Trésor ou les archives. Toutefois, les archives de l'Etat présentent souvent une importance telle qu'une disposition spéciale pourrait leur être consacrée. Pour M. Hambro, il n'existe pas d'archives « mortes ». Toutes les archives, même les archives historiques, font partie de l'histoire vivante. Ainsi les archives norvégiennes aussi bien qu'islandaises au Danemark ont été considérées comme extrêmement importantes. On ne saurait surestimer l'importance des archives, et les Etats nouvellement indépendants méritent une protection particulière à cet égard.

9. C'est peut-être parce que le Rapporteur spécial a personnellement vécu la lutte de son pays pour l'indépendance qu'il a été conduit à élaborer certaines théories générales. Sans être en désaccord avec lui sur ces théories, M. Hambro estime que la Commission ne devrait pas aborder des problèmes tels que celui de l'égalité souveraine des Etats. A propos de cette notion, telle que la concevait le droit international classique, le Rapporteur spécial a parlé d'hypocrisie. Sur ce point, M. Hambro tient à souligner que si pendant longtemps il a été hypocrite de proclamer l'égalité souveraine des Etats, c'est néanmoins parce que ce principe a été inlassablement répété qu'il a fini par se traduire dans les faits : l'hypocrisie a fait place à l'habitude, et l'habitude à la réalité. Pour l'étude de la succession d'Etats, la question de la souveraineté ne présente pas une importance capitale. Mieux vaut que la Commission ne tente pas d'élaborer une nouvelle théorie de la souveraineté, qui risquerait d'être superficielle et dont elle pourrait se trouver un jour prisonnière.

10. Se référant au paragraphe 3 de l'article 14, M. Hambro dit qu'il est tout à fait partisan de sauvegarder la souveraineté des Etats sur leurs richesses et ressources naturelles, mais il fait observer que ce principe ne relève pas de la succession d'Etats : c'est un principe général, valable pour tous les Etats. M. Hambro se demande si les questions qui ne concernent pas directement la succession d'Etats devraient être traitées dans le projet. Personnellement, il ne voudrait pas que la Commission engage une lutte contre le colonialisme, le néo-colonialisme ou l'impérialisme. Plutôt que de s'attarder sur des situations passées, il juge préférable de prévoir qu'en cas de doute c'est l'intérêt des Etats nouvellement indépendants qui doit prévaloir.

11. M. TAMMES a jugé convaincantes les raisons avancées par le Rapporteur spécial pour maintenir dans le projet le type de succession concernant l'Etat nouvellement indépendant. Le problème des Etats nouvellement indépendants continuera de se poser pendant quelque temps, et il y aura encore un certain nombre de cas à porter au compte de la décolonisation, pour lesquels la convention qui sera adoptée sur la base du projet à l'examen sera utile.

12. Il faudrait par ailleurs examiner aussi la question de savoir si l'on peut rendre la future convention plus

⁴ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 150, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 1^{er}, par. 19 du commentaire.

⁵ Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 101 et suiv., doc. A/CN.4/204, par. 33 et suiv.

⁶ *Ibid.*, p. 105, par. 55.

⁷ *Ibid.*, p. 106, par. 66.

utile encore en plaçant sous le régime des articles 14 et 15 une catégorie de cas comparables. La Commission a procédé de la sorte dans le projet sur la succession d'Etats en matière de traités qu'elle a adopté en 1974. L'article 33, par. 3, de ce projet assimile au cas de l'Etat nouvellement indépendant, aux fins de l'application du projet, le cas dans lequel « une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et devient un Etat dans des circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant »⁸. Cette formule envisage des cas d'accession à l'indépendance qui se produiront probablement dans un avenir plus lointain, alors que les cas mentionnés par le Rapporteur spécial dans sa présentation orale intéressent l'avenir immédiat.

13. Deux questions se posent à cet égard. La première consiste à déterminer si les raisons qui ont incité la Commission à donner en matière de traités des régimes privilégiés similaires aux Etats nouvellement indépendants et à certains Etats nouveaux valent également pour la succession aux biens d'Etat. Dans le cas de la succession d'Etats en matière de traités, le régime privilégié porte sur des questions telles que le principe de la « table rase ». Dans le cas des biens d'Etat, le régime privilégié visera principalement la charge de la preuve en ce qui concerne les biens mobiliers qui passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ; selon le paragraphe 2 de l'article 14, la charge de la preuve incombe à l'Etat prédécesseur. La deuxième question à examiner est celle de savoir si le meilleur moyen de résoudre le problème de l'assimilation des régimes de l'Etat nouvellement indépendant et de certains nouveaux Etats est d'appliquer l'article 14 ou l'article 17, dont le libellé actuel laisse l'ensemble de la question sans solution.

14. En répondant à ces deux questions, il faudrait avoir présent à l'esprit le fait qu'en cas de séparation les conditions peuvent être les mêmes que celles qui sont décrites dans la partie du huitième rapport du Rapporteur spécial consacrée au contenu économique du concept de souveraineté⁹. M. Tammes a examiné dans un esprit très favorable cette partie du rapport. La Charte des droits et devoirs économiques des Etats¹⁰, sur laquelle s'appuie le Rapporteur spécial, a déjà exercé une influence certaine sur les travaux de la Commission, notamment en ce qui concerne les exceptions à la clause de la nation la plus favorisée. De plus, les normes de cette charte ont été mises en pratique dans des affaires récentes où non seulement des biens d'Etat ont été transférés à des Etats nouvellement indépendants, mais encore une aide supplémentaire importante leur a été accordée.

15. Le problème pour la Commission consiste à traduire ces normes nouvelles en des termes juridiques précis, de manière qu'elles puissent subir l'épreuve d'une application par un tribunal. La question se pose de savoir si le principe de l'indépendance économique est suffisam-

ment riche en soi pour engendrer les règles juridiques souhaitées. L'inégalité entre les Etats est telle à de nombreux égards, économiques ou autres, que c'est seulement en appliquant des principes supplémentaires de compensation mutuelle qu'on peut corriger le déséquilibre. L'ancienne idée de la justice distributive prend ainsi la forme de l'interdépendance économique. Le paragraphe 3 de l'article 14 montre la difficulté qu'il y a à exprimer en langage juridique des pensées telles que celles qui sont développées dans la partie économique du commentaire de l'article en question. On ne peut pleinement interpréter les dispositions de ce paragraphe qu'à l'aide du commentaire.

16. Dans son sixième rapport, le Rapporteur spécial a cité la déclaration qu'a faite le Secrétaire général de l'ONU dans un de ses rapports annuels, selon laquelle « la souveraineté sur les ressources naturelles est inhérente à la qualité d'Etat et fait partie intégrante de la souveraineté territoriale¹¹ ». Dans ce contexte, le concept de souveraineté concerne la question des biens d'Etat. Cependant, lorsqu'on lit le paragraphe 3 de l'article 14 en tenant compte du commentaire — en particulier du paragraphe 75 —, la souveraineté en question semble se rapporter à la capacité de l'Etat de conclure des traités. Or, il semble que le régime spécial de succession de l'Etat nouvellement indépendant est déjà pleinement protégé par le droit des traités et le droit de la succession en matière de traités, en particulier par le principe du consentement, par l'exclusion de la contrainte, par la non-pertinence des accords de dévolution et par le principe de la table rase.

17. M. Tammes n'a pas d'observation à formuler au sujet de l'article 15, et il propose que les deux articles soient renvoyés au Comité de rédaction.

18. M. ŠAHOVIĆ juge acceptables, d'une manière générale, les règles énoncées aux articles 14 et 15, lesquelles sont conformes aux grandes lignes du projet sur lesquelles la Commission s'est déjà mise d'accord.

19. En ce qui concerne la notion de souveraineté, M. Šahović partage l'avis du Rapporteur spécial, qui met l'accent sur le contenu économique de cette notion. Sans contenu économique, la souveraineté serait un vain mot et l'égalité souveraine des Etats serait vide de sens. Bien que les questions de souveraineté et d'égalité souveraine des Etats débordent le cadre de la succession d'Etats, le Rapporteur spécial a eu raison de les examiner, car elles appellent des éclaircissements. Il convient cependant de déterminer comment exprimer les idées développées par le Rapporteur spécial. Il est certain que la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 14 concerne spécialement les Etats nouvellement indépendants, mais elle est applicable à tous les Etats. En se plaçant dans une perspective historique, on constate que le principe de la souveraineté permanente de l'Etat sur ses richesses naturelles a commencé à triompher avec le socialisme et l'application du principe de l'autodétermination dans l'ordre interne. En conséquence, M. Šahović suggère d'introduire le paragraphe 3 de l'article 14 dans une autre disposition du projet.

⁸ *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 270, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

⁹ A/CN.4/292, chap. III, art. 14, par. 54 à 76.

¹⁰ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1974.

¹¹ *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 26, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 10, par. 13 du commentaire.

20. En ce qui concerne le libellé des articles à l'examen, M. Šahović fait d'abord observer que le paragraphe 1 de l'article 14 commence par la réserve « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », qui figure dans d'autres dispositions du projet. Il se demande s'il ne serait pas préférable de rédiger une disposition générale qui souligne le caractère supplétif des règles du projet et qui réserve la faculté laissée aux Etats de régler leurs problèmes au moyen d'accords particuliers.

21. Comme M. Hambro, M. Šahović se demande si l'expression « exerce un droit de propriété » doit s'entendre dans un sens particulier par rapport à d'autres expressions utilisées dans le projet. En outre, il doute qu'il soit juste de parler d'un « droit de propriété » sur le plan international. En droit interne, la notion de droit de propriété varie grandement d'un système juridique à l'autre. C'est ainsi qu'en Yougoslavie la notion de droit de propriété de l'Etat n'est pas la même que dans d'autres pays socialistes. En Yougoslavie, cette notion découle de la notion de propriété sociale, laquelle est fondée à son tour sur la notion d'autogestion, selon laquelle l'Etat n'a pas, dans les rapports juridiques internes, une position à ce point autoritaire que c'est à lui qu'appartiendrait tout ce qui rentre dans la notion de propriété sociale. C'est pourquoi M. Šahović craint que la notion de droit de propriété, transposée au plan international, soit une source de malentendus. Mieux vaudrait parler simplement de « propriété ».

22. En ce qui concerne les conditions mentionnées aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article 14, M. Šahović estime qu'il faudrait préciser si elles sont cumulatives ou alternatives. Il note que toutes les observations formulées au sujet de la notion de lien direct et nécessaire lors du débat sur les articles 12 et 13 s'appliquent aux articles 14 et 15.

23. Enfin, pour ce qui est de l'article 15, M. Šahović dit qu'il approuve les solutions proposées par le Rapporteur spécial. Il constate cependant que cette disposition semble s'appliquer à tous les biens de l'Etat prédécesseur se trouvant hors du territoire de l'Etat nouvellement indépendant, tandis que l'article 13 s'applique aux biens situés hors du territoire « auquel se rapporte la succession d'Etats ». Il se demande si cette précision ne devrait pas être ajoutée à l'article 15. En outre, il estime que les conditions énoncées aux alinéas *b* et *c* de l'article 15 demandent à être précisées en vue de leur application. On pourrait songer, en particulier, à mettre au point une procédure de règlement des différends qui pourraient naître de l'application de ces conditions.

24. M. SETTE CÂMARA se déclare d'accord avec le Rapporteur spécial quant à la nécessité des articles 14 et 15. La rapidité avec laquelle se fait la décolonisation est un sujet de satisfaction, et la fin de l'ère coloniale est proche. Néanmoins, malgré les progrès accomplis depuis l'adoption de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, il y a encore quelques territoires non autonomes qui doivent obtenir leur indépendance. De plus, l'indépendance laisse de nombreux problèmes non résolus. Le Rapporteur spécial a cité¹² l'exemple du passage des

biens d'Etat à la République du Tchad, qui a eu lieu en 1976 seulement, plus de quinze ans après l'indépendance. Les règles énoncées aux articles 14 et 15 seront donc très utiles pour régler les problèmes de ce genre qui se poseront à l'avenir. Par ailleurs, l'inclusion de ces articles dans le projet montrera que la Commission est consciente de l'ensemble du problème des Etats nouvellement indépendants. Il convient de noter que, dans son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, adopté en 1974, la Commission ne s'est pas contentée de traiter cette question, mais qu'elle a fait du problème de l'Etat nouvellement indépendant un élément fondamental du projet.

25. L'article 14 a la même structure que les articles précédents. Il a trait aux biens appartenant à l'Etat prédécesseur, et non aux biens appartenant au territoire lui-même. Il ne faut pas oublier que les territoires coloniaux ont parfois leurs biens propres, mobiliers et immobiliers, et que ces biens ne font pas partie de la succession d'Etats. M. Sette Câmara juge acceptables la façon dont le Rapporteur spécial a traité la question des biens mobiliers et immobiliers et le libellé proposé.

26. Il approuve sans réserve l'inclusion du paragraphe 3 dans l'article 14. Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale ont proclamé la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles. Le libellé actuel du paragraphe 3 a été emprunté à la résolution 1956 (LIX) du Conseil économique et social et aux résolutions adoptées par l'Assemblée générale à sa sixième session extraordinaire. Il y a peut-être des inexactitudes de langage dans ce paragraphe : c'est ainsi que les « richesses » d'un pays auxquelles on se réfère comprennent les biens mentionnés aux paragraphes précédents. Il n'est pas facile non plus de voir comment la souveraineté permanente peut s'exercer sur des « activités économiques ». Cependant, comme le libellé du paragraphe 3 est celui qui a été utilisé dans plusieurs décisions et résolutions de l'ONU, la Commission devrait s'y tenir.

27. On peut aussi prétendre, pour reprendre l'argument du Rapporteur spécial lui-même, que les attributs de la souveraineté mentionnés au paragraphe 3 de l'article 14 appartiennent au territoire déjà avant l'indépendance. Les dispositions de ce paragraphe restent néanmoins nécessaires, car l'histoire montre que l'accession à l'indépendance est loin d'être pacifique et facile. L'histoire offre en outre maints exemples d'accords de dévolution de caractère léonin. Une clause de sauvegarde telle que le paragraphe 3 de l'article 14 est donc nécessaire.

28. Enfin, M. Sette Câmara dit qu'il approuve le libellé de l'article 15, et n'a pas de proposition particulière à faire au sujet de cette disposition. Il suggère que les deux articles soient renvoyés au Comité de rédaction.

29. De l'avis de M. QUENTIN-BAXTER, le Rapporteur spécial a démontré de façon concluante que les projets d'articles doivent envisager le cas de l'autodétermination, qui se trouve au premier plan de la doctrine des Nations Unies. Il s'ensuit bien évidemment que, s'agissant d'Etats nouvellement indépendants ou d'autres Etats nouveaux, il ne faudrait pas restreindre la portée des règles par la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé » ou une autre expression à cet

¹² 1393^e séance, par. 9.

effet. Les règles actuellement en voie d'élaboration se rapportent au moment où survient un changement de souveraineté, et elles sont élaborées dans l'espoir et la perspective que les principes généraux qu'elles énoncent aideront les Etats à établir les accords détaillés qui font suite aux changements de souveraineté. En particulier, elles peuvent indiquer la voie à suivre dans les cas où une succession d'Etats a lieu sans que l'accord ou l'harmonie entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur soient tout à fait complets. Les articles doivent donc être rédigés compte tenu de l'expérience d'hier et d'aujourd'hui : non pas avec une rigueur qui les rende imperméables aux problèmes de l'avenir immédiat, mais toujours en conformité avec la vie internationale sous sa forme actuelle.

30. A maintes reprises, le Rapporteur spécial a fort pertinemment évoqué la souveraineté économique — question qui s'est posée à propos de chacun des points examinés jusqu'ici. Toutefois, dans le cas présent, s'il est possible de saisir d'emblée l'idée qui sert de base au concept de souveraineté économique et d'en admettre la justesse, il faut faire très attention, en formulant des règles juridiques, de ne pas céder tantôt à l'influence des notions juridiques rigoureuses, qui font normalement l'objet des travaux de la Commission, tantôt à celle des principes politiques ou juridiques plus subtils qui pourraient motiver ces règles.

31. Comme d'autres membres de la Commission, M. Quentin-Baxter se dit quelque peu embarrassé au sujet du paragraphe 3 de l'article 14, non pas à cause du contenu de ce paragraphe, mais en raison de sa juxtaposition aux autres paragraphes de l'article. Il est question, dans ce paragraphe, de la souveraineté au sens traditionnel du terme — en ce sens que les Etats souverains sont libres de régler comme ils l'entendent les questions qui se posent sur leur propre territoire et maîtres de leur droit interne. Mais est-ce à dire que, dans tous les cas où les conséquences de la souveraineté de l'Etat ne sont pas mentionnées dans le texte, la Commission cherche à établir des obligations qui se heurtent à cette souveraineté? De plus, la Commission pourrait être tentée de croire qu'elle sert, sur le plan pratique, les Etats nouvellement indépendants, alors qu'en fait il n'en est rien.

32. Les premiers mots du paragraphe 1 de l'article 14 soulèvent le même genre de difficulté. Il est bien évident que le Rapporteur spécial ne fait que souligner que, conformément à la doctrine de l'autodétermination, un territoire non autonome est propriétaire de ses ressources et y a droit *ab initio*. Si les biens en question relèvent de la propriété privée, ils conserveront leur caractère juridique lors d'un changement de souveraineté. Mais c'est d'un autre élément que s'occupe la Commission : autrement dit, s'il se trouve que le propriétaire des biens, reconnu en droit interne, est l'Etat prédécesseur lui-même, une transmission doit forcément intervenir d'une manière ou d'une autre sur le plan du droit interne, et elle doit forcément avoir lieu conformément à des règles de droit international. Par conséquent, si, comme convenu, la Commission est censée prendre particulièrement en considération les situations créées à la suite d'un acte d'autodétermination et accorder une certaine

préférence aux droits des Etats nouvellement indépendants, la solution consiste non pas à adopter le paragraphe 3 de l'article 14 ou la formule particulière figurant au paragraphe 1 de cet article, mais à construire le projet comme dans le cas de la succession d'Etats en matière de traités — c'est-à-dire en parfaite conformité avec le principe de l'autodétermination, sans tenter d'énoncer ce principe, mais en prenant bien soin que les règles figurant dans le projet ne le trahissent pas.

33. A cet effet, il est indispensable d'appliquer la doctrine de l'autodétermination dans son intégrité. Un territoire non autonome, si petit soit-il, est une entité qui doit exercer le droit à l'autodétermination, et, même s'il décide de s'unir avec un autre Etat, son cas n'en relève pas moins de la catégorie de successions d'Etats que la Commission prend spécialement en considération. On ne saurait le considérer simplement comme un nouveau cas relevant de la variabilité des limites territoriales des traités. De même, l'esprit de la doctrine d'autodétermination doit être pleinement respecté. Du moment que le principe qui se trouve en cause ne peut être cerné et traduit en règles strictes, le projet ne doit pas en gêner le jeu. Force est de reconnaître, comme on l'a fait pour le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, qu'il existe des cas où une succession ne comportant pas la création d'un Etat nouvellement indépendant peut néanmoins présenter essentiellement les mêmes caractéristiques qu'un cas d'accession d'un nouvel Etat à l'indépendance. Dans l'autre projet, la Commission, ayant à l'esprit le cas du Bangladesh, s'est rendu compte qu'un traitement moins généreux ou moins spécial que celui qui s'applique dans le cas habituel de décolonisation ne serait guère acceptable pour le gouvernement et le peuple de ce pays. Un autre exemple est celui des territoires qui décident de former une association libre avec un Etat existant. Par la suite, ils voudront peut-être devenir entièrement indépendants — en d'autres termes, ils voudront peut-être, encore une fois, exercer leur droit à l'autodétermination. Il est du devoir de la communauté mondiale et des différents Etats de ne pas encourager les dissidences à l'intérieur du territoire d'un Etat souverain. Le fait est, cependant, que des changements se produisent et ne peuvent manquer de se produire, et il faut bien se rendre compte que dans l'avenir certains d'entre eux impliqueront certainement l'exercice du droit à l'autodétermination.

34. Pour sa part, M. Quentin-Baxter est disposé à suivre et à élargir quelque peu le précédent du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et à reconnaître que certains cas de séparation de parties d'un Etat — question actuellement visée par l'article 17 — pourraient relever des règles applicables aux Etats nouvellement indépendants. Il faut également reconnaître, à propos des articles 12 et 13, que ces mêmes règles pourraient, exceptionnellement, s'appliquer au transfert de territoires qui étaient administrés par l'Etat prédécesseur mais ne faisaient pas partie de son territoire national.

35. Les articles 12 à 15, et même l'article 17, expriment le principe fondamental selon lequel les biens immobiliers doivent devenir la propriété du territoire dans lequel ils sont situés. Toutefois, les articles 13 et 15 ne font pas la

distinction entre les biens situés dans le territoire de l'Etat prédécesseur et ceux qui sont situés dans un Etat tiers, et ils n'envisagent même pas l'éventualité d'un cas où la propriété de biens immobiliers situés dans le territoire de l'Etat prédécesseur ou d'un Etat tiers passerait au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. D'autre part, la notion de lien avec l'Etat successeur paraît laisser entendre que l'emplacement ou la situation même des biens ne permettrait pas de trancher la question. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial, le rapport entre un territoire non autonome et ses biens étant généralement assez nettement défini, il n'est guère nécessaire — il peut même être dangereux — d'assortir d'une réserve quelconque la notion selon laquelle un Etat nouvellement indépendant est propriétaire des biens immobiliers situés dans son territoire. Cependant, la Commission est en train d'élaborer des principes directeurs. Est-il dès lors judicieux d'établir une règle absolue et d'affirmer que seul le facteur emplacement déterminera la disposition des biens immobiliers à l'intérieur du territoire, mais que cette règle pourrait faire l'objet de réserves dans le cas de biens situés dans le territoire de l'Etat prédécesseur? Peut-être un des grands mérites des règles contenues dans le projet d'articles serait-il de laisser entendre qu'il existe des cas où, pour des raisons d'équité, la règle qui concerne l'emplacement des biens doit s'appliquer moins rigoureusement.

36. De même, les ressources naturelles d'un Etat peuvent être situées dans une région d'importance vitale pour l'ensemble du pays, et il se peut qu'elles aient fait l'objet d'investissements considérables. Si cette région devient indépendante, le cas présentera toutes les caractéristiques que l'on associe généralement à la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, mais il est fort possible que l'on doive prendre en considération la perte subie, du point de vue économique, par les autres parties du pays. Il serait opportun de stipuler expressément que la doctrine de la souveraineté sur les ressources naturelles n'est nullement mise en question. On pourrait spécialement inclure à cette fin dans le projet un article de caractère général. Toujours est-il que, du moment que les Etats sont éclairés sur la manière dont les biens situés dans leur territoire doivent être classés, il faudrait souligner l'importance de la notion d'équité.

37. En ce qui concerne les biens mobiliers, M. Quentin-Baxter n'a rien à redire à la notion selon laquelle les présomptions doivent jouer plus fortement en faveur des Etats nouvellement indépendants ou des Etats se trouvant dans des situations analogues. Il est toutefois difficile de ne pas prévoir une hiérarchie assez nette des facteurs — l'emplacement des biens, le lien entre les biens et l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur, et la contribution à la création des biens.

38. M. OUCHAKOV est, en principe, tout à fait d'accord avec le Rapporteur spécial en ce qui concerne la succession aux biens d'Etat situés dans les Etats nouvellement indépendants. Il se demande toutefois ce que signifie l'expression « Etat nouvellement indépendant ». En effet, l'article 3 du projet actuel ne définit pas cette expression, alors que la Commission en a donné une définition à l'alinéa *f* de l'article 2 du projet sur la suc-

cession d'Etats en matière de traités. Il faudrait donc, avant de traiter de la succession aux biens d'Etat situés dans les Etats nouvellement indépendants, commencer par définir la notion d'Etat nouvellement indépendant.

39. Faut-il inclure dans cette définition les territoires sous tutelle? Le Rapporteur spécial a ramené la notion d'Etat nouvellement indépendant à celle de territoire non autonome. Il dit en effet, au paragraphe 2 du commentaire de l'article 14, qu'il s'agit « d'un territoire non autonome, c'est-à-dire, au sens de la Charte des Nations Unies, d'un territoire doté d'un certain statut international ». Toutefois, il se réfère seulement au Chapitre XI de la Charte (Déclaration relative aux territoires non autonomes), alors qu'on peut se référer également au Chapitre XII, qui concerne le régime international de tutelle. On peut donc se demander pourquoi le Rapporteur spécial s'est limité aux territoires non autonomes qui relèvent du Chapitre XI de la Charte, et pourquoi il s'est écarté de la définition que la Commission a donnée à l'alinéa *f* de l'article 2 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités. Selon cette définition, l'expression « Etat nouvellement indépendant » s'entend d'un Etat successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'Etats, était un territoire dépendant. Elle inclut donc tous les territoires dépendants — c'est-à-dire non seulement les territoires non autonomes, mais aussi les territoires sous tutelle. Il est évident toutefois que cette définition ne peut pas s'appliquer aux Etats nouvellement indépendants composés de plusieurs territoires. C'est pourquoi la Commission a dû inclure, dans son projet sur la succession d'Etats en matière de traités, un article distinct consacré aux Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires (art. 29). Elle devrait faire de même dans son projet actuel.

40. M. Ouchakov pense qu'il faudrait également envisager, dans les articles 14 et 15, le cas d'un Etat nouvellement indépendant qui s'unit à un autre Etat. Le Rapporteur spécial a dit que les cas d'intégration visés aux articles 12 et 13 concernaient uniquement les enclaves. Mais on peut très bien concevoir qu'un territoire comme la Namibie, qui n'est pas une enclave, s'unisse à un Etat voisin après son indépendance, par le jeu de l'autodétermination. Il faut donc tenir compte de cette hypothèse.

41. M. Ouchakov se demande ce que signifie l'expression « biens d'Etat » dans le contexte des articles 14 et 15. Il constate que la définition de ces biens donnée à l'article 5¹³ ne s'applique pas aux cas de décolonisation. En effet, cette définition se réfère au droit interne de l'Etat prédécesseur, alors que, dans les cas de décolonisation, ce n'est pas forcément le droit interne de l'Etat prédécesseur qui joue, comme le Rapporteur spécial l'a dit lui-même. Il faudrait donc compléter la définition des biens d'Etat donnée à l'article 5 afin qu'elle puisse s'appliquer aux cas de décolonisation.

42. M. Ouchakov est entièrement d'accord pour établir des règles prévoyant le passage à l'Etat nouvellement

¹³ 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.

indépendant des biens d'Etat de la puissance administrante situés dans le territoire de cet Etat. Mais il pense, comme le Rapporteur spécial, que, en traitant exclusivement de la succession aux biens d'Etat situés dans les Etats nouvellement indépendants, on laisse de côté les biens propres au territoire non autonome qui va devenir un Etat nouvellement indépendant. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer au paragraphe 1 de son commentaire de l'article 14,

En effet, ces biens ne sont pas concernés par la succession d'Etats parce que, d'une part, ils n'appartiennent pas, par définition, à l'Etat prédécesseur (dont les biens sont seuls à être affectés par la succession d'Etats), et, d'autre part, ils n'ont pas, en tout état de cause, la qualité de biens d'Etat, le territoire non autonome n'accédant au statut étatique qu'au jour de la succession d'Etats.

Or, ce sont ces biens propres au territoire non autonome qui sont le plus importants pour les Etats nouvellement indépendants — mais ces biens ne passent pas automatiquement à l'Etat successeur. Il ne suffit donc pas de dire, dans le commentaire, que les biens propres au territoire doivent passer à l'Etat nouvellement indépendant : il faut énoncer des règles à cet effet dans le projet de convention.

43. Enfin, M. Ouchakov se demande, à propos de l'alinéa *a* des articles 14 et 15, ce que signifie un accord entre deux Etats dont l'un n'existe pas encore. Il se peut, *in concreto*, qu'un accord existe entre l'Etat nouvellement indépendant et l'ancienne métropole et qu'il soit reconnu valable par l'une et l'autre partie. Mais cet accord en soi n'a aucune valeur si les deux parties n'ont pas reconnu sa validité. Dans son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission a reconnu l'existence d'accords de ce genre, mais elle a affirmé que ces accords n'avaient aucune valeur en ce qui concerne la succession d'Etats en matière de traités. L'article 8, relatif aux accords portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur, prévoit en effet, à son paragraphe 1, que

Les obligations ou les droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etats ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'Etat successeur vis-à-vis d'autres Etats parties à ces traités du seul fait que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un accord stipulant que lesdites obligations ou lesdits droits sont dévolus à l'Etat successeur¹⁴.

La séance est levée à 18 heures.

¹⁴ *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 187, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

1395^e SÉANCE

Mardi 22 juin 1976, à 10 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. M. OUCHAKOV, poursuivant son intervention de la veille, rappelle qu'à son avis on ne peut pas prévoir, en règle générale, la possibilité d'un accord entre deux Etats lorsque l'un de ces deux Etats n'existe pas encore. Dans la pratique, deux parties — c'est-à-dire la puissance administrante et un Etat qui n'en est pas encore un — peuvent s'entendre pour conclure des accords de dévolution, car cela dépend de leur volonté réciproque, mais l'on ne saurait considérer que cette possibilité existe en règle générale et prévoir expressément, dans le cas des Etats nouvellement indépendants, la possibilité d'accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

2. Dans l'expression « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », au début du paragraphe 1 de l'article 14, M. Ouchakov s'interroge également sur le sens du mot « décidé ». Par qui la décision est-elle prise et au profit de qui ? Ce n'est évidemment pas l'Etat nouvellement indépendant qui décide. On peut donc se demander si la décision est prise à son profit ou à son détriment. Pour M. Ouchakov, il est contraire aux intérêts de l'Etat nouvellement indépendant d'évoquer la possibilité d'une décision prise par une autre instance.

3. En ce qui concerne les biens mobiliers, M. Ouchakov se demande pourquoi le Rapporteur spécial a distingué entre les biens mobiliers situés dans le territoire de l'Etat nouvellement indépendant (art. 14) et les biens mobiliers situés hors de ce territoire (art. 15). La pratique des Etats, dont le Rapporteur spécial a cité des exemples, montre que tous les biens d'Etat situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur — les biens mobiliers comme les biens immobiliers. Si l'on peut prévoir, dans des cas concrets, que les biens situés dans le territoire passeront à l'Etat successeur, même lorsqu'il s'agit de biens mobiliers (étant donné que les Etats savent où se trouvent ces biens et peuvent établir un inventaire des biens mobiliers situés dans le territoire), en revanche il n'est pas possible, dans la formulation de règles générales, de faire une distinction entre les biens mobiliers selon qu'ils sont situés dans le territoire ou hors du territoire, car le critère de la situation du bien ne joue plus aucun rôle, étant donné que l'on ne sait pas où se trouvent les biens mobiliers. Les règles générales concernant le passage des biens mobiliers doivent reposer sur un autre critère que celui de l'emplacement de ces biens. Au lieu de parler de biens mobiliers situés dans le territoire, il faudrait plutôt parler de biens mobiliers nécessaires à l'activité de l'Etat prédécesseur dans le territoire ou de biens mobiliers propres au territoire dépendant. Il faudrait

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