

Document:-  
**A/CN.4/SR.1397**

**Compte rendu analytique de la 1397e 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>)*

51. M. Reuter se demande si les articles 14 et 15 s'appliquent spécifiquement au cas des Etats nouvellement indépendants, car si l'on compare ces articles avec les articles 12 et 13 et avec l'article 17, on a l'impression que c'est la même règle qui s'applique dans tous les cas envisagés. Les articles 14 et 15 lui paraissent très modérés, en dépit du caractère militant du commentaire. A la 1395<sup>e</sup> séance, MM. Tsuruoka, Martínez Moreno et Njenga ont posé à propos de ces articles la question de la preuve, en demandant à qui incombait la charge de la preuve. M. Reuter pense, pour sa part, qu'on pourrait peut-être préciser la charge de la preuve.

52. M. Ouchakov s'est référé<sup>10</sup> à l'article 5, selon lequel la propriété des biens d'Etat est déterminée par le droit interne de l'Etat prédécesseur. On pourrait évidemment prendre le contre-pied de cette règle, en disant que c'est le droit de l'Etat successeur qui détermine le régime de la propriété des biens d'Etat. Mais il n'y aurait pas, dans ce cas, de succession d'Etats. Il suffirait alors de dire que l'Etat prédécesseur perd tous ses droits, ce qui reviendrait à énoncer le principe de la « table rase » intégrale. M. Reuter est contre cette solution, car si l'Etat successeur est libre d'instaurer le régime de propriété qu'il veut, c'est parce qu'il est un Etat souverain, et non parce qu'il est un Etat décolonisé. Il estime que la Commission ferait une erreur si elle attachait cette faculté de l'Etat à la décolonisation, car elle diminuerait ainsi indirectement la souveraineté de l'Etat successeur. La solution proposée par le Rapporteur spécial à l'article 14 lui paraît donc préférable. La question ne se pose pas à l'article 15, car la souveraineté de l'Etat successeur ne joue plus aucun rôle, et il n'est même pas possible d'instaurer la table rase.

53. M. Reuter estime que la différence d'ordre rédactionnel qui existe entre le titre de l'article 14 et celui de l'article 15 pose, en fait, un problème de fond. Si le Rapporteur spécial a employé le pluriel dans le titre de l'article 14, c'est que ce pluriel peut être nécessaire pour tenir compte de certains cas particuliers. Il se peut, en effet, qu'une succession d'Etats s'ouvre pour plusieurs Etats nouvellement indépendants à la fois et que les biens auxquels se rapporte la succession d'Etats se trouvent dans un seul de ces Etats. Par exemple, lorsqu'une fédération de territoires coloniaux — comme l'Afrique-Occidentale française — accède à l'indépendance, on peut concevoir que des biens auxquels tous les Etats de ce groupe ont droit soient situés dans un seul de ces territoires devenus indépendants. Il serait donc dangereux de vouloir aligner le titre de l'article 14 sur celui de l'article 15 en employant le singulier au lieu du pluriel, car on risquerait de créer des difficultés dans les rapports des pays colonisés entre eux.

54. Enfin, M. Reuter a l'impression qu'aux articles 14 et 15 le Rapporteur spécial s'est référé à l'hypothèse selon laquelle on tient compte de l'origine des contributions pour procéder à la répartition des biens. Aucun problème ne se pose si la répartition des biens en nature est possible. Mais si cette répartition en nature est impossible, il faut veiller à ce que la compensation ne soit pas interdite en vertu de l'article 8.

55. M. BILGE accepte les articles 14 et 15, dont il approuve le principe et la formulation, et félicite le Rapporteur spécial d'être arrivé à une solution raisonnable et solide. Il aimerait toutefois qu'on donne au paragraphe 1 de l'article 14 le sens d'une restauration du droit, car le droit a été suspendu, puis rétabli. Il aimerait également que le principe énoncé au paragraphe 3 de l'article 14 fasse l'objet d'un article distinct. Enfin, tout en comprenant les sentiments qui animent le Rapporteur spécial en ce qui concerne la décolonisation, il pense que celui-ci devrait se borner, dans son commentaire, à faire des constatations, sans formuler d'appréciations.

*La séance est levée à 13 heures.*

### 1397<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 24 juin 1976, à 10 heures*

*Président : M. Abdullah EL-ERIAN*

*Présents : M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Hambro, M. Martínez Moreno, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.*

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

#### **PROJET D'ARTICLES**

**PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)**

ARTICLE 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)<sup>1</sup> [*fin*]

1. M. MARTÍNEZ MORENO dit que les articles 14 et 15, sous leur forme actuelle, peuvent soulever des problèmes dans les cas où un Etat prédécesseur a été remplacé par une autorité administrante en vertu d'un régime de mandat ou de tutelle. Par exemple, dans ce qui constitue aujourd'hui la République arabe libyenne, il y a eu trois territoires distincts : le Fezzan, la Cyrénaïque et la Tripolitaine, dont l'un était administré par la France et les deux autres par le Royaume-Uni. Cependant, l'Etat prédécesseur, dans ce cas-là, a été incontestablement l'Italie. D'autres exemples viennent à l'esprit : par exemple, l'Irak, le Liban et la Syrie ont été administrés par différents pays européens en vertu d'un mandat de la SDN, mais l'Etat prédécesseur a été l'Empire ottoman.

2. On peut considérer que la relation entre une autorité administrante et un Etat successeur est déjà couverte par la définition de la succession d'Etats retenue dans le projet à l'examen. Par contre, les définitions qui sont données

<sup>10</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 41.

<sup>1</sup> Pour textes, voir 1393<sup>e</sup> séance, par. 34.

de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur ne paraissent pas garantir suffisamment le passage des biens, mobiliers ou immobiliers, de l'autorité administrante qui sont situés sur le territoire de l'Etat successeur, et cette autorité n'est mentionnée ni à l'article 14 ni à l'article 15. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il envisager d'ajouter, chaque fois que cela est nécessaire, les mots « ou l'autorité chargée de l'administration » après les mots « l'Etat prédécesseur ». Il ne serait pas nécessaire de donner une définition de l' « autorité chargée de l'administration », puisque l'Article 81 de la Charte des Nations Unies en contient déjà une.

3. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'il a été très sensible à la qualité du débat sur les articles 14 et 15 et à la hauteur de vues dont les membres de la Commission ont fait preuve.

4. Avant de répondre aux observations faites, il tient à rappeler à l'intention de M. Bilge, qui a critiqué l'attitude adoptée par le Rapporteur spécial dans son rapport et qui lui a demandé, notamment à propos du paragraphe 3 de l'article 14, d'éviter de formuler des appréciations<sup>2</sup>, que les rapporteurs spéciaux jouissent d'une liberté totale en ce qui concerne la rédaction de leur rapport, dont ils assument de ce fait l'entière responsabilité. Il n'en va pas de même, bien entendu, pour le texte des articles et des commentaires s'y rapportant, lesquels, une fois adoptés par la Commission, ne sont plus l'œuvre personnelle du Rapporteur spécial, mais l'œuvre collective de la Commission. Sir Francis Vallat a dit, à juste titre, que le rôle du Rapporteur spécial était à la fois de diriger et de suivre la Commission. De nombreux membres — dont MM. Yasseen, Reuter, Ramangasoavina, Martínez Moreno et sir Francis Vallat — ont souligné le fait que le Rapporteur spécial avait suivi la Commission, parfois même dans son inconstance et en dépit de ses convictions personnelles. Or, suivre la Commission n'est pas toujours facile, en raison même de la richesse et de la variété des points de vue de ses membres. Le Rapporteur spécial demande donc à conserver, tout au moins dans son rapport, sa liberté d'expression et la responsabilité qui en découle.

5. M. Bilge a, toutefois, reconnu que le Rapporteur spécial était arrivé, dans les articles 14 et 15, à une solution raisonnable et solide ; M. Yasseen a souligné le caractère modéré et non révolutionnaire de ces articles, et M. Reuter a parlé de rapport « militant », mais d'articles « modérés »<sup>3</sup>. Le Rapporteur spécial est heureux d'entendre dire que ses articles sont très modérés et qu'il faut les « muscler » davantage — par exemple, comme l'a dit M. Bilge<sup>4</sup>, dans le sens d'une « restauration » des droits de l'Etat nouvellement indépendant sur ses biens. Il est, bien entendu, tout disposé à suivre la Commission dans cette voie.

6. Dans l'ensemble, les membres de la Commission ont jugé que les articles 14 et 15 étaient nécessaires, que le point de vue adopté par le Rapporteur spécial était bon et

que la solution proposée était acceptable, voire modérée, et ils ont demandé le renvoi de ces articles au Comité de rédaction. Mais certains d'entre eux se sont interrogés sur le champ d'application de ces articles, sur ce qu'on entend par « biens propres au territoire dépendant », sur la nature et sur le sort des accords de dévolution, sur l'opportunité d'énoncer, au paragraphe 3 de l'article 14, le principe de la souveraineté des Etats nouvellement indépendants sur leurs richesses, sur la présomption du droit de propriété au bénéfice de l'Etat nouvellement indépendant et sur les biens pris *in concreto*, notamment sur le problème des archives. Ils ont également formulé quelques observations d'ordre rédactionnel.

7. En ce qui concerne le champ d'application des articles 14 et 15 — c'est-à-dire les cas de succession d'Etats visés par ces deux articles —, MM. Ouchakov, Quentin-Baxter, Tammes et Njenga et sir Francis Vallat (et aussi, en un sens, MM. Kearney et Castañeda) ont estimé qu'il ne fallait pas restreindre la portée de ces articles. Il faut, selon M. Ouchakov<sup>5</sup>, inclure dans la catégorie des Etats nouvellement indépendants, non seulement les territoires non autonomes visés au Chapitre XI de la Charte, mais aussi les territoires sous tutelle visés au Chapitre XII — autrement dit, tous les territoires dépendants. Le Rapporteur spécial approuve pleinement ce point de vue et comprend mieux ainsi le sens et la portée de la question posée par M. Ouchakov à la suite de la présentation orale des articles 14 et 15. Il craignait, en effet, que celui-ci ne veuille restreindre la portée des articles 14 et 15 au point de consacrer des articles spéciaux aux cas des territoires sous tutelle et des territoires sous protectorat. Mais il est maintenant rassuré, car il voit que M. Ouchakov a voulu tout simplement rappeler que les articles 14 et 15 s'appliquent à tous les territoires dépendants et pas seulement aux territoires non autonomes. La remarque de M. Ouchakov a été motivée par un passage du rapport qui laissait supposer, à tort, que le Rapporteur spécial limitait les articles 14 et 15 au cas des territoires non autonomes<sup>6</sup>. Le Rapporteur spécial remercie M. Ouchakov de son observation pertinente et l'assure que la rédaction de ce passage du rapport sera modifiée en conséquence. Il précise toutefois qu'en se référant aux territoires non autonomes il voulait surtout démontrer que la puissance administrante et le territoire dépendant différaient à la fois par le peuple, par le territoire et par la souveraineté, comme l'a rappelé M. Castañeda<sup>7</sup>. En ce qui concerne le protectorat, il était clair — et depuis toujours admis — que la souveraineté n'appartenait pas à la puissance protectrice. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a choisi, pour les besoins de la démonstration, le cas des territoires non autonomes, qui pouvait paraître moins évident.

8. Les articles 14 et 15 s'appliquent donc à tous les Etats nouvellement indépendants, qu'ils aient été auparavant des territoires non autonomes, des territoires sous tutelle ou des protectorats. Le Rapporteur spécial est prêt à parler de « territoires dépendants », comme le veut M. Ouchakov. Il signale toutefois que, comme l'a fait

<sup>2</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 55.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 51.

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 55.

<sup>5</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 39.

<sup>6</sup> A/CN.4/292, chap. III, art. 14, par. 2 et 3 du commentaire.

<sup>7</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 14.

observer M. Martínez Moreno<sup>8</sup>, l'expression « territoire non autonome » est devenue une expression générique par laquelle on désigne couramment tous les territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance.

9. M. Martínez Moreno a évoqué, à la séance en cours, le problème que pose la détermination de l'Etat prédécesseur quand, entre l'administration coloniale et l'indépendance du pays, s'intercale une période plus ou moins longue d'administration par un organe des Nations Unies, par exemple. Il a cité le cas des anciennes colonies italiennes sous administration de l'ONU. Dans le cas de la Libye, il n'y a pas eu de problème, car un accord a été conclu sous l'égide de l'ONU entre la Libye et l'ancienne puissance administrante — l'Italie. Par contre, dans le cas de la Syrie et du Liban, l'Empire ottoman était l'Etat prédécesseur lorsqu'il y a eu passage de la colonisation ottomane au mandat de l'Angleterre et de la France. Mais lorsque la Syrie et le Liban ont acquis leur indépendance, en 1941 et 1943 respectivement, l'Etat prédécesseur était la France. Le problème soulevé par M. Martínez Moreno risque de se poser lors de l'accession à l'indépendance de la Namibie, qui se trouve théoriquement sous l'administration de l'ONU depuis que le mandat de l'Afrique du Sud a été révoqué.

10. M. Ouchakov a également proposé d'inclure dans le champ d'application des articles 14 et 15 le cas des enclaves et de tout territoire dépendant qui réalise sa décolonisation en s'intégrant à un Etat voisin. Sur ce point aussi, le Rapporteur spécial comprend mieux maintenant la position de M. Ouchakov. Lors du débat sur les articles 12 et 13 — dans lesquels on a inclus (indûment, à son avis) le cas en question —, il croyait que M. Ouchakov voulait que l'on dédouble les articles 12 et 13 et que l'on consacre deux autres articles distincts au cas de la décolonisation par intégration du territoire dépendant à un Etat voisin. Il croit comprendre à présent qu'il s'agissait simplement de distinguer ce cas du cas visé aux articles 12 et 13 — c'est-à-dire de la succession concernant une partie de territoire —, avec lequel il n'a rien à voir, et de l'assimiler au cas de la décolonisation des Etats nouvellement indépendants, visé dans les articles 14 et 15. Si c'est là la pensée de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial est entièrement d'accord avec lui sur ce point. Il rappelle que ce n'est pas lui-même, mais la Commission, qui a voulu assimiler l'hypothèse en question au cas de la succession concernant une partie de territoire. Il serait donc très satisfait si la Commission acceptait maintenant d'assimiler cette hypothèse au cas de la succession concernant les Etats nouvellement indépendants. Le Comité de rédaction trouvera certainement une formule permettant de viser, dans les articles 14 et 15, à la fois le cas des Etats nouvellement indépendants et celui des territoires qui se décolonisent par fusion avec un Etat voisin.

11. Toujours pour ne pas restreindre le champ d'application des articles 14 et 15, certains membres de la Commission — MM. Tammes, Quentin-Baxter, Njenga et sir Francis Vallat — ont demandé au Rapporteur spécial d'assimiler au cas des Etats nouvellement indépendants le cas prévu au paragraphe 3 de l'article 33 du projet

d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités — c'est-à-dire, le cas où « 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<sup>9</sup> ». M. Kearney, pour sa part, a invité la Commission à adopter une attitude plus modeste. C'est, en fait, le problème du droit à l'autodétermination des peuples qui se pose. Après s'être appliqué aux territoires dépendants, ce principe ne peut-il pas s'appliquer aussi, à l'avenir, aux Etats déjà anciens ? Le Rapporteur spécial ne désire pas prendre parti sur cette question, mais il tient simplement à rappeler, comme l'a fait M. Castañeda<sup>10</sup>, la spécificité des situations de décolonisation. Il souhaite que toutes les situations de décolonisation soient regroupées dans les articles 14 et 15 et qu'on laisse de côté le cas visé au paragraphe 3 de l'article 33 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités. Si la Commission veut réellement envisager ce cas, elle pourrait lui consacrer un article à part.

12. M. Ouchakov a demandé<sup>11</sup> s'il ne conviendrait pas d'inclure dans la catégorie des Etats nouvellement indépendants les Etats composés de plusieurs anciens territoires dépendants. Le Rapporteur spécial approuve entièrement cette suggestion, et il pense que le texte des articles 14 et 15 et le commentaire y relatif devront être remaniés en conséquence. S'il s'est laissé entraîner à envisager, à propos du cas de l'unification d'Etats visé à l'article 16, le cas d'un Etat indépendant formé par l'unification de plusieurs territoires dépendants, il est prêt à transférer cette partie de son rapport dans la partie qui a trait aux Etats nouvellement indépendants.

13. En conclusion, le Rapporteur spécial n'est nullement opposé à une extension du champ d'application des articles 14 et 15. Il est partisan, notamment, de regrouper sous une même rubrique — celle des Etats nouvellement indépendants — toutes les situations de décolonisation (territoires dépendants, et non pas seulement « non autonomes », Etats composés de plusieurs territoires dépendants, et territoires décolonisés par intégration à un Etat voisin). Le Comité de rédaction reverra le texte des articles 14 et 15 en fonction de ces considérations.

14. Certains membres de la Commission, comme M. Ouchakov, M. Tsuruoka et sir Francis Vallat, se sont demandé s'il ne fallait pas définir l'expression « Etats nouvellement indépendants » à l'article 3<sup>12</sup> ou dans le cadre des articles 14 et 15. D'autres, comme MM. Njenga et Castañeda, ont estimé qu'une définition n'était pas nécessaire, car la catégorie des Etats nouvellement indépendants est aisément identifiable. S'il s'agit de se référer aux Etats nouvellement indépendants proprement dits, on peut en donner sans peine une définition aux fins des présents articles. Mais s'il s'agit de se référer, sous cette même rubrique des Etats nouvellement indépendants, à

<sup>8</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 270, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

<sup>9</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 14.

<sup>10</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 39.

<sup>12</sup> 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.

<sup>8</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 35.

toutes les situations de décolonisation (enclaves, territoires s'intégrant à un Etat voisin et territoires dépendants composés) — et surtout au cas de séparation prévu au paragraphe 3 de l'article 33 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités —, alors il sera difficile de trouver une définition appropriée.

15. Le problème des biens propres au territoire dépendant a été posé par M. Ouchakov<sup>13</sup> et évoqué ensuite par sir Francis Vallat, M. Thiam et M. Castañeda. Tous ont été d'accord pour dire, avec le Rapporteur spécial et l'ensemble des membres de la Commission, que ces biens doivent rester la propriété de l'Etat nouvellement indépendant. Comme l'a fait observer M. Hambro, à la 1394<sup>e</sup> séance, il ne s'agit pas de dire que ces biens « passent » à l'Etat successeur, mais qu'ils « restent » au territoire dépendant devenu indépendant. Mais, selon M. Ouchakov, si l'article 14 ne dit pas que ces biens passent, il ne dit pas non plus qu'ils restent : cet article risque ainsi de priver l'Etat successeur de ses biens propres, car les biens sont définis à l'article 5 par référence à la législation de l'Etat prédécesseur, et nullement par référence à la législation du territoire dépendant. Le Rapporteur spécial est donc d'accord avec M. Ouchakov sur l'analyse que celui-ci donne de la situation, mais non pas sur la conclusion qu'il en tire. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial a clairement indiqué le sort de ces biens propres au territoire dépendant. Mais, comme l'a dit M. Ouchakov, le commentaire passe, seule la règle reste.

16. Si M. Ouchakov n'est pas satisfait de la définition des biens d'Etat donnée à l'article 5, le Rapporteur spécial ne l'est pas davantage. Dans son troisième rapport, il a attiré très longuement l'attention de la Commission sur le droit applicable pour la détermination des biens qui doivent faire l'objet de la succession<sup>14</sup>. Il a montré, par des exemples précis, que la référence au droit interne du seul Etat prédécesseur était insuffisante, et que la pratique des Etats se référerait aussi parfois au droit de l'Etat successeur et au droit local du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. A propos de l'application du droit de l'Etat successeur, il a cité notamment l'affaire des hôpitaux des missions protestantes anglaises à Madagascar, l'affaire des biens « habous » en Algérie, l'affaire des forêts du Rhodope central opposant la Grèce à la Bulgarie, l'affaire des *enti pubblici* en Libye, l'affaire des biens de l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare au Petit-Saint-Bernard, la définition des biens par l'Etat polonais restauré par référence au droit de l'Etat successeur, l'affaire de l'université Peter Pázmány, l'affaire de l'usine de Chorzow, l'affaire des colons allemands de Haute-Silésie.

17. Le Rapporteur spécial a également envisagé l'application du droit local du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats<sup>15</sup>. La définition des biens publics proposée dans le projet d'article 1<sup>er</sup> était beaucoup plus large que la définition des biens d'Etat donnée à l'article 5, car

le Rapporteur spécial comptait, à l'époque, codifier le devenir de tous les biens publics, et il lui fallait une définition assez large pour englober non seulement les biens d'Etat, mais aussi les biens provinciaux et communaux, les biens des établissements publics, etc. Toutefois, étant donné qu'il a fini par se limiter aux biens d'Etat, le Rapporteur spécial a accepté sans peine la définition du Comité de rédaction, qui est devenue l'article 5.

18. Le Rapporteur spécial fait observer que le problème soulevé par M. Ouchakov à propos de la détermination des biens par la législation locale du territoire ne se pose pas seulement aux articles 14 et 15, mais aussi aux articles 12 et 13, dans le cas de la succession concernant une partie du territoire. Il est bien évident que, s'il s'agit d'une rectification mineure de frontière, aucun problème ne se pose. Mais si, par exemple, le canton de Genève décidait de se rattacher à la France par un acte d'autodétermination, comment déterminerait-on les biens propres de Genève ? Faudrait-il se référer au droit interne de l'Etat prédécesseur, qui est le droit fédéral suisse, ou au droit du territoire, qui est le droit cantonal genevois ?

19. M. Ouchakov est d'accord avec le Rapporteur spécial pour considérer que les biens propres au territoire restent à l'Etat nouvellement indépendant. Mais il craint que ces biens ne soient perdus pour l'Etat nouvellement indépendant du fait qu'ils ne sont pas visés dans la définition des biens d'Etat donnée à l'article 5. Il estime, en effet, que, du moment que ces biens ne sont pas visés à l'article 5, ils échappent à la succession et, par conséquent, à l'Etat nouvellement indépendant. Le Rapporteur spécial ne partage pas cette façon de voir. En effet, si les biens qui ne sont pas concernés par la succession restent effectivement à l'Etat prédécesseur, c'est à la condition qu'ils lui appartiennent déjà avant la succession. Or, cette condition n'est pas remplie dans le cas considéré, car il s'agit de biens qui appartenaient en propre au territoire dépendant. Le Rapporteur spécial fait observer, par ailleurs, que l'article 5 propose une définition générale : il y a donc bien des éléments de la succession d'Etat qu'il ne prévoit pas — et, cependant, il ne viendrait à l'idée de personne de conclure que ces éléments, du fait qu'ils ne sont pas prévus, doivent rester à l'Etat prédécesseur. Par exemple, si l'article 5 ne s'intéresse pas au sort des biens privés de particuliers, faut-il en tirer la conclusion que ces biens privés deviennent la propriété de l'Etat prédécesseur ? Avant la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur n'avait pas la propriété des biens du territoire dépendant, non plus que celle des biens privés de particuliers, et la survenance de la succession d'Etats ne saurait logiquement lui conférer un droit de propriété qu'il n'a jamais eu. Qui plus est, le projet d'articles porte exclusivement sur la succession aux *biens d'Etat*, c'est-à-dire aux biens d'Etat de l'Etat prédécesseur. Comment serait-il donc possible de s'occuper, dans les articles 14 et 15, des biens propres d'un territoire qui n'est pas encore un Etat et qui, selon M. Ouchakov, ne peut pas conclure un accord susceptible d'être reconnu comme valable en droit international ? Si le territoire est encore dépendant, il n'est pas un Etat, et s'il n'est pas un Etat, il ne peut pas avoir eu des biens d'Etat.

20. Toutefois, comme M. Ouchakov a eu raison de le souligner, il faut prévenir tout malentendu en dissant

<sup>13</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 42.

<sup>14</sup> Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 145 à 155, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 149, art. 1<sup>er</sup>, par. 14 à 16 du commentaire.

toute ambiguïté. Dans le cas de la succession d'Etats concernant les Etats nouvellement indépendants, il existe deux masses de biens d'inégale importance : l'immense masse des biens propres au territoire dépendant et la masse, moins importante, des biens de l'Etat prédécesseur servant à l'administration du territoire. Ce qui intéresse la succession, ce n'est pas la masse des biens propres, qui, en tout état de cause, reste à l'Etat nouvellement indépendant, mais la masse des biens avec lesquels l'Etat prédécesseur administrait le territoire. En Algérie, par exemple, une mairie, un stade ou une école étaient des biens propres au territoire dépendant, construits et gérés au moyen de fonds appartenant au territoire algérien, tandis qu'une caserne, une base militaire, un palais de justice ou une prison étaient des biens d'Etat français, construits et gérés par l'Etat français. Il s'agit de savoir, dans la succession d'Etats, si cette dernière catégorie de biens doit passer à l'Etat nouvellement indépendant. Le paragraphe 1 de l'article 14 répond positivement à cette question en affirmant comme un principe absolu que « 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 ». Le chapitre du droit international qui concerne la succession d'Etats s'intéresse, en effet, à ce que devient l'Etat qui est touché par la succession d'Etats et qui doit subir de ce fait un appauvrissement ou une limitation territoriale, patrimoniale, financière, monétaire ou autre. C'est à cela, et uniquement à cela, que se ramène la succession d'Etats. Elle vise l'Etat prédécesseur, et consiste à déterminer son devenir, celui de ses biens, de ses dettes, de ses traités, etc.

21. Sir Francis Vallat estime que, si l'Etat prédécesseur a contribué à la création des biens propres au territoire, il faut procéder à une répartition équitable de ces biens. Le Rapporteur spécial n'est pas de cet avis : selon lui, les biens propres au territoire dépendant restent au territoire devenu indépendant, et il n'y a pas lieu d'en faire un partage équitable, même si l'Etat prédécesseur a apporté une part contributive à ces biens.

22. Faut-il modifier la définition des biens d'Etat donnée à l'article 5 ? Le Rapporteur spécial ne pense pas que cela soit nécessaire en ce qui concerne les biens propres des territoires coloniaux. Mais peut-être faudra-t-il un jour revoir cette définition dans le contexte de l'ensemble du projet pour essayer de l'améliorer. Faut-il consacrer à la question des biens propres au territoire un article à part, comme l'article X (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers) ? Le Rapporteur spécial signale que cet article X, relatif aux biens des Etats tiers, n'a été prévu que pour rassurer la Commission et parce qu'il s'agissait de biens d'Etat — ce qui n'est pas le cas pour les biens propres du territoire dépendant. Si l'on consacre à la question des biens propres un article à part, comme l'article X, ou un paragraphe séparé à l'article 14, on risque d'encourir le reproche d'être hors du sujet. Mais surtout, si l'on consacre aux biens propres une disposition particulière dans le cadre de la succession concernant les Etats nouvellement indépendants, il faudra en prévoir d'autres, parallèles ou identiques, pour tous les autres types de succession d'Etats. Sinon, l'existence d'une disposition spéciale uniquement pour les Etats

nouvellement indépendants risquerait d'être interprétée à tort comme signifiant que, dans les autres types de succession d'Etats, le territoire auquel se rapporte la succession perd ses biens propres. Le Rapporteur spécial est donc personnellement opposé à ce que l'on consacre aux biens propres un article distinct ou un paragraphe spécial à l'article 14 ou ailleurs. Il a déjà souligné, dans ses rapports précédents, que la succession d'Etats ne porte pas atteinte au droit de propriété du territoire sur ses biens propres, mais que, tout au plus, les biens en question seront, à partir de la date de la succession, régis par l'ordre juridique de l'Etat successeur. M. Thiam a d'ailleurs rappelé<sup>16</sup>, à propos des biens propres de l'Etat nouvellement indépendant, que la puissance administrante s'est souvent emparée elle-même de biens propres au territoire ou aux communautés tribales. Le Rapporteur spécial a cité à ce sujet, dans son troisième rapport, l'arrêt que la Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française a rendu, le 8 février 1907, dans l'affaire *Daour Diop et autres c. Etat français*<sup>17</sup>. L'Etat successeur doit récupérer ces biens en tant que biens de l'Etat prédécesseur qui doivent lui passer.

23. Le problème des accords de dévolution, qu'ont évoqué MM. Ouchakov, Thiam, Ramangasoavina, Njenga, Reuter et Castañeda, est un problème difficile, qui a toujours préoccupé le Rapporteur spécial et sur lequel il a appelé l'attention de la Commission dès son premier rapport, de 1968. Le fait que le colonialisme ait commencé avec de faux traités et se soit achevé avec de faux traités confirme, jusque dans ce domaine, son caractère illégitime, voire illicite. Les « traités de verroterie » par lesquels les puissances coloniales se sont emparées de l'Afrique au XIX<sup>e</sup> siècle sanctionnaient l'occupation d'un territoire en échange de quelques breloques ou de quelques armes à feu. Encore marquaient-ils un progrès par rapport au XVI<sup>e</sup> siècle, où l'on prenait possession de territoires et de continents par de simples bulles pontificales, et au XVIII<sup>e</sup> siècle, où, comme le disait J.-J. Rousseau, « le roi catholique n'avait tout d'un coup qu'à prendre possession de tout l'univers<sup>18</sup> ». La plupart du temps, la partie contractante européenne n'avait aucune qualité de plénipotentiaire : il s'agissait souvent d'un particulier — d'un explorateur, d'un marchand, d'un représentant d'une compagnie commerciale privée. De plus, la partie autochtone se voyait obligée de céder des droits dont apparemment elle n'avait aucune idée. C'est ainsi que les compagnies allemandes de l'Afrique orientale faisaient insérer la clause portant que le Sultan de Zanzibar « cédait tous les droits qui constituent la notion de souveraineté, telle que la comprend le droit allemand ». Ainsi, la souveraineté des habitants du territoire n'a été reconnue que l'espace d'un instant : le temps qu'il a fallu à l'Etat colonisateur pour l'aliéner dans un de ces traités de dévolution qui ont ouvert la voie au colonialisme.

24. Les accords de dévolution conclus à l'époque contemporaine souffrent de vices différents, mais sont

<sup>16</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 16.

<sup>17</sup> *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 150, doc. A/CN.4/226, note 21.

<sup>18</sup> *Du contrat social, ou Principes du droit politique*, livre 1<sup>er</sup>, chap. IX.

aussi imparfaits que les premiers. Le Rapporteur spécial n'est toutefois pas enclin à partager l'avis de M. Ouchakov à leur sujet. En effet, si ces traités lui paraissent critiquables et entachés de nullité, c'est moins parce qu'il s'agit d'accords entre deux Etats dont l'un n'existe pas encore, comme l'a dit M. Ouchakov<sup>19</sup>, que parce qu'ils sont des accords léonins, gravement déséquilibrés au détriment de l'Etat nouvellement indépendant. M. Martínez Moreno a rappelé<sup>20</sup> qu'on tend de plus en plus à considérer la nation plutôt que l'Etat comme un sujet de droit international. La souveraineté, produit historique des rapports d'interdépendance au sein d'un groupement humain, confère au peuple subjugué en voie de former un Etat la possibilité, que le droit international contemporain lui reconnaît aujourd'hui, d'acquérir un statut de sujet de droit international. Conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, tout peuple, même s'il n'est pas politiquement indépendant à un certain stade de son histoire, possède les attributs de la souveraineté, laquelle est inhérente à son existence de peuple et ne peut disparaître qu'avec la destruction même de ce peuple. L'autorité souveraine de l'Etat ne peut être que la résultante de l'énergie politique diffuse dans l'ensemble du corps social. Ce sont, de plus en plus, les peuples qui deviennent les sujets du droit international contemporain. D'ailleurs, le destinataire et le bénéficiaire final des normes juridiques internationales est l'individu, c'est-à-dire la composante première et élémentaire des peuples.

25. Le Rapporteur spécial estime donc, contrairement à M. Ouchakov, que la qualité des parties aux accords de dévolution ne pose aucun problème — d'autant qu'il faut favoriser l'accès des territoires dépendants à l'indépendance en leur reconnaissant aussi largement que possible le pouvoir de conclure des traités. Il rappelle qu'en 1962 certains discutaient encore de la nature juridique des Accords d'Evian, par lesquels son pays a accédé à l'indépendance, alors que deux ans plus tôt l'Union soviétique avait reconnu le Gouvernement provisoire algérien avec sa pleine capacité de conclure des traités. La difficulté ne vient donc pas de la qualité de l'une des parties à l'accord de dévolution, mais plutôt du contenu concret de cet accord. Si un accord a un contenu irréprochable au regard du droit des peuples à disposer de leurs richesses et de leurs biens, aura-t-on le courage de le condamner parce qu'il est conclu par un Etat qui n'existe encore que potentiellement ? Ce serait commettre un excès de formalisme. D'ailleurs, il n'y a pas que des accords de dévolution antérieurs à l'indépendance : il y a aussi des accords de dévolution postérieurs à l'indépendance, où le problème de la qualité des parties ne se pose pas. Si les accords de dévolution ont été écartés à l'article 8 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités, cité par M. Ouchakov, ce n'est pas à cause de la qualité insuffisante de l'une des parties contractantes, mais parce que la Commission a considéré que ces accords étaient inopposables aux Etats tiers.

26. C'est donc d'après leur contenu qu'il faut juger les accords de dévolution. Or, ces accords ne respectent pas,

ou ne respectent que rarement, les règles de la succession d'Etats. Ils imposent, en fait, de nouvelles conditions à l'indépendance des Etats. Par exemple, l'Etat nouvellement indépendant ne sera indépendant que s'il accepte de ne pas réclamer tels biens, d'assumer telles dettes, de reconduire telle législation, de respecter tel traité de puissance administrante. C'est là la différence fondamentale avec les autres types de succession, où l'on doit admettre l'autonomie de la volonté des Etats contractants. Dans le cas des accords de dévolution, la liberté de conclure un accord aboutit à imposer des conditions à l'indépendance même d'un Etat. Par leur contenu restrictif, ces accords organisent la « liberté surveillée », l'indépendance conditionnelle, des Etats nouvellement indépendants. C'est pourquoi le problème de leur validité doit se poser en fonction de leur contenu.

27. Le Rapporteur spécial rappelle que lorsque l'Irak a accédé à l'indépendance, en 1932, la SDN avait fixé cinq conditions très sévères à l'indépendance d'un Etat. L'Etat devait disposer d'un gouvernement constitué et d'une administration efficace pour ses services essentiels, être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique, être capable d'assurer la sécurité et l'ordre public, disposer de ressources financières suffisantes pour satisfaire ses besoins normaux, et assurer une justice régulière. On peut se demander si beaucoup d'Etats européens remplissaient eux-mêmes ces conditions... Les accords de dévolution contemporains imposent, en fait, de nouvelles conditions parallèles aux Etats nouvellement indépendants — d'où leur inadmissibilité et leur incompatibilité avec le droit des peuples à l'autodétermination. C'est plutôt dans le commentaire que dans le texte même de l'article 14 que le Rapporteur spécial a exprimé son sentiment à ce sujet.

28. M. Reuter a proposé<sup>21</sup> deux solutions pour sauver ce qui peut être utile dans les accords de dévolution. Il a proposé d'étendre aux accords économiques la clause *rebus sic stantibus*, dont la raison d'être a été à l'origine essentiellement politique, de façon que l'accord puisse être modifié si l'évolution de la situation économique rend son exécution trop difficile. Il propose également de dire que tous les accords de dévolution sont révisables au bout de deux ans, afin de s'assurer qu'ils sont conclus selon des données équitables. Le Rapporteur spécial estime que ces deux propositions sont bonnes, mais qu'elles ne peuvent pas résoudre le problème de fond. En effet, leur application suppose au préalable réduite la pression économique et politique exercée par l'Etat dominant, pour que l'Etat nouvellement indépendant ait la force de demander, au bout de quelques années, la révision des accords en question. Les deux propositions semblent donc considérer comme résolu un problème qui reste encore à résoudre — celui de la contrainte économique et politique. Le fait, au contraire, de déclarer les accords nuls *ab initio* protège par avance l'Etat successeur et sert de mise en garde à l'Etat prédécesseur, comme l'a bien indiqué M. Castañeda à la précédente séance.

29. En ce qui concerne le principe de la souveraineté permanente de l'Etat nouvellement indépendant sur ses

<sup>19</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 43.

<sup>20</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 31.

<sup>21</sup> Voir 1396<sup>e</sup> séance, par. 47 à 50.

richesses et ses ressources naturelles, énoncé au paragraphe 3 de l'article 14, le Rapporteur spécial tient d'abord à se défendre contre le reproche de « conceptualisme » (*Begriffsjurisprudenz*) que lui a adressé M. Hambro. Il ne s'agit pas, en effet, d'une nouvelle théorie, mais d'une nouvelle conception de la souveraineté qui est en train de s'élaborer elle-même, chaque jour, par des conquêtes successives. Il faut tenir compte du fait que la souveraineté de l'Etat ne s'exprime pas seulement par ses éléments politiques, mais aussi, de plus en plus, par des éléments économiques. M. Reuter a dit<sup>22</sup> que la souveraineté économique des Etats n'était qu'une espérance, qui ne s'était pas encore traduite par des règles juridiques. Mais un nouvel ordre économique mondial se crée lors d'événements aussi importants que la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés (Alger, septembre 1973) ; la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale (avril-mai 1974), consacrée à l'instauration d'un nouvel ordre économique international ; l'adoption en décembre 1974 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats<sup>23</sup> ; la Conférence des souverains et chefs d'Etat des pays membres de l'OPEP (Alger, mars 1975) ; la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale (septembre 1975), sur le développement et la coopération économique internationale ; la Conférence sur la coopération économique internationale (« conférence Nord-Sud ») [décembre 1975] ; et la quatrième session de la Conférence de la CNUCED, réunie à Nairobi en mai 1976. Il ne s'agit pas là seulement d'aspirations et de mots, mais d'efforts concrets d'où sortiront progressivement des normes juridiques nouvelles. On ne peut, en effet, accepter la décolonisation politique et rejeter sa conséquence inévitable : la récupération par l'Etat nouvellement indépendant de ses richesses et de ses ressources.

30. Quatre questions ont été posées à propos du paragraphe 3 de l'article 14 : faut-il exprimer le principe de la souveraineté économique de l'Etat nouvellement indépendant, et, dans l'affirmative, comment, où et pourquoi faut-il l'exprimer ?

31. M. Tsuruoka a dit<sup>24</sup> qu'il n'était pas nécessaire d'exprimer ce principe, car la Commission s'était déjà prononcée sur cette question à propos du projet d'article 10 (Droits de puissance concédante) présenté par le Rapporteur spécial dans son septième rapport. La Commission avait réservé sa position au sujet de ce projet d'article et elle avait estimé « superflu d'affirmer dans le projet le principe de la souveraineté de l'Etat successeur sur ses ressources naturelles, ce principe découlant de la qualité même d'Etat et non du droit de la succession d'Etats<sup>25</sup> ». M. Tsuruoka avait donc estimé qu'il fallait une raison vraiment impérative pour que la Commission revienne sur cette question. Le Rapporteur spécial rappelle, toutefois, qu'il a retiré de lui-même le projet d'article 10 pour proposer un texte plus large et plus actuel,

car il estimait que ce projet d'article ne se justifiait plus en 1975. En effet, avec la crise de l'énergie en 1973, le système de la concession a pratiquement disparu — et les droits de puissance concédante ne sont, de plus, qu'un aspect de la souveraineté permanente de l'Etat sur ses richesses naturelles.

32. M. Tsuruoka a dit, d'autre part, que le principe énoncé au paragraphe 3 n'était pas seulement valable pour les Etats nouvellement indépendants, mais pour tous les Etats souverains, et qu'il n'avait pas un rapport direct avec le droit de la succession d'Etats. Mais il faut se réjouir, tout d'abord, de ce que la doctrine commence à considérer ce principe comme un principe du droit international public. Si ce principe est valable pour tous les Etats, il l'est aussi pour les Etats nouvellement indépendants dans la succession d'Etats. Il faut le rappeler, d'une manière ou d'une autre, là où il risque le plus d'être perdu de vue — c'est-à-dire au moment crucial de la naissance des Etats. Comme l'a très bien dit M. Thiam<sup>26</sup>, il y a, en effet, des Etats plus faibles que d'autres, dont la souveraineté économique risque d'être menacée et qu'il faut protéger : c'est le cas des Etats nouvellement indépendants.

33. Selon MM. Tabibi, Yasseen, Castañeda et Calle y Calle, il faut énoncer le principe de la souveraineté économique de l'Etat, car c'est un principe qui relève du *jus cogens*. Il s'agit, certes, d'une règle générale applicable à tous les Etats, mais son inclusion dans l'article 14 est pertinente et revêt une importance particulière, comme l'a souligné M. Sette Câmara<sup>27</sup>.

34. MM. Tammes, Quentin-Baxter et Njenga se sont demandé comment il fallait exprimer ce principe. Ils se sont interrogés sur l'attitude du Rapporteur spécial à cet égard et ont formulé des propositions. M. Tammes s'est demandé<sup>28</sup> comment traduire le principe de la souveraineté économique en termes juridiques précis. Il a très bien remarqué, ainsi que MM. Quentin-Baxter, Yasseen et Castañeda, que le texte du paragraphe 3 était resté en deçà du commentaire. Le Rapporteur spécial a, en effet, procédé en trois temps : au début de l'article 14, par la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », il semble accorder la prééminence à l'accord des parties. Le paragraphe 3 remet ensuite en cause tout accord qui serait incompatible avec la souveraineté de l'Etat nouvellement indépendant sur ses richesses. Le commentaire, enfin, va plus loin en préconisant la nullité des accords de dévolution et en développant l'idée de souveraineté économique. Le Rapporteur spécial a ainsi procédé avec prudence : il a fait abstraction de ses convictions personnelles en évitant une formulation radicale et en donnant à la Commission le choix entre deux formules, dont l'une est encore plus modérée que l'autre. C'est pourquoi M. Yasseen a estimé<sup>29</sup> que la réserve formulée au paragraphe 3 de l'article 14 n'était pas assez efficace pour remédier aux accords ou aux situations qui violent

<sup>22</sup> *Ibid.*, par. 48.

<sup>23</sup> Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

<sup>24</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 10.

<sup>25</sup> *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 116, doc. A/10010/Rev.1, par. 66.

<sup>26</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 15.

<sup>27</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 27.

<sup>28</sup> *Ibid.*, par. 15.

<sup>29</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 51.



la souveraineté de l'Etat nouvellement indépendant. M. Pinto, pour sa part, juge le paragraphe 3 trop restreint et voudrait qu'on l'étende<sup>30</sup>.

35. On en arrive ainsi à poser le problème du caractère supplétif des règles proposées à l'article 14. Ces règles ont-elles un caractère supplétif ou quasi impératif? M. Šahović est revenu sur ce problème. Il s'en est pris, au paragraphe 1 de l'article 14, à la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », et a demandé que l'on formule un article général qui préciserait une fois pour toutes le caractère supplétif des règles proposées<sup>31</sup>. Le Rapporteur spécial est d'accord avec lui pour les articles 12 et 13 ou pour tout autre article, sauf précisément pour l'article 14. Ce n'est pas, en effet, une règle supplétive qui est énoncée dans cet article, puisque le paragraphe 3 limite le pouvoir des Etats et se réfère presque à une règle de *jus cogens*. Le Rapporteur spécial pense, comme M. Castañeda<sup>32</sup>, que les accords de dévolution sont nuls *ab initio* dès lors qu'ils sont incompatibles avec le principe de l'autodétermination. C'est là une règle impérative de *jus cogens* qui devrait figurer au paragraphe 3.

36. Pour résoudre la contradiction qui existe entre le caractère supplétif et le caractère quasi impératif des règles proposées à l'article 14, M. Njenga a proposé<sup>33</sup> une formule séduisante, qui aurait la faveur du Rapporteur spécial. Il suffirait, à son avis, de supprimer, au début du paragraphe 1 de l'article 14, la formule habituelle « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », afin de ne pas accorder d'importance aux accords de dévolution. MM. Tabibi et Calle y Calle ont appuyé cette proposition à la précédente séance en disant que la règle énoncée au paragraphe 1 devait être affirmée plus nettement. M. Ouchakov s'est demandé<sup>34</sup>, par ailleurs, ce que l'on entendait par « à moins qu'il n'en soit autrement [...] décidé », et il a exprimé la crainte que la décision qui pourrait être prise ne soit contraire aux intérêts de l'Etat nouvellement indépendant. Le Rapporteur spécial, pour sa part, est partisan de supprimer tout le premier membre de phrase du paragraphe 1, comme l'a proposé M. Njenga.

37. M. Sette Câmara a dit<sup>35</sup> qu'il fallait une clause de sauvegarde pour protéger les États nouvellement indépendants contre des pactes léonins. Le paragraphe 3 de l'article 14 lui paraît donc utile, et son libellé lui paraît conforme au langage des organes des Nations Unies auquel il est emprunté. D'autres membres de la Commission, comme MM. Tsuruoka (1395<sup>e</sup> séance) et Castañeda (1396<sup>e</sup> séance), ont dit que l'article 3 devait s'inspirer d'aussi près que possible des conventions internationales sur les droits de l'homme déjà en vigueur, et notamment du paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

38. M. Quentin-Baxter, quant à lui, a quelque difficulté à souscrire au paragraphe 3<sup>36</sup>, car ce paragraphe énonce une obligation qui entre en conflit avec la souveraineté des Etats, qui sont libres de conclure les accords qu'ils veulent. Mais il est prêt à accepter un article ou un paragraphe qui respecterait pleinement le principe de l'autodétermination.

39. Sir Francis Vallat a fait observer<sup>37</sup> que la souveraineté économique n'est qu'un aspect de la souveraineté politique et territoriale. Le Rapporteur spécial n'a jamais dit autre chose : il a toujours affirmé que la souveraineté doit se définir par tous ses éléments, politiques et économiques.

40. Sir Francis Vallat s'est aussi demandé<sup>38</sup> ce que signifiait la notion de souveraineté « permanente ». La réponse à cette question a été donnée par M. Yasseen et M. Castañeda, et elle exprime la conviction personnelle du Rapporteur spécial. M. Yasseen a souligné que le droit international s'acheminait vers la protection de l'Etat contre lui-même<sup>39</sup>; M. Castañeda a indiqué qu'il fallait aussi protéger l'Etat contre les actes d'un mauvais gouvernement ou d'un mauvais représentant<sup>40</sup>, et il a cité à ce propos le cas du Zaïre, au moment des risques de sécession de la province katangaise. La permanence de la souveraineté de l'Etat signifie donc que celui-ci ne doit pas en arriver à perdre totalement sa souveraineté sur ses richesses naturelles.

41. Quelques membres de la Commission ont exprimé l'espoir que le paragraphe 3 de l'article 14 soit déplacé et qu'il figure, par exemple, au début du projet. Pour le Rapporteur spécial, une telle solution ne ferait qu'accroître l'importance de cette disposition, et il y est tout à fait favorable. Toutefois, il insiste sur le fait que la disposition en question intéresse tout particulièrement les Etats nouvellement indépendants.

42. Malgré les arguments tirés des notions d'indépendance, de souveraineté et de contrainte économique que certains membres de la Commission ont invoqués, le rappel du principe énoncé au paragraphe 3 de l'article 14 se justifie parfaitement. M. Tsuruoka a fait valoir<sup>41</sup> que la souveraineté permanente appartient naturellement à tout Etat et non pas seulement aux Etats nouvellement indépendants. M. Kearney a fait observer<sup>42</sup> que l'interdépendance économique était le lot non seulement des Etats nouveaux mais de tous les Etats. En ce qui concerne la contrainte économique, M. Reuter a estimé que même si cette notion avait été admise comme un vice du consentement à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, la situation ne serait guère différente maintenant puisque le monde entier vit sous la contrainte économique<sup>43</sup>. Selon ces membres de la Commission, tous les Etats sont donc souverains, mais ils sont tous interdé-

<sup>30</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 44.

<sup>31</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 20.

<sup>32</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 19.

<sup>33</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 40.

<sup>34</sup> *Ibid.*, par. 2.

<sup>35</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 27.

<sup>36</sup> *Ibid.*, par. 31 et 32.

<sup>37</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 2.

<sup>38</sup> *Ibid.*, par. 5.

<sup>39</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 51.

<sup>40</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 20.

<sup>41</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 10.

<sup>42</sup> 1396<sup>e</sup> séance, par. 24.

<sup>43</sup> *Ibid.*, par. 49.

pendants et vivent, petits et grands, sous la contrainte économique... Le Rapporteur spécial souhaite simplement que les Etats du tiers monde soient aussi « souverains », aussi « interdépendants » que les grands de ce monde, et vivent autant qu'eux sous la « contrainte économique » !

43. De l'avis du Rapporteur spécial, la crise de l'énergie et la crise économique obligent à considérer globalement les problèmes économiques. Il distingue quatre points cardinaux dans le nouvel espace économique et mondial, qui ont pour noms : souveraineté, égalité, développement et solidarité (ou interdépendance). Toutes ces notions apparaissent dans le droit international public classique, mais elles ont subi des changements qualitatifs. On s'efforce maintenant de donner un contenu concret à des notions telles que la souveraineté et l'égalité des Etats. A ce propos, d'aucuns ont parlé de l'ivresse qui aurait gagné ceux qui se réclament de la souveraineté permanente. Ils leur ont reproché de manifester leur souveraineté à l'excès alors que le monde traverse une ère d'interdépendance. Ils semblent demander aux Etats du tiers monde de renoncer à leur souveraineté toute fraîche. Avant leur indépendance, il était trop tôt pour qu'ils jouissent d'une souveraineté réelle ; maintenant, il est trop tard. On cherche à leur confisquer leur souveraineté reconquise en invoquant la théorie de l'interdépendance.

44. Le raisonnement des pays nantis est particulièrement suspect lorsqu'ils invoquent la notion de patrimoine commun. Ils prétendent alors que les ressources naturelles sont nécessaires à l'humanité tout entière, et qu'elles n'appartiennent pas aux pays où le hasard les a situées. Ils demandent que soit partagé ce qui ne leur appartient pas, mais refusent de partager ce qui leur appartient, à savoir la prospérité. C'est ainsi qu'un véritable club des consommateurs de pétrole a été constitué à Washington, en novembre 1974, avec la création de l'Agence internationale de l'énergie. Les pays occidentaux crient à l'injuste répartition des richesses de la planète — mais ils ne s'en préoccupaient pas quand ils en étaient les seuls bénéficiaires. Ils soutiennent que les gisements miniers des pays du tiers monde doivent être mis en commun, mais se refusent à faire profiter ceux-ci de leurs « gisements intellectuels ». Or, la technologie constitue le type même du patrimoine commun de l'humanité. A la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale, certains représentants ont défendu la théorie de la souveraineté limitée, selon laquelle la souveraineté sur les richesses naturelles ne constituerait qu'une garde, un droit relatif de gestion. L'Etat sur le territoire duquel se trouvent les richesses naturelles ne serait qu'un dépositaire détenant ces richesses pour le compte de la communauté internationale. D'autres représentants ont cependant cherché à concilier la souveraineté sur les richesses naturelles et l'intérêt international.

45. La plupart des membres de la Commission se sont prononcés pour la présomption en faveur du droit de propriété de l'Etat nouvellement indépendant, présomption qui découle du principe général du passage des biens d'Etat énoncé à l'article 9. M. Bilge a même exprimé l'espoir<sup>44</sup> que ce principe sera affirmé plus nettement au

paragraphe 1 de l'article 14. M. Quentin-Baxter a aussi approuvé cette présomption, mais il a mis l'accent sur la nécessité de tenir compte non seulement de la lettre, mais aussi de l'esprit, du principe de l'autodétermination<sup>45</sup>. Pour sa part, M. Ouchakov a estimé qu'en adoptant le principe de la situation géographique des biens, la Commission irait au-devant de difficultés. Il a suggéré<sup>46</sup> de recourir au critère du lien entre les biens d'Etat et l'activité de l'Etat prédécesseur dans le territoire. Or, ce critère risque de limiter le nombre de biens pouvant passer à l'Etat nouvellement indépendant conformément aux articles 14 et 15. Les biens propres du territoire devenu indépendant passeraient, mais les biens de souveraineté utilisés par l'Etat prédécesseur, tels que les bases militaires, ne passeraient pas.

46. Quant à M. Yasseen et M. Martínez Moreno, ils ont suggéré de substituer le critère du lien raisonnable à celui du lien direct et nécessaire<sup>47</sup>. Cette solution conviendrait aux articles 12 et 13, mais elle serait défavorable aux Etats nouvellement indépendants dans le cas des articles 14 et 15. Or, l'équité demande que l'on traite l'Etat prédécesseur plus sévèrement dans le cas des articles 14 et 15 que dans celui des articles 12 et 13. Toutefois, on ne saurait modifier le critère dans un cas sans le modifier dans l'autre. Pour ce qui est de la charge de la preuve, le Rapporteur spécial estime qu'elle incombe à l'Etat prédécesseur dans le cas de l'article 14. En définitive, ce sont toutes ces difficultés qui ont conduit quelques membres de la Commission à préconiser un système de règlement des différends.

47. Plusieurs membres de la Commission ont proposé de rédiger une disposition particulière sur les archives, étant donné l'importance que cette catégorie de biens d'Etat présente pour les Etats nouvellement indépendants. On a aussi fait observer que les archives peuvent être utiles aussi bien à l'Etat prédécesseur qu'à l'Etat successeur. A ce sujet, le Rapporteur spécial cite le cas des archives algériennes de l'état civil, dont une partie avait été emportée par la France au moment de l'indépendance, ce qui a provoqué de graves difficultés et même des drames chez les Algériens, jusqu'à ce que ces archives soient restituées à l'Algérie. C'est au Comité de rédaction qu'il incombera d'essayer d'élaborer une disposition sur les archives.

48. Quant à la notion de biens propres, telle que la conçoit M. Ouchakov — qui s'en est expliqué avec le Rapporteur spécial —, elle englobe non seulement les biens qui appartenaient à la colonie, mais aussi ceux qui appartenaient au territoire avant sa colonisation, comme les archives, les objets d'art ou l'or, et qui sont passés à l'Etat colonisateur. C'est ainsi qu'en 1962, lors de l'indépendance de l'Algérie, la France a emporté des archives historiques algériennes désignées sous l'appellation de « fonds arabe », « fonds turc », « fonds espagnol », et qui étaient des biens de l'Etat algérien avant sa colonisation en 1830. Sur ce point, le Rapporteur spécial renvoie à son

<sup>44</sup> 1394<sup>e</sup> séance, par. 32.

<sup>45</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 3.

<sup>47</sup> *Ibid.*, par. 27.

<sup>44</sup> *Ibid.*, par. 55.

troisième rapport<sup>48</sup>. Il estime qu'il faudrait trouver une formule qui couvre ces deux catégories de biens d'Etat.

49. En ce qui concerne la rédaction des articles 14 et 15, le Comité de rédaction devra notamment veiller à uniformiser la terminologie employée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 14. Aussi bien l'expression « exercer un droit de propriété » que l'expression « les biens passent » et la notion de « droit de propriété » méritent réflexion. Il semble qu'il sera difficile de retenir la notion de « droit éminent », à laquelle a fait allusion M. Martínez Moreno<sup>49</sup>, puisqu'elle n'est guère connue qu'en droit espagnol, italien et français. Enfin, se référant aux observations de M. Ramangasoavina relatives à un extrait d'un article du *New York Times* cité dans le huitième rapport du Rapporteur spécial<sup>50</sup>, M. Bedjaoui précise qu'il n'a pas entendu accorder la même importance à cette information, qu'il a d'ailleurs citée en note, qu'à l'ordonnance du Gouvernement comorien dont il est question au paragraphe 19 du commentaire de l'article 14. Il a même pris la précaution d'utiliser le conditionnel, notamment au paragraphe 20, pour rapporter les affirmations contenues dans ce document, pourtant officiel.

50. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit qu'il souhaite faire une remarque sur la question de la définition de l'expression « Etat nouvellement indépendant », qui, croit-il, a été soulevée pour la première fois au cours de la discussion par M. Martínez Moreno et qui, d'après les indications du Rapporteur spécial, pourrait être reprise par le Comité de rédaction. La Commission a donné une définition de cette expression au paragraphe 1, al. f, de l'article 2 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités :

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 dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales<sup>51</sup>.

51. Il semble que la suggestion faite au début de la séance en cours par M. Martínez Moreno soit liée à la définition qui sera donnée, aux fins du présent projet, de l'expression « Etat nouvellement indépendant ».

52. M. MARTÍNEZ MORENO indique que sa suggestion a pour but de parer à toutes les difficultés que pourraient soulever les cas des territoires sous tutelle. Il a suggéré que, lorsque cela est nécessaire, la mention de l'« Etat prédécesseur » soit complétée par celle de l'« autorité chargée de l'administration », expression employée à l'Article 81 de la Charte à propos des territoires sous tutelle. Il ne juge pas nécessaire de définir l'expression « autorité chargée de l'administration », puisque son sens a déjà été expliqué à l'Article 81 de la Charte. Contrairement à M. Njenga, il est toutefois partisan de définir l'expression « Etat nouvellement indépendant ».

<sup>48</sup> Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 171, doc. A/CN.4/226, deuxième partie, art. 7, par. 37 du commentaire.

<sup>49</sup> 1395<sup>e</sup> séance, par. 26.

<sup>50</sup> Voir *ibid.*, par. 22.

<sup>51</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 179, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

53. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que la suggestion de M. Martínez Moreno fait ressortir l'intérêt qu'il y a à ce que la définition de l'expression « Etat nouvellement indépendant » englobe une vaste catégorie de territoires. L'Article 81 de la Charte figure dans le chapitre consacré au régime international de tutelle. Il ne faudrait pas se borner à reprendre l'expression employée dans la Charte, mais élaborer une formule suffisamment large pour comprendre tous les territoires non indépendants.

54. M. El-Erian fait observer que la Charte elle-même établit une distinction entre les mandats de l'ancienne SDN qui sont entrés dans le système de tutelle de l'ONU, les territoires placés sous tutelle depuis la création de l'ONU, et les « territoires non autonomes ». En ce qui concerne ces derniers, les puissances chargées de leur administration sont tenues de communiquer des renseignements à l'ONU et de conduire les peuples des territoires concernés à l'indépendance. Tous ces territoires, indépendamment de leur statut — colonies, protectorats ou territoires sous tutelle —, ne sont pas pleinement souverains et indépendants et doivent être couverts par la définition.

55. Le Rapporteur spécial s'est référé à la notion de « domaine éminent », qui est une notion de droit interne. En droit international, le concept de *dominium* ou de souveraineté territoriale est associé à celui d'*imperium*, c'est-à-dire au pouvoir d'un Etat d'exercer une autorité suprême sur ses citoyens ; ces deux attributs constituent conjointement la souveraineté avec toutes ses prérogatives.

56. M. El-Erian, parlant en qualité de Président, remercie le Rapporteur spécial d'avoir si éloquemment répondu, et dans le détail, à toutes les nombreuses questions soulevées par les membres de la Commission au sujet des articles 14 et 15.

57. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 14 et 15 au Comité de rédaction pour qu'il les examine compte tenu des observations et des suggestions formulées au cours de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*<sup>52</sup>.

*La séance est levée à 13 heures.*

<sup>52</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1405<sup>e</sup> séance, par. 20 à 42.

## 1398<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 25 juin 1976, à 10 heures*

*Président* : 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. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.