

Document:-
A/CN.4/SR.1660

Compte rendu analytique de la 1660e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1981, vol. I

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

ment indépendant », et l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1978 (art. 7) représente donc une contribution majeure de la Commission au développement progressif du droit international.

59. Les modifications qui ont été apportées à cet article par rapport à l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969 – à savoir l'addition à la règle supplétive formulée au paragraphe premier des mots « sauf s'il en est autrement convenu », l'introduction dans les paragraphes 2 et 3 du système de déclarations concernant l'application rétroactive, définitive ou provisoire, de la convention, et l'énoncé au paragraphe 4 des modalités de ces déclarations – l'ont été, estime-t-il, pour que les avantages de la convention de 1978 soient étendus aux Etats nouvellement indépendants. Si cette opinion est juste, il serait bon que la Commission étudie la possibilité d'incorporer dans le projet actuel des dispositions similaires, car la matière est voisine de celle de la Convention de Vienne de 1978, et la situation des Etats nouvellement indépendants garde son importance.

60. M. Jagota n'a pas d'opinion ferme sur le point de savoir si les dispositions en question doivent être rédigées par la Commission ou par une conférence de plénipotentiaires.

61. Sir Francis VALLAT se souvient que la question de la rétroactivité ou de la non-rétroactivité de ce qui est devenu la Convention de Vienne de 1978 s'est posée à l'origine, sous une forme aiguë, à la Commission, et que la cause de cette situation résidait dans la règle relative à la non-rétroactivité des traités qui était énoncée à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969. Sans l'inclusion dans la convention de 1978 de dispositions du type de celles qui ont été finalement incorporées dans l'article 7, l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 se serait effectivement opposé à la rétroactivité de l'instrument qui l'a suivie. Comme M. Jagota l'a déclaré, cette situation aurait pesé particulièrement sur les Etats nouvellement indépendants, mais ne se serait pas limitée à ces Etats plus qu'elle ne le fera dans le cas du traité éventuel que la Commission élabore actuellement.

62. Le projet d'article que la Commission a finalement proposé à la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités a porté davantage sur l'action rétroactive que sur la non-rétroactivité, car il était évident que, s'il en avait été autrement, toute convention adoptée par la Conférence aurait été inutile pour les Etats nouvellement indépendants. Cependant, la Commission savait fort bien que le projet d'article en question n'était pas entièrement satisfaisant ; elle a donc adopté une attitude qui consistait, tout en se faisant un devoir d'appeler l'attention de la Conférence sur le problème de l'application dans le temps, à estimer que sa solution appartenait à la Conférence elle-même. Cette attitude était motivée par le souci d'apporter une solution non seulement à la question de principe en jeu, mais aussi à des problèmes de forme, en particulier à ceux qui ont été finalement réglés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978. Cet article a été l'un des deux seuls articles de cet instrument à avoir donné de grandes difficultés à la Conférence, et un compromis n'a pu être réalisé sur son libellé qu'après des efforts considérables de la part d'un groupe officieux de consultations.

63. Sir Francis estime, pour sa part, que les considérations qui ont valu dans le cas du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités valent aussi dans le cas présent. Si les articles du projet à l'étude deviennent un traité, ils seront soumis à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969, ce qui empêchera l'application rétroactive du nouvel instrument aux faits et événements qui auront précédé son entrée en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant ou pour tout autre Etat nouveau.

64. Sir Francis reconnaît que si la Commission peut contribuer à la solution de ce problème elle doit le faire. Cependant, il ne sait pas de façon certaine si elle doit présenter un projet d'article ou simplement appeler l'attention sur le problème de l'application dans le temps. Tout bien considéré, il estime qu'elle devrait tenter de rédiger un projet d'article qui servirait tout au moins de base à un examen, à la Commission même et au Comité de rédaction. Quelle que soit sa décision finale, la Commission devrait utiliser l'expression « application dans le temps », car, comme la Convention de Vienne de 1978 l'a reconnu en choisissant cette expression, le problème qui se pose est à la fois un problème de rétroactivité et de non-rétroactivité.

65. M. VEROSTA suggère de constituer un petit groupe de travail, composé notamment des membres de la Commission ayant une connaissance particulière de la question, qui assisterait le Rapporteur spécial dans l'élaboration d'un projet d'article sur la question de l'application des articles dans le temps.

La séance est levée à 13 heures.

1660^e SÉANCE

Mercredi 27 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345] [Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)¹ [*fin*]

¹ Pour texte, voir 1659^e séance, par. 47.

1. M. SUCHARITKUL souscrit entièrement à l'argumentation présentée par le Rapporteur spécial en faveur du maintien de l'article 3 dans sa formulation actuelle.

2. Sur la question de l'application du projet dans le temps, que M. Ouchakov a soulevée au sujet de cet article à la séance précédente, il paraît indispensable de rédiger un article nouveau. En effet, l'aspect temporel est un élément constitutif de toute règle de droit international : une telle règle ne peut pas exister hors du temps. La rédaction du nouvel article pourrait être confiée au Rapporteur spécial, qui pourrait s'inspirer de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978².

3. En élaborant l'article nouveau, il faudra tenir compte du fait que la question de l'application rétroactive du projet ne se pose pas en cas de succession entraînant disparition de l'Etat prédécesseur. Cependant, il faudra prendre en considération les intérêts des Etats tiers. En définitive, si le projet donne lieu à une convention, les Etats qui y seront parties seront en majorité des Etats tiers. Dans plusieurs articles du projet, il est d'ailleurs fait expressément mention des Etats tiers, en tant que créanciers ou débiteurs.

4. M. JAGOTA dit que, depuis qu'il a évoqué, à la séance précédente, le problème de l'application des articles dans le temps, il a constaté que, dans le cas des biens d'Etat, la difficulté qu'il avait signalée était résolue, tout au moins en partie, par les dispositions du projet d'article 7³. Il n'y a toutefois pas de dispositions correspondantes dans les sections du projet consacrées aux archives d'Etat et aux dettes d'Etat. Lorsqu'elle examinera le problème de l'application dans le temps, la Commission devra rechercher le bien-fondé de cette différence de traitement.

5. M. OUCHAKOV fait observer que, pour que l'article 7 soit applicable, il faut que la convention tout entière le soit, et que c'est précisément pour que tous les articles puissent être appliqués qu'un article nouveau doit être rédigé.

6. M. JAGOTA dit, à propos de l'intervention de M. Ouchakov, que sa propre façon de voir est que, si le projet d'articles est adopté sous forme de traité, l'article 7 dispensera tout Etat successeur, qui deviendra partie à cet instrument, de la nécessité de prendre des dispositions spéciales – comme la formulation d'une déclaration – pour pouvoir succéder aux biens d'Etat à compter de la date de la succession d'Etats. Il a toutefois signalé que le projet ne prévoit aucune dispense de ce genre en cas de succession à des archives d'Etat et à des dettes d'Etat.

7. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que le débat consacré à l'article 3 a fait surgir deux problèmes : celui des successions irrégulières et celui de l'application du projet dans le temps.

8. Le premier problème est réglé par l'article 3, qui prévoit que le projet ne s'applique pas aux effets d'une succession non conforme au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies. C'est uniquement à propos des successions régulières que se

pose le problème de l'application du projet dans le temps. Ce second problème, qui n'est donc pas indirectement lié à l'article 3, pourrait conduire la Commission à compléter le projet et à établir ainsi un parallélisme plus étroit avec la Convention de Vienne de 1978. A la séance précédente, sir Francis Vallat a fait un rapprochement entre l'article 3 du projet et l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969⁴, en faisant observer que tous deux s'opposent à une application rétroactive. Tel est bien le cas de l'article 28 de la Convention, mais l'article à l'examen n'a rien à voir avec une application rétroactive : il n'a trait qu'à la conformité d'une succession au droit international. En fait, l'article 3 pose une condition préalable au problème de l'application dans le temps. Cela étant, le Rapporteur spécial pense que l'article 3 pourrait être envoyé au Comité de rédaction.

9. En ce qui concerne le second problème, il semble qu'il y ait consensus, à la Commission, pour élaborer un nouvel article, pour que la Commission elle-même s'en charge, et pour qu'elle s'inspire à cette fin de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978⁵. Dans cette nouvelle disposition, la Commission pourrait considérer comme déterminante soit la date de la succession, soit la date de l'entrée en vigueur de la future convention, soit encore la date de l'adhésion d'un Etat particulier à la convention. Ainsi que M. Jagota l'a souligné, ce n'est que par rapport aux biens d'Etat que ce problème particulier est résolu dans le projet. Dans ce cas, c'est la date de la succession d'Etats qui est décisive. Mais la Commission aurait avantagé à élaborer une disposition plus générale, qui viendrait s'insérer après l'article 3 et qui serait rédigée en tenant compte de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978, et éventuellement de tout nouvel article qui pourrait être élaboré au sujet des archives d'Etat et des dettes d'Etat. Le Comité de rédaction pourrait se charger de cette tâche et constituer au besoin un petit groupe de travail.

10. A propos des successions irrégulières, M. Calle y Calle s'est référé, à la séance précédente, au cas de la Namibie occupée par l'Afrique du Sud, qui n'est pas à vrai dire un cas de succession d'Etats, mais un cas d'annexion pure et simple. Dès que le territoire de l'actuelle Namibie a été placé sous mandat de l'Afrique du Sud, après la première guerre mondiale, l'Afrique du Sud a manifesté son intention de l'annexer en prétextant que le mandat qui lui avait été confié le lui permettait. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1950⁶, la CIJ a déclaré que l'essence d'un mandat excluait toute annexion. Depuis lors, et spécialement depuis que la Cour a déclaré dans son avis consultatif de 1971⁷ que l'Afrique du Sud était un occupant illégal, la communauté internationale s'efforce de faire évacuer la Namibie. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont demandé à l'Afrique du Sud de respecter les biens d'Etat de la Namibie. Quant au Conseil des Nations Unies pour la

⁴ Voir 1659^e séance, note 7.

⁵ Voir 1658^e séance, note 2.

⁶ Statut international du Sud-Ouest africain, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1950*, p. 128.

⁷ Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1971*, p. 16.

² Voir 1658^e séance, note 2.

³ Voir ci-après par. 70.

Namibie, il a pris en 1974 un décret⁸ pour protéger les biens d'Etat de la Namibie, et en particulier ses ressources naturelles, contre le pillage. Un membre du Conseil a même demandé, à l'époque, que l'Afrique du Sud indemnise la Namibie pour le pillage de ses biens d'Etat. Cette question se posera, en tout cas, lorsque la Namibie deviendra indépendante.

11. Pour être complet, le Rapporteur spécial tient à signaler que, à la suite d'une succession irrégulière, l'Etat successeur pourrait manifester le désir de se conformer à la future convention. Il faudrait alors qu'il puisse la ratifier de manière qu'elle s'applique aux effets juridiques de cette succession. Que deviendrait alors l'article 3 ? Comme il s'agit sans doute d'une pure hypothèse d'école, la Commission ne devrait pas s'y attarder.

12. Sir Francis VALLAT donne au Rapporteur spécial l'assurance que ce qu'il a pu dire, pour sa part, à la séance précédente, au sujet de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978 ne tendait nullement à suggérer une quelconque modification de l'article 3 du projet à l'examen. Il voulait seulement rappeler à la Commission que la question de l'application dans le temps est née de ce qui est devenu l'article 7 dans le projet d'articles de la Commission sur la succession d'Etats en matière de traités.

13. La genèse de la proposition définitive de la Commission, en ce qui concerne la non-rétroactivité des articles sur la succession d'Etats en matière de traités, est du reste clairement exposée dans le commentaire de l'article 7, dont le paragraphe 1 est ainsi conçu :

Au cours du débat dont l'article 6 a été l'objet à la présente session de la Commission, certains membres ont fait part de leur incertitude quant aux incidences éventuelles de cet article à l'égard d'événements passés. On a fait observer que la référence à la Charte des Nations Unies risquait de ne pas suffire à limiter ces incidences aux événements récents ni même à ceux qui s'étaient produits depuis l'entrée en vigueur de la Charte. Un membre de la Commission, attachant une importance particulière à ce qu'il soit établi sans aucune ambiguïté que l'article 6 n'aurait pas d'effet rétroactif, a proposé un nouvel article, qui, après avoir été examiné et quelque peu remanié par la Commission, constitue maintenant l'article 7. Le paragraphe 4 du même commentaire est ainsi conçu :

Bien que cet article ait été proposé à la Commission en liaison avec l'article 6, il est rédigé en termes généraux. Il le fallait, car si une disposition prévoyait uniquement la non-rétroactivité d'un article particulier, cela aurait de toute évidence certaines implications et susciterait certains doutes quant à l'effet rétroactif des autres articles. C'est pourquoi l'article 7 se présente sous la forme d'une disposition générale, qui figure dans la première partie du projet, immédiatement après l'article 6⁹.

14. La Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités a souscrit sans réserve à l'avis ainsi exprimé par la Commission et, lorsqu'elle a examiné l'article 7, sa seule difficulté a porté sur le fond.

15. Le PRÉSIDENT propose que le projet d'article 3 soit renvoyé au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

⁸ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément n° 24A (A/9624/Add.1), par. 84.

⁹ Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 187, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 53.

16. Le PRÉSIDENT propose de charger le Comité de rédaction d'élaborer – en créant au besoin un petit groupe de travail – un article nouveau sur l'application du projet dans le temps.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 4 (Portée des articles de la présente partie) et
ARTICLE 5 (Biens d'Etat)

17. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à la deuxième partie du projet d'articles (Biens d'Etat), en commençant par la section 1 (Dispositions générales), et à examiner les articles 4 et 5, qui sont libellés comme suit :

Article 4. – Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat.

Article 5. – Biens d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, les « biens d'Etat » s'entendent des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat.

18. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique qu'à la Sixième Commission un représentant a suggéré, en 1979, de combiner les articles 4 et 5. Dans ses observations écrites, la République démocratique allemande (A/CN.4/338) a jugé acceptable l'article 4, tandis que dans les siennes la Tchécoslovaquie (A/CN.4/338/Add.2) a proposé de supprimer cet article ainsi que son équivalent pour les dettes d'Etat, l'article 15¹². Selon ce gouvernement, la Commission peut faire l'économie de ces deux articles si elle indique expressément à l'article 1^{er} quelles sont les matières traitées dans le projet.

19. Pour le Rapporteur spécial, l'article 4 se justifie, car il est nécessaire de préciser le champ d'application des articles de la deuxième partie du projet. De même, l'article 15 se justifie en ce qui concerne la troisième partie du projet.

20. A propos de l'article 5, il a été proposé de définir les biens d'Etat non seulement par référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, mais aussi par référence au droit international public ou au droit international privé. D'aucuns ont exprimé l'espoir que l'expression « biens d'Etat » soit complétée par les mots « meubles ou immeubles ».

21. Ceux qui souhaitent une référence au droit international public font observer que les biens d'Etat peuvent appartenir à deux ou plusieurs Etats ou relever du patrimoine commun de l'humanité. Pour le Rapporteur spécial, il n'est pas absolument nécessaire de s'y référer, non plus d'ailleurs qu'au droit international privé, car il y a nécessairement « réception » des textes de droit international pertinents par le droit interne de l'Etat prédécesseur.

22. La Commission a toujours été consciente des difficultés que pouvait soulever la référence au seul droit

¹¹ *Idem*, par. 54 et 55.

¹² Voir 1658^e séance, note 3.

interne de l'Etat prédécesseur, à l'exclusion du droit interne de l'Etat successeur. Lors de l'élaboration de l'article 5, le Rapporteur spécial a cité des cas dans lesquels le droit interne de l'Etat successeur ou la jurisprudence internationale avait été appliqué de préférence au droit interne de l'Etat prédécesseur. Cependant, par souci de simplification, et parce qu'il est plus facile de s'en remettre au droit interne de l'Etat prédécesseur pour la détermination des biens d'Etat, c'est ce droit qui a été retenu.

23. A la Sixième Commission, l'expression « biens, droits et intérêts » a été parfois jugée inappropriée. C'est une formule que la Commission a beaucoup discutée et qui est utile pour cerner l'actif d'un patrimoine sans se limiter aux biens meubles et immeubles. D'ailleurs, cette expression n'est pas nouvelle puisqu'elle a été employée dans des traités internationaux, et notamment dans le Traité de Versailles¹³.

24. Comme l'expression « biens d'Etat » est définie à l'article 5 par référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, elle doit s'entendre des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, sans que cette précision soit nécessaire. En revanche, il y aurait un inconvénient à employer cette expression dans d'autres parties de la future convention – et notamment à parler de biens d'Etat d'un Etat tiers. Il ne faut cependant pas exagérer la difficulté, car la Commission a pris la précaution de préciser que la définition de l'expression « biens d'Etat » qui figure à l'article 5 est applicable aux fins des articles de la partie du projet relative aux biens d'Etat. Elle pourra donc maintenir l'expression « biens d'Etat » dans les autres parties du projet même si elle ne s'applique pas aux biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, mais il lui faudra supprimer les mots « de l'Etat prédécesseur » qui qualifient les « biens d'Etat » à l'article 8, puisque cet article se trouve dans la partie du projet relative aux biens d'Etat.

25. M. OUCHAKOV juge l'article 4 acceptable, mais a une observation d'ordre rédactionnel à formuler au sujet de l'article 5.

26. Comme le Rapporteur spécial le signale dans son treizième rapport (A/CN.4/345, par. 35), le fait que les articles consacrés à chacune des trois matières traitées dans le projet s'appliquent exclusivement à une matière soulève la question de savoir si les articles relatifs aux biens d'Etat s'appliquent à la matière des archives d'Etat si l'on considère que celle-ci ne constitue qu'une catégorie particulière de biens d'Etat. C'est principalement à propos des articles généraux relatifs aux biens d'Etat, à savoir les articles 4 à 9, que cette question se pose. Deux solutions sont possibles : les articles relatifs aux archives d'Etat peuvent constituer soit une partie distincte soit une section de la partie consacrée aux biens d'Etat. Dans ce dernier cas, les articles généraux concernant les biens d'Etat seraient applicables aux archives d'Etat, ce qui ne manquerait pas de soulever des difficultés rédactionnelles. Dans le premier cas, il faudrait compléter la partie relative aux archives d'Etat par des articles généraux. Pour M. Ouchakov, c'est cette solution qui paraît préférable, car elle a le mérite de la simplicité. Quoi qu'il en

soit, la question se posera au Comité de rédaction dès qu'il abordera les articles 4 et 5.

27. En ce qui concerne la définition de l'expression « biens d'Etat » figurant à l'article 5 et l'impropriété, signalée par le Rapporteur spécial, de l'expression « biens d'Etat de l'Etat prédécesseur » contenue à l'article 8, M. Ouchakov relève que la version anglaise de l'article 8 ne pose pas de problème, puisque cette expression y est traduite par « State property from the predecessor State ».

28. Quant à la référence au « droit interne de l'Etat prédécesseur », qui figure à l'article 5, elle n'est peut-être pas tout à fait exacte dans la mesure où un droit autre que le droit métropolitain peut s'appliquer au territoire auquel se rapporte la succession. Peut-être conviendrait-il de viser aussi cette hypothèse, soit en modifiant à cet effet l'article 5, soit en s'y référant dans le commentaire de cette disposition. D'ailleurs, la question se posera aussi à propos de l'article 9, ainsi qu'à propos de certains articles relatifs aux archives d'Etat.

29. Enfin, M. Ouchakov estime préférable de ne pas se référer au droit international privé dans l'article 5, afin de ne pas rouvrir un débat sur ce point.

30. M. ŠAHOVIĆ comprend les raisons invoquées par le Rapporteur spécial pour maintenir l'article 4, mais considère qu'il ne serait pas illogique de le supprimer, puisque les matières dont traite le projet sont énumérées à l'article 1^{er}.

31. En ce qui concerne l'article 5, M. Šahović se demande si la définition de l'expression « biens d'Etat » n'aurait pas plutôt sa place à l'article 2. Si la Commission l'a placée à l'article 5, c'est qu'elle l'a rédigée lorsqu'elle a élaboré le projet partie par partie. C'est une question que le Comité de rédaction devrait examiner sans tarder.

32. Le Comité de rédaction devrait envisager aussi la possibilité de combiner en une seule disposition les idées exprimées dans les articles 4 et 5. Il pourrait en résulter un article plus compréhensible.

33. Pour ce qui est des articles relatifs aux archives d'Etat, M. Šahović estime que, puisque la Commission a décidé en principe de mentionner les archives d'Etat à l'article 1^{er}, il lui faut consacrer une partie distincte aux archives d'Etat. Cette partie doit évidemment être adaptée à la partie relative aux biens d'Etat, mais une combinaison de ces deux parties n'est pas possible.

34. Enfin, les observations de M. Ouchakov relatives à la notion de droit interne de l'Etat prédécesseur méritent d'être prises en considération. Etant donné que l'expression « droit interne » figure dans plusieurs dispositions du projet, la Commission pourrait essayer de la définir à l'article 2. Il est manifeste que cette expression pourrait soulever bien des problèmes d'interprétation.

35. M. JAGOTA dit qu'à son avis le projet d'article 4 est acceptable. Les observations formulées par M. Šahović au sujet de cet article pourront être examinées, comme il convient, par le Comité de rédaction.

36. En ce qui concerne l'article 5, il serait peut-être utile de préciser ce que l'on entend par « droit interne » d'un Etat prédécesseur. Etant donné que cet article ne dispose pas que les biens d'Etat auquel il se réfère doivent nécessairement être situés dans le territoire auquel se

¹³ Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 534 et 535.

rapporte la succession d'Etats, M. Jagota considère que les « biens, droits et intérêts » en cause pourraient comprendre, par exemple, la zone économique exclusive établie par le droit de la mer en cours d'élaboration. Le Rapporteur spécial a examiné ces questions au paragraphe 43 de son treizième rapport (A/CN.4/345). D'aucuns ayant donné à entendre que le droit interne de l'Etat prédécesseur pourrait ne pas être pertinent pour ce qui est d'établir le titre de propriété ou la validité des droits et intérêts, le Rapporteur spécial a déclaré, dans ce paragraphe, que dès lors que ces droits et intérêts découlent d'un instrument international, cet instrument deviendra en fait partie intégrante du droit interne de l'Etat prédécesseur lors de sa ratification par ledit Etat. Cette réponse n'est satisfaisante qu'en partie car, dans certains pays, des traités auxquels l'Etat a adhéré ne deviennent formellement partie du droit interne qu'à partir du moment où le parlement ou un organe équivalent ont adopté une disposition législative habilitante. En conséquence, il faut bien préciser que l'expression « droit interne de l'Etat prédécesseur », telle qu'elle est employée à l'article 5, englobe les traités qui ont été ratifiés par ledit Etat, qu'une loi habilitante à cet égard soit ou non requise sur le plan national.

37. En outre, il conviendrait de préciser dans le commentaire que le projet d'article 5 ne pose pas de conditions quant à la validité du droit interne d'un Etat prédécesseur. M. Jagota songe à ce propos à la situation actuelle du droit de la mer, où tant un projet de convention internationale que le droit interne de certains Etats s'efforcent de réglementer les mêmes activités dans la zone internationale des fonds marins, ainsi qu'à la question de savoir si dans cette situation et dans des situations analogues la convention internationale ou le droit interne de l'Etat prédécesseur s'appliqueront en cas de succession d'Etats.

38. M. CALLE Y CALLE dit qu'à première vue l'article 4 ne semble pas devoir poser de difficultés. Toutefois, comme M. Šahović l'a signalé, la définition de la portée du projet d'articles à l'article 1^{er} ainsi que la formulation du titre de l'ensemble du projet ont rendu l'article 4 un peu moins indispensable. Le même effet résulte de l'introduction, dans le projet, d'articles relatifs aux archives d'Etat, qui, tout bien considéré, constituent une forme de biens d'Etat, encore que d'un type particulier.

39. L'article 5 donne des biens d'Etat une définition suffisamment large pour comprendre toutes les formes que ces biens pourraient assumer. En ce qui concerne les critiques dont l'expression « biens, droits et intérêts » a été l'objet, M. Calle y Calle fait observer, tout comme le Rapporteur spécial, que ces termes ont été largement employés dans d'autres instruments internationaux, notamment le Traité de Versailles, qui ont traité de l'aliénation d'importantes quantités de biens d'Etat. Il conviendrait toutefois de préciser, à l'article 5, que l'expression « droits et intérêts » – qui, de toute évidence, ne saurait englober des droits comme le droit de souveraineté et le droit de conclure des traités, qui ne peuvent faire l'objet d'une succession vu qu'ils participent de la nature même d'un Etat – désigne les droits patrimoniaux de l'Etat prédécesseur.

40. M. Jagota a eu raison de signaler la nécessité de préciser ce que l'on entend par « droit interne » d'un Etat prédécesseur, car cette expression apparaît non seulement à l'article 5, mais aussi ailleurs dans le projet. De l'avis de M. Calle y Calle, tout ce que le droit international reconnaît aux Etats fait partie de leur droit interne. Si l'on mentionnait à l'article 5 le droit international privé ou le droit international tout court, on compliquerait inutilement les choses. Alors, par exemple, qu'un Etat exerce sa souveraineté sur les ressources écologiques et marines se trouvant dans sa zone économique exclusive, il n'envisage pas que d'aucuns puissent soutenir, aux fins d'une succession d'Etats, que la propriété des poissons vivant dans cette zone passe à un Etat successeur. Vu que la propriété dans la zone du fond des mers et des océans, désignée comme le patrimoine commun de l'humanité, sera partagée par tous les Etats, il n'appartient de toute évidence pas au projet d'articles de la Commission de la réglementer.

41. M. FRANCIS dit que le projet d'article 4 n'appelle pas de remarque de sa part.

42. Pour ce qui est du projet d'article 5, cependant, il présume qu'on a voulu identifier l'ensemble des biens, droits et intérêts dont une partie peut faire l'objet d'une succession d'Etats. Tout en approuvant, quant au fond, les commentaires du Rapporteur spécial relatifs à cet article, il admet, avec M. Jagota et M. Šahović, que l'expression « droit interne » devrait être clarifiée. Il souscrit à l'opinion selon laquelle certaines des négociations en cours sur le droit de la mer – et, en fait, sur d'autres sujets – pourraient présenter un intérêt pour cet article.

43. On pourrait interpréter les termes « droit interne de l'Etat » de façon restrictive comme désignant le droit incorporé dans ses lois et règlements et sa doctrine. Dans certains pays de droit coutumier, le droit international s'applique automatiquement comme droit interne, et dans certains pays du Commonwealth où le droit international est considéré comme faisant partie du droit interne, la doctrine de l'incorporation s'applique.

44. Cependant, la question se pose de savoir comment doit être interprétée l'expression « droit interne » dans les cas où un instrument international ayant un rapport avec l'article 5 a été ratifié, mais n'a pas encore été incorporé dans le droit écrit. C'est pourquoi M. Francis estime qu'une définition du « droit interne » est nécessaire, et qu'elle doit être suffisamment souple pour tenir compte de cas de ce genre.

45. Sir Francis VALLAT reconnaît qu'il serait plus satisfaisant, du point de vue rédactionnel, de placer les articles relatifs aux archives d'Etat dans une partie distincte du projet. C'est en ce sens qu'il faudrait orienter le Comité de rédaction, sans en faire pour lui une obligation.

46. Pour ce qui est de l'expression « droit interne », il lui semble qu'elle demande à être clarifiée. Puisqu'elle doit être interprétée avec une certaine souplesse, sir Francis incline à penser, pour le moment, qu'il vaudrait mieux régler la question dans le commentaire, plutôt qu'à l'aide d'une définition. Le sujet, cependant, appelle plus ample réflexion.

47. Un fait est ressorti de la discussion, sans être nettement formulé : l'expression « droit interne » rempli dans la pratique deux fonctions, qui représentent deux aspects d'une situation juridique : le droit interne détermine, en premier lieu, l'existence du titre aux biens, droits et intérêts et, en second lieu, l'attribution de ce titre à un Etat. Ces deux fonctions peuvent faire intervenir des considérations différentes dans un cas particulier ; aussi sir Francis suggère-t-il que le Comité de rédaction ait cette question présente à l'esprit quand il examinera l'expression « droit interne ».

48. En ce qui concerne la détermination de la propriété des biens, le rôle du droit international privé est manifestement important. Cependant, il n'y aurait pas eu lieu de se préoccuper du droit international privé si l'on n'avait pas utilisé le mot « interne », qui peut avoir des acceptions différentes selon les systèmes juridiques. Il est à craindre que les tribunaux ne considèrent que l'adjectif « interne » est délibérément employé pour exclure le droit international privé, de sorte que le tribunal portera son attention sur le seul droit national, à l'exclusion du droit des autres Etats. Tel n'est pas manifestement l'objet du projet d'article 5. Il convient donc de préciser dans le commentaire que, en utilisant le terme « interne », la Commission n'a pas voulu exclure l'application des règles du droit international privé en vertu du droit de l'Etat concerné.

49. L'autre question de fond a trait au problème qui se pose à propos des territoires indépendants. Sir Francis tend à penser que la réponse va de soi, car, à moins que le titre ne soit attribué à l'Etat prédécesseur, en application du droit de cet Etat, il ne peut pas se poser réellement de question de succession aux biens. Si les biens sont attribués conformément au droit local, ils doivent l'être aussi conformément au droit de l'Etat prédécesseur. Par conséquent, la mention du droit du territoire n'a pas vraiment d'importance. D'un autre côté, si les biens sont attribués au gouvernement local et non à l'Etat prédécesseur, le problème, une fois de plus, se règle de lui-même, car en pareil cas il n'y a pas véritablement de question de succession : les biens demeurent exactement là où ils étaient auparavant – ou bien, si une question de succession se pose, elle n'est pas vraiment du type dont s'occupe la Commission. C'est un problème difficile, exigeant un examen attentif du Comité de rédaction.

50. M. ALDRICH souscrit à la quasi-totalité des remarques générales faites par sir Francis Vallat. A propos de l'éventualité d'un conflit entre le droit interne et le droit international, il estime cependant qu'en ce qui concerne les biens situés au-delà de la juridiction nationale, comme les fonds marins, M. Jagota a exposé les faits correctement. Le projet ne porte pas sur la légalité ou l'illégalité, en vertu du droit international, d'un droit interne particulier. Si le droit interne d'un Etat donne un titre sans valeur sur le plan international, l'Etat successeur acquerra de ce fait un titre également sans valeur sur le plan international. C'est peut-être dans le commentaire que cette question pourrait être le mieux traitée.

51. M. VEROSTA juge le projet d'article 4 acceptable.

52. Le projet d'article 5 pourrait, en revanche, être source de difficultés, et la Commission doit s'abstenir d'ajouter dans son libellé de nouveaux éléments tels qu'une explication de la notion de droit interne ou la

mention du droit international privé. Mieux vaut certainement laisser au Rapporteur spécial le soin de compléter le libellé de cette disposition par un commentaire approprié.

53. Comme sir Francis Vallat, M. Verosta pense que les règles sur les archives doivent demeurer séparées de celles qui concernent les biens d'Etat, sous peine de susciter des complications considérables. On peut en effet imaginer que les Etats décident un jour de conclure une convention se rapportant aux biens d'Etat, aux archives d'Etat ou aux dettes d'Etat, et il est par conséquent préférable de séparer les règles qui se rapportent à chacune de ces matières.

54. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que le projet d'article 4 ne pose aucun problème, si l'on omet la proposition faite par certains membres de supprimer cette disposition en incorporant à l'article 1^{er} du projet une énumération des différentes matières visées par les articles.

55. Il pense, quant à lui, que le projet d'article 4 a sa place et son utilité propres, puisqu'il tend à préciser que la deuxième partie du projet, consacrée aux biens d'Etat, contient des articles qui ne sont applicables qu'à ces biens. Il fait observer que, de la même manière, l'article 15, qui est la première disposition de la troisième partie du projet, consacrée aux dettes d'Etat, précise que cette partie comprend elle aussi des dispositions qui ne s'appliquent qu'à ces dettes. Il estime que la Commission doit délimiter au début de chaque partie le champ d'application des articles qui la composent.

56. Au sujet du projet d'article 5, tous les membres ont paru d'accord pour éviter de compliquer le texte en y ajoutant une référence au droit international public ou privé. D'autre part, une majorité d'entre eux souhaite que l'on précise (à l'article 2 du projet, par exemple) la notion même de droit interne mentionnée à l'article 5.

57. Sur ce point, les observations des membres de la Commission paraissent se rejoindre. M. Bedjaoui est particulièrement reconnaissant à M. Ouchakov d'avoir soulevé le problème de la détermination du droit interne à prendre en considération. Il rappelle qu'en 1970 lui-même s'était heurté à cette question, et avait cité dans son troisième rapport un certain nombre de situations qui s'étaient présentées dans la pratique des Etats¹⁴ et qui pourraient aider la Commission à se déterminer sur ce point. On avait fait valoir, en 1970, l'existence dans le statut des colonies des principes de la spécialisation législative et de la spécialisation conventionnelle, en vertu desquelles les textes législatifs ou conventionnels de l'Etat administrant n'étaient pas directement applicables dans la colonie sans la sanction de l'autorité locale compétente. Ce mécanisme semblait par conséquent imposer un choix entre la législation du territoire auquel la succession se rapporte et le droit interne de l'Etat prédécesseur. En réalité, la Commission avait jugé préférable d'employer la notion plus générale de droit interne, en considérant que le droit de la métropole possédait le double aspect du droit interne propre à l'Etat colonisateur et du droit applicable aux territoires coloni-

¹⁴ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 148 et suiv., doc. A/CN.4/226, deuxième partie, commentaire de l'article 1^{er}, sect. III.

sés. Cette fiction est véhiculée par le projet d'article 5 depuis cette époque, mais M. Bedjaoui se tient à la disposition du Comité de rédaction pour reprendre l'examen de la question.

58. Au sujet des archives, M. Ouchakov a, une fois encore, posé le problème fondamental de la place à donner à cette matière dans le projet. Il importe en effet que la Commission oriente les travaux du Comité de rédaction sur ce point.

59. L'ensemble des membres de la Commission paraît considérer que les articles consacrés aux archives d'Etat doivent prendre place après ceux qui portent sur les biens d'Etat. Il convient toutefois de décider aussi si ces dispositions doivent être intégrées à la partie du projet portant sur les biens d'Etat, pour n'en constituer qu'une section, ou si elles justifient le maintien d'une partie distincte uniquement consacrée aux archives d'Etat.

60. Pour sa part, M. Bedjaoui inclinerait en faveur de la première solution. Il observe cependant que M. Ouchakov a souligné qu'une telle association contraindrait la Commission à remanier le texte du projet en profondeur, puisqu'il faudrait d'abord regrouper les articles applicables simultanément aux deux matières, avant de distinguer, en deux sections supplémentaires, les dispositions propres pour une part aux biens d'Etat et pour l'autre aux archives d'Etat, alors même que la Commission ne peut disposer du temps nécessaire à une telle opération.

61. Cela étant, M. Bedjaoui est plutôt favorable à la formule consistant à ne pas bouleverser exagérément l'ordonnance générale du projet et à parler des biens d'Etat, puis des archives d'Etat, dans deux parties distinctes, dont la jonction serait toutefois assurée par une disposition où l'on préciserait que les archives d'Etat sont une catégorie de biens d'Etat qui possèdent des caractéristiques spécifiques.

62. Enfin, M. Bedjaoui prie M. Calle y Calle de ne pas insister sur l'aspect patrimonial de l'expression « biens, droits et intérêts » qu'il a mis en évidence dans son intervention, car lui-même s'est efforcé d'éviter d'employer la notion de patrimoine tout au long de ses travaux, en raison des incertitudes qui l'entourent et des controverses inextricables auxquelles son usage ne manquerait pas de donner lieu.

63. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer les articles 4 et 5 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁵.

ARTICLE 6 (Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent)

64. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 6, qui est libellé comme suit :

Article 6. – Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les

biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

65. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que cet article n'a guère provoqué de réactions.

66. A la Sixième Commission de l'Assemblée générale, certains représentants se sont demandé si l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur avait pour corollaire l'extinction des charges ou obligations grevant le bien. En réalité, l'article 6 concerne l'actif de l'Etat et non son passif, qui relève des dispositions sur les dettes d'Etat et autres obligations de toutes sortes. M. Bedjaoui juge donc préférable de laisser ce problème de côté, puisqu'il s'agit là pour la CDI d'un terrain resté inexploré, qu'elle n'aura pas le temps d'étudier en profondeur.

67. Toujours au sein de la Sixième Commission, on a fait observer que les expressions « extinction » et « naissance » des droits ne rendaient pas suffisamment compte de la situation des territoires colonisés qui avaient été des Etats avant la colonisation, et au sujet desquels il aurait mieux valu parler de « renaissance » ou de « résurgence » des droits. L'idée n'est pas dénuée d'intérêt, et il pourrait être bon de refléter cette préoccupation dans le texte de l'article 6. Toutefois, M. Bedjaoui observe que l'auteur de l'observation faite en ce sens à la Sixième Commission avait lui-même proposé un libellé contredisant sa propre position, puisqu'il avait retenu la formule « obtention [...] de ces mêmes droits » (v. A/CN.4/345, par. 48), qui n'exprime pas l'idée de restitution, mais plutôt celle d'acquisition.

68. En réalité, M. Bedjaoui pense que le libellé actuel de l'article 6 emporte l'adhésion au moins tacite des membres de la Sixième Commission, et espère qu'il peut en être de même au sein de la CDI.

69. M. OUCHAKOV propose à la Commission de renvoyer l'article 6 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁶.

ARTICLE 7 (Date du passage des biens d'Etat)

70. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 7, qui est libellé comme suit :

Article 7. – Date du passage des biens d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des biens d'Etat est celle de la succession d'Etats.

71. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que dans son quatrième rapport il avait cité, à propos de la disposition correspondante, un certain nombre de cas où la succession est intervenue à des dates très différentes, par l'effet d'une convention entre les parties¹⁷. Il estime par conséquent que la formule proposée à l'article 7 est un libellé minimal, qui serait toutefois susceptible d'être révisé si la Commission décidait de rédiger un nouvel article 3 bis ou 4, consacré à la date de la succession.

72. Parmi les quelques Etats ayant formulé des observations sur ce projet d'article, l'Autriche (A/CN.4/

¹⁶ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 60 et 61.

¹⁷ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 180 et suiv., doc. A/CN.4/247 et Add.1, commentaire de l'article 3.

¹⁵ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 58 et 59.

338/Add.3) a critiqué la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé ». M. Bedjaoui observe à ce sujet que, dans de nombreux cas, les Etats intéressés sont convenus de fixer la date du passage des biens en fonction des circonstances particulières de la succession. La pratique montre, comme le confirment les nombreux exemples présentés dans le quatrième rapport, déjà cité, que les délais ainsi convenus peuvent être très longs, certains contentieux d'archives pouvant d'ailleurs durer plus de cent ans.

73. Il semble difficile d'établir une disposition plus contraignante que le projet d'article 7, car les Etats intéressés doivent disposer de l'autonomie suffisante pour s'adapter aux circonstances. En outre, la présence du mot « décidé » se justifie par une référence à une décision éventuelle d'une institution ou d'une juridiction internationale.

74. Enfin, M. Bedjaoui dit qu'il souhaiterait que le Comité de rédaction examine le projet d'article 7 en relation avec un éventuel article nouveau : 3 *bis* ou 4.

75. M. CALLE Y CALLE dit que le passage des biens d'Etat n'est pas une opération aussi automatique qu'elle peut le paraître, car elle suppose nécessairement une identification des biens à transférer. De plus, le temps nécessaire au passage des biens d'Etat peut varier considérablement. La règle en vertu de laquelle, en l'absence d'un accord ou d'une décision, la date du passage des biens d'Etat est celle de la succession d'Etats est évidemment supplétive. Bien qu'un accord présuppose une rencontre des esprits, une décision peut être unilatérale. De l'avis de M. Calle y Calle, la référence à une décision dans cet article concerne la décision d'un tribunal ou d'un organe, comme le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale. Pour lui, le projet d'article n'appelle aucun changement.

76. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 7 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁸.

ARTICLE 8 (Passage des biens d'Etat sans compensation)

77. Le PRÉSIDENT donne lecture du projet d'article 8, qui est rédigé comme suit :

Article 8. – Passage des biens d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

78. M. ŠAHOVIĆ propose que la Commission renvoie l'article 8 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁹.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 62.

¹⁹ *Idem*, par. 63.

1661^e SÉANCE

Jeudi 28 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 9 (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 9, qui est libellé comme suit :

Article 9. – Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats, sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle qu'au fil des discussions de la Commission il est apparu nécessaire de préciser dans le projet que la succession d'Etats est sans effet à l'égard des biens d'Etat des Etats tiers.

3. A la Sixième Commission, on a cependant proposé de supprimer le projet d'article 9, considéré comme allant de soi, ou de le conserver en le simplifiant, notamment en supprimant la formule « qui [...] sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur » (v. A/CN.4/345, par. 71 et 72). On a aussi proposé, comme en ce qui concerne le projet d'article 5, d'ajouter une mention du droit international privé (*ibid.*, par. 73).

4. Parmi les Etats ayant formulé des observations écrites, la République démocratique allemande a approuvé l'article (v. A/CN.4/338), tandis que la Tchécoslovaquie a jugé ce texte superflu, parce qu'il résultait de l'évidence de la définition de l'article 5 que la succession d'Etats ne touche que les droits de l'Etat prédécesseur et non ceux des Etats tiers (v. A/CN.4/338/Add.2).

5. M. Bedjaoui n'est pas enclin à accepter ces suggestions, qu'il estime mineures et non susceptibles d'améliorer le texte.

6. Il considère, notamment, que l'argument invoqué pour supprimer les mots « qui [...] sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur » peut être retourné facilement. Ce sont en effet les biens des Etats tiers situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur qui doivent être