

Document:-
A/CN.4/SR.961

Compte rendu analytique de la 961e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1968, vol. I

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

par la voie judiciaire dans le cadre de l'important sujet de la succession d'Etats, faute de quoi cet important aspect du problème ne sera pas examiné avant longtemps. Il n'est guère probable que la Commission entreprenne dans un avenir prévisible la codification de l'ensemble de la question des méthodes de règlement pacifique des différends internationaux.

67. Le Rapporteur spécial a signalé que les problèmes de l'origine de la succession n'ont été confiés de façon expresse ni à lui-même ni à sir Humphrey Waldock. Ces problèmes doivent être considérés comme faisant partie de la question qui subsiste et qui est celle de la succession dans les matières autres que les traités.

68. En ce qui concerne les méthodes de travail, M. Nagendra Singh approuve, dans l'ensemble, les conclusions du Rapporteur spécial, et notamment celle selon laquelle le sujet exige à la fois la codification et le développement progressif du droit international. La Commission doit s'efforcer de suivre la voie moyenne et éviter tant la codification servile que le développement effréné.

69. Au sujet de l'expérience des nouveaux Etats en tant que facteur de la codification du droit en matière de succession d'Etats, M. Nagendra Singh note qu'au paragraphe 14 de son rapport (A/CN.4/202), sir Humphrey Waldock se demande "si l'on sert une fin utile en faisant en l'occurrence une nette distinction entre les problèmes d'un Etat "ancien" et ceux d'un Etat "nouveau" et souligne que "la perspective dans laquelle doit être envisagée l'oeuvre de codification risquerait de se trouver déformée si l'on abordait la question de la succession en matière de traités en accordant une importance exagérée au seul point de vue du "nouveau" Etat". Pour sa part, M. Nagendra Singh pense que ces remarques sont justes lorsqu'il s'agit de la succession d'Etats en matière de traités, cependant, pour toutes les matières autres que les traités, il importe de tenir compte des dispositions des résolutions de l'Assemblée générale citées par le Rapporteur spécial au sujet du point 1 b, au paragraphe 31 de son rapport (A/CN.4/204), qui toutes insistent sur l'importance de la question pour les nouveaux Etats. Ces derniers temps, ce sont en grande partie les problèmes des nouveaux Etats qui ont fait progresser la pratique et la jurisprudence en matière de succession d'Etats. Par conséquent, il convient d'accorder toute l'importance voulue, mais non une importance exagérée, au point de vue des nouveaux Etats en la matière.

70. M. Nagendra Singh ne s'oppose pas à la méthode du Rapporteur spécial qui consiste à mettre en relief la décolonisation dans les cas qui s'y prêtent.

71. Au sujet de la pratique internationale, il reconnaît la nécessité de tenir compte de la position finale. Il faut sans doute éviter des déclarations par trop absolues; néanmoins, la jurisprudence doit être fondée sur la position qui a finalement et officiellement été établie plutôt que sur un aperçu momentané des faits au cours des premiers stades de l'évolution d'une affaire.

72. Enfin, M. Nagendra Singh ne s'oppose pas à la classification en trois types généraux des faits de succession d'Etats, donnée au paragraphe 40 du projet de rapport: "démembrement", terme que le Rapporteur spécial emploie pour les faits du passé, "décolonisation", qu'il emploie pour ceux du présent et "fusion", orienté vers l'avenir. Il serait difficile de faire entrer tous les cas dans

ces trois catégories, mais si le Rapporteur spécial les juge utiles aux fins de classification elles peuvent être acceptées.

La séance est levée à 18 heures.

961e SÉANCE

Mardi 25 juin 1968, à 10 heures

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats et de gouvernements : la succession et les droits et obligations résultant d'autres sources que les traités

(A/CN.4/204 et Corr.1)

[Point 1 b de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport du Rapporteur spécial sur le point 1 b de l'ordre du jour (A/CN.4/204 et Corr.1).

2. M. CASTRÉN estime que grâce à l'excellent travail du Rapporteur spécial et à la nouvelle documentation fournie par le Secrétariat, la Commission a maintenant les éléments nécessaires pour l'examen des questions dont elle est saisie. Mais pour qu'elle soit en mesure, avant la fin de son mandat, de présenter à l'Assemblée générale un projet définitif sur le sujet en cause, la Commission devrait limiter ses travaux aux questions principales et élaborer des règles générales sans entrer dans les détails. Elle devrait aussi écarter les questions purement politiques et se consacrer avant tout aux problèmes juridiques.

3. En ce qui concerne la délimitation du sujet, le Rapporteur spécial a eu raison de rejeter le critère des sources de la succession d'Etats et d'adopter celui de la matière successorale. L'intention de la Commission était évidemment de fixer comme objet de l'étude la succession dans les matières autres que les traités et non pas la succession hors traités. Le Rapporteur spécial a correctement interprété son mandat en s'abstenant de procéder à un examen au fond des problèmes soulevés. La question du règlement par la voie judiciaire des différends nés à propos de la succession d'Etats peut être renvoyée à plus tard.

4. Pour ce qui est des méthodes de travail et surtout du choix à faire entre la codification et le développement progressif, la Commission et l'Assemblée générale ont opté plutôt pour la codification. Or, la pratique en matière de succession d'Etats n'a jamais été très cohérente et les événements qui se sont produits après la deuxième guerre mondiale ont rendu la situation encore plus confuse. La Commission devrait donc faire un certain effort de développement progressif, comme le propose le Rapporteur spécial au paragraphe 30 de son rapport.

5. M. Castrén reconnaît que la question de la succession d'Etats présente un intérêt particulier pour les Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la dernière guerre mondiale et qui sont encore en voie de développement. Mais, comme le Rapporteur spécial l'explique aux paragraphes 37 et 53 de son rapport, le problème de la succession d'Etats se pose aussi à l'Etat cédant et intéresse ses ressortissants. Des tiers peuvent également être touchés par les changements de souveraineté territoriale. Même si la Commission accorde la priorité à l'examen des questions qui se rattachent à la décolonisation récente, comme le recommande le Rapporteur spécial, les autres cas de succession d'Etats ne doivent pas être négligés.

6. La question de savoir s'il faut donner aux règles élaborées la forme d'un projet de convention ou celle d'un code doit être réservée pour le moment. Toutefois, pour faciliter le travail du Rapporteur spécial, la Commission pourrait lui donner mandat, dans un premier temps, de formuler les règles dans l'esprit d'un projet de convention.

7. La section IV du rapport est consacrée à la typologie des successions d'Etats. La classification des successions en trois types correspondant au passé, au présent et à l'avenir ne manque pas d'intérêt, mais M. Castrén fait observer que les cas de démembrement sont encore fréquents de nos jours et que d'autre part il y a eu plusieurs cas de fusion dans le passé. Il sera donc nécessaire de considérer tous les types de succession d'Etats et de rechercher quelles règles anciennes peuvent être encore retenues telles quelles ou avec certaines modifications.

8. Lorsqu'il a parlé de continuité et de rupture en matière de décolonisation, le Rapporteur spécial a eu raison de dire que le droit international doit protéger l'Etat nouveau. M. Castrén estime que la protection doit cependant s'étendre, dans une certaine mesure, aux autres Etats intéressés et à leurs ressortissants. Les facteurs de continuité ou de rupture et les différents types de problèmes qui se posent aux Etats nouveaux ont été bien décrits. Mais le Rapporteur spécial a trop généralisé sur certains points, notamment au paragraphe 69, où il parle de droits acquis "en période suspecte", et au paragraphe 70, consacré aux instruments qu'il qualifie de "léonins". Le droit des nationalisations, des expropriations et de la reprise en main des ressources naturelles est un domaine vaste et complexe qui exige des études spéciales. Non seulement la Commission ne peut entrer dans le détail de ces questions, mais même la formulation de règles générales sur ces points se heurte à de grandes difficultés.

9. Abordant la question de la hiérarchie des problèmes, M. Castrén reconnaît que ceux qui touchent la situation générale de l'Etat nouveau ainsi que le sort des biens publics et des dettes publiques ont une importance particulière, surtout sur le plan matériel, et peuvent être examinés en priorité. Mais toutes les autres questions mentionnées au paragraphe 77 du rapport ont également leur importance et doivent être examinées chacune en son temps.

10. Passant en revue les questions particulières traitées dans les sections VI à XI du rapport, M. Castrén note qu'à propos des biens publics le Rapporteur spécial recommande à la Commission d'abandonner la distinction traditionnelle entre les biens du domaine public et ceux du domaine privé de l'Etat, ce qui aboutirait au transfert automatique et gratuit de tous les biens de l'Etat cédant situés sur le territoire cédé ou se rattachant à ce territoire.

Les arguments d'ordre pratique invoqués ont une certaine force. Cependant, sur le plan doctrinal, la cession du territoire ne peut entraîner que le transfert des seuls biens du domaine public de l'Etat. M. Castrén se permet de renvoyer sur ce point aux cours qu'il a faits à l'Académie de droit international de La Haye¹. Il est vrai que dans la pratique des Etats, notamment dans les dernières décennies, l'Etat successeur s'est le plus souvent emparé de tous les biens de l'Etat cédant tombés en son pouvoir. Toutefois, la Commission devrait réfléchir avant d'adopter sans réserve la règle proposée au paragraphe 82 du rapport.

11. Dans les cas d'extinction totale d'un Etat par suite d'un démembrement ou d'une fusion, qui devraient être aussi traités dans le projet, on appliquera des règles spéciales.

12. Le Rapporteur spécial, sans exprimer son opinion personnelle, demande à la Commission de se prononcer sur une définition acceptable des biens publics. Pour M. Castrén, il s'agit seulement des biens que l'Etat détient à titre public et non pas des biens communaux, ni en général des biens appartenant à des établissements publics. Cependant, chaque cas doit faire l'objet d'un examen particulier.

13. Le Rapporteur spécial estime que sa règle sur le transfert intégral devrait s'appliquer aussi aux biens situés hors du territoire cédé. Cependant, en général, la succession se limite aux biens localisés à l'intérieur dudit territoire. Pour étendre le champ d'application de cette règle, il faut invoquer des circonstances spéciales et, en premier lieu, le fait que les biens en cause se rattachent d'une manière ou d'une autre au territoire cédé.

14. Les cas de pluralité d'Etats successeurs posent en effet des problèmes particuliers en ce qui concerne la répartition des biens. La Commission devrait donc aussi s'en préoccuper.

15. Il paraît également indiqué de faire figurer dans le projet des règles spéciales sur le sort des archives et des bibliothèques. Le Rapporteur spécial fait plusieurs suggestions utiles à cet égard aux paragraphes 93 et 94 de son rapport.

16. Pour les dettes publiques, auxquelles est consacrée la section VII, M. Castrén estime que le vrai critère qui justifie la succession aux dettes est leur destination ou l'emploi au profit du territoire cédé et que l'équité exige que l'Etat successeur réponde non seulement de la dette locale contractée dans son intérêt par l'Etat cédant, mais également de la partie de la dette générale utilisée au profit du territoire cédé. M. Castrén s'associe en outre à ce que dit le Rapporteur spécial des dettes envers des Etats tiers ou leurs ressortissants et des dettes dites "odieuses", des dettes de guerre et autres dettes analogues.

17. Analysant la section VIII, M. Castrén reconnaît que la succession au régime juridique n'est pas un droit véritable et que le régime juridique est susceptible d'être remplacé par un autre à tout moment, sous réserve toutefois d'engagements internationaux. S'il est juste, à première vue, de dire que la continuité de fait ne s'impose pas jusqu'au plan formel, la Commission pourrait cependant se pencher sur cette question, comme le propose

¹ Voir *Aspects récents de la succession d'Etats*, Académie de droit international, *Recueil des cours*, 1951, vol. I, p. 454 et suiv.

d'ailleurs le Rapporteur spécial. Les instances judiciaires pendantes soulèvent de nombreuses difficultés, comme on le voit au paragraphe 116 du rapport, et il serait bon que la Commission examine également ce point.

18. C'est à propos des problèmes territoriaux, auxquels est consacrée la section IX du rapport, que M. Castrén éprouve les plus grandes hésitations, car il s'agit d'un domaine aux aspects politiques multiples. La Sous-Commission de 1962 avait proposé de ne retenir sous la rubrique des droits territoriaux que les questions relatives aux servitudes internationales². Le Rapporteur spécial propose de traiter en outre les questions relatives à la succession aux frontières et aux évolutions territoriales dites incomplètes. Sans contester l'importance ni l'actualité de ces problèmes, M. Castrén se demande si la Commission est l'organe approprié pour élaborer des règles en ce domaine.

19. Le Rapporteur spécial semble avoir lui-même certains doutes quant à l'opportunité, pour la Commission, de formuler une règle tendant à prohiber l'expansionnisme et à décourager les réclamations territoriales injustifiées. Mais il voudrait que la Commission décide s'il existe une règle de droit international faisant obstacle à toute révision de frontières, par exemple par application du principe de l'autodétermination ou pour aboutir à des frontières naturelles ou plus rationnelles. Le Rapporteur spécial pense qu'il appartient aussi à la Commission d'aborder le problème des frontières héritées du passé colonial, ainsi que celui des dévolutions territoriales incomplètes, déjà cité, qu'il croit pouvoir considérer comme "une inexécution partielle de livrer" du droit privé.

20. Même dans la sous-section *b* de la section IX, relative aux servitudes, droits de passage et enclaves, se cachent des problèmes politiques comme celui des bases militaires, notamment. La question des servitudes a toujours été l'une des plus controversées du droit international public.

21. La section X traite de la condition des habitants des territoires touchés par la succession. Ces problèmes très importants et surtout les questions de nationalité se prêtent bien à l'examen de la Commission. Outre la dénationalisation et le droit d'option, la protection des personnes et de leurs biens et d'autres questions méritent l'attention de la Commission.

22. A la section XI, le Rapporteur spécial propose de rejeter le principe de la protection des droits acquis. Il est vrai que les droits privés ne sont protégés que si le nouveau souverain y acquiesce. Mais si les titulaires de ces droits sont des ressortissants d'un Etat tiers, l'Etat successeur n'a pas une liberté d'action illimitée et l'on peut même faire valoir qu'après les nouveaux développements que la matière des droits de l'homme a connus, une certaine protection des biens doit s'étendre à toutes les personnes.

23. En ce qui concerne les concessions accordées aux étrangers, si elles peuvent être annulées sous certaines conditions, même rétroactivement, l'annulation doit s'accompagner, sauf rares exceptions, du versement d'une indemnité pécuniaire. La Commission peut donc examiner dans quelles circonstances l'Etat successeur a le droit d'annuler ou de modifier les conditions des concessions

mais elle ne saurait accepter le point de vue selon lequel cet Etat n'est aucunement lié par les engagements de l'Etat prédécesseur à l'égard des concessionnaires.

24. Sir Humphrey WALDOCK déclare que l'étude approfondie du Rapporteur spécial permet d'identifier les grands problèmes à envisager, même si, en fin de compte, la Commission ne doit pas les traiter tous. En outre, elle expose clairement l'optique générale dans laquelle le Rapporteur spécial a abordé son travail.

25. Le but de la Commission dans le présent débat doit être de dégager clairement ce qu'elle attend du Rapporteur spécial dans la phase suivante de son travail.

26. Pour les questions de fond soulevées dans le rapport, sir Humphrey n'a pas l'intention, bien qu'il approuve bon nombre des observations de M. Castrén, de formuler des opinions précises au stade actuel et il préférerait attendre que la Commission soit saisie d'un rapport plus concret, ainsi que de la documentation que le Rapporteur spécial cite à l'appui de ses vues et de ses propositions.

27. En ce qui concerne la relation entre le propre rapport de sir Humphrey (A/CN.4/202) et celui du Rapporteur spécial, on est fondé à dire que les termes que la Commission a employés dans sa décision de la session précédente³ ne sont pas adéquats. Les intentions de la Commission sont, cependant, assez claires : sir Humphrey, pour sa part, a été chargé de l'étude du problème de la succession d'Etats en matière de traités (en anglais : *with respect to treaties* bien que le rapport de la Commission dise : "*in respect of treaties*"); de son côté, M. Bedjaoui a été chargé de l'étude du problème de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

28. Sir Humphrey doit traiter de la question de savoir si, et dans quelle mesure, les traités précédemment applicables à un territoire continuent à s'appliquer au nouveau souverain qui remplace l'ancien sur ce territoire. Il n'a pas à s'occuper de questions autres que celles des droits et obligations découlant des traités; les problèmes tels que les biens publics, les dettes publiques et la condition des habitants ne sont donc pas de son ressort. Cependant, il peut arriver qu'un traité touche à l'une de ces questions. Si le traité devient obligatoire pour l'Etat successeur par l'effet du droit, ses dispositions régiront même ces questions de fond, que l'Etat successeur devra régler conformément aux obligations qu'il assume en vertu du traité. A ces observations, il faut faire une réserve : s'il existe un principe de *ius cogens* applicable dans ce domaine, c'est ce principe qui prévaudra.

29. Les traités de dévolution constituent un problème délicat et toute affirmation selon laquelle un traité de ce genre peut être nul parce qu'il a été conclu sous l'effet de la contrainte devra être examinée à la lumière des règles qui régissent le droit des traités. La Commission doit être très prudente dans ce domaine et ne pas chercher à englober, dans son étude du présent sujet, des questions difficiles et controversées qui relèvent d'autres branches du droit.

30. Il est certain qu'un traité de dévolution peut aussi constituer la preuve d'une règle de droit coutumier. Toutefois, comme en pratique il y a presque autant de cas d'opposition à ces traités que de cas d'approbation, leur

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. II, p. 271 et suiv.*

³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément No 9, p. 25, par. 38 à 41.*

valeur en tant que preuve du droit international coutumier est peut-être très faible.

31. En ce qui concerne les nouveaux Etats, sir Humphrey lui-même a pris pour modèle le libellé de la résolution 1902 (XVIII), adoptée en 1963 par l'Assemblée générale, qui demande qu'on se réfère, le cas échéant, "aux vues des Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale". Loin de lui l'idée de sous-estimer les vues des nouveaux Etats, qui constituent une réalité en droit international contemporain, mais si la Commission entend délibérément élaborer un projet fondé précisément sur ces vues, elle risque de rendre le projet plus difficilement acceptable pour d'autres Etats. Il ne faut épargner aucun effort pour empêcher la scission entre "anciens" et "nouveaux" Etats. Dans le passé, la Commission a parfaitement réussi à atteindre le but louable qu'elle s'était fixé : harmoniser les vues de la communauté internationale, et elle a évité de faire ressortir les différences qui existent entre les anciens et les nouveaux Etats. Tous les Etats vivent sous le règne du droit de la Charte qui non seulement proclame le principe de l'autodétermination, mais en outre interdit la menace ou l'usage de la force et, il ne faut pas l'oublier, consacre le respect des droits de l'homme.

32. La question de l'origine de la succession d'Etats renvoie, pour sir Humphrey, aux différentes origines politiques de la succession d'Etats, telles que le démembrement, la décolonisation et la fusion, qui toutes peuvent donner naissance à des situations juridiques différentes. Il ne saurait être question de rattacher ce problème à l'une ou l'autre des deux subdivisions du sujet de la succession d'Etats; si le problème intéresse une partie du sujet, il n'intéresse pas moins l'autre partie. Cependant, sir Humphrey aimerait suggérer que la Commission s'abstienne d'entreprendre l'étude de questions inutiles ou difficiles telles que les origines politiques, économiques ou sociales de la succession d'Etats. L'expérience acquise par la Commission avec le droit des traités doit servir d'avertissement contre de telles entreprises. Il a lui-même, avec un certain optimisme, soumis des propositions détaillées sur la capacité de conclure des traités couvrant notamment la capacité des territoires dépendants de conclure des traités. Mais la discussion s'est achoppée à des difficultés liées aux éléments politiques et la Commission a décidé à juste titre de limiter les dispositions relatives à la capacité à un seul article très court.

33. Quant à la question de savoir s'il faut donner la préférence à la codification ou au développement progressif, il n'y a véritablement pas de choix à faire. Il est maintenant d'usage à la Commission d'insérer dans ses rapports un paragraphe qui précise que les projets qui y figurent combinent les deux éléments de la codification et du développement progressif. Bien entendu, suivant la nature du sujet, l'un des éléments pourra être mis en évidence plutôt que l'autre. Avec un sujet comme la succession d'Etats, où la pratique est fort variée, il y a ample matière à développement progressif; il est nécessaire de préciser la pratique et d'orienter le droit dans les directions souhaitables.

34. Sir Humphrey est d'accord avec M. Castrén sur la nécessité de diviser un sujet aussi vaste et de choisir une partie définie qui sera traitée par le Rapporteur spécial : les biens publics et les dettes publiques pourraient fort bien s'y prêter. Naturellement, pour le choix du sujet à aborder en premier lieu, sir Humphrey se laissera dans une large mesure guider par les vues du Rapporteur spécial.

35. M. KEARNEY dit que le rapport approfondi du Rapporteur spécial traite d'un grand nombre de sujets très divers. Il a naturellement quelques réserves à formuler concernant les vues qui y sont exprimées, mais la plupart de ces réserves se rapportent aux sections VI à XI, dont il ne se propose pas de traiter en détail pour le moment.

36. Pour ce qui est de la portée du sujet et de la distinction entre les points 1 a et 1 b, M. Kearney est d'accord avec sir Humphrey Waldock sur la nécessité de garder présentes à l'esprit les règles du droit des traités. Par exemple, la question des droits acquis dans leur rapport avec les mesures de nationalisation offre un caractère différent lorsque le nouvel Etat succède à un accord d'investissement garanti; si l'Etat garant se prévaut de la clause de subrogation, le problème se pose de savoir si la réclamation est devenue une réclamation exercée par un Etat et non plus la réclamation d'un individu. Les règles générales du droit des traités s'appliqueront à des problèmes de ce genre.

37. Les traités de dévolution joueront évidemment un rôle considérable pour déterminer la situation résultant de l'apparition d'un nouvel Etat et il est nécessaire de tenir compte de ces traités. A cet égard, il y a un certain chevauchement avec le sujet de la succession d'Etats en matière de traités. Les effets des traités de dévolution ou des clauses de dévolution figurant dans les traités ne peuvent être considérés séparément en ce qui concerne les traités et en ce qui concerne les matières autres que les traités. Ils doivent être envisagés de la même manière dans les deux cas et l'effet de pareilles dispositions conventionnelles sera, dans les deux cas, régi par le droit des traités. Il n'y aurait d'exception que dans l'hypothèse où la Commission trouverait des raisons valables de proposer une règle spéciale au titre du développement progressif.

38. Il a été suggéré que certains traités de dévolution pourraient être considérés comme des traités inégaux ou comme des traités nuls, mais cette question ne pourra être réglée que compte tenu des dispositions finalement adoptées par la Conférence de Vienne sur le droit des traités, à supposer que cette conférence adopte la règle selon laquelle la liste des causes de nullité énoncées dans la future convention sur le droit des traités doit être considérée comme exhaustive.

39. Passant à la question du règlement judiciaire, M. Kearney pense, comme M. Nagendra Singh, qu'il existe des raisons valables de rechercher quelles méthodes de règlement doivent être adoptées pour les différends nés de problèmes de succession. La question se pose plus particulièrement en ce qui concerne les problèmes de frontières et d'autres problèmes territoriaux. Rien ne serait plus dangereux que d'ouvrir la porte à toute une série de problèmes de frontières sans prévoir de moyens de règlement. Bien qu'à moindre degré, il en va de même de questions telles que les droits acquis et la nationalité.

40. Au sujet de la question de l'origine de la succession d'Etats, M. Kearney pense, comme sir Humphrey Waldock, qu'elle intéresse également les deux parties du sujet. Il aurait peut-être été utile de procéder à un examen théorique de la question, mais comme la Commission ne l'a pas fait, chacun des deux rapporteurs spéciaux devra en traiter.

41. Pour ce qui est des méthodes de travail, il est évident que tout rapport sur la succession d'Etats englobera des éléments de développement progressif. Le rapport à l'étude évoque clairement le développement pro-

gressif lorsqu'il indique, au paragraphe 28, qu'il "convient sans doute d'"extrapoler" un peu à partir de cette pratique... pour parvenir à une systématisation appropriée de cette matière". Le Rapporteur spécial développe ensuite ce point; il se demande, au paragraphe 30, "si la codification de règles classiques, qui paraissent déjà désuètes et qui confèreraient un intérêt somme toute limité à ce travail, ne devrait pas s'accompagner d'un certain effort à entreprendre pour le développement progressif du droit international". Plus loin dans le rapport, on relève une tendance à donner la préférence au développement progressif sur la codification, en raison de l'importance que revêtent pour les nouveaux Etats les aspects politiques et économiques de la succession d'Etats. Ce qui est nécessaire, c'est un ensemble équilibré de règles juridiques qui tiennent compte de tous les éléments du sujet et qui utilisent entièrement l'expérience acquise dans les cas de fusion, de dissolution et de passage à l'indépendance des Etats.

42. Le besoin se fait sentir d'un ensemble de règles juridiques qui soient de nature à rester en vigueur longtemps. Le processus de la décolonisation touche à sa fin et le Rapporteur spécial a lui-même fait observer que, si une série de règles sur la succession d'Etats avait été élaborées dix ans plus tôt, elles auraient été d'une très grande utilité pour régler les questions que posait la décolonisation. Il faut maintenant que la Commission élabore ses projets de manière à préparer le règlement des questions de fusion et de dissolution qui sont celles qui ont le plus de chances de se poser à l'avenir.

43. En ce qui concerne la manière d'aborder la question de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, M. Kearney ne croit pas qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le choix à faire entre un projet de convention et une autre forme de codification. Il serait toutefois utile de se proposer, en entreprenant l'étude, de formuler des règles précises, et peut-être concises, pour régir les divers aspects de la matière. Il importe peu que ces règles empruntent les formules des traités ou soient rédigées d'une manière plus souple, mais il serait peu opportun de se borner à un commentaire général.

44. M. Kearney approuve la suggestion selon laquelle il conviendrait de choisir un ou deux sujets pour étude immédiate. Les titres des sections VI à XI du rapport offrent une liste de sujets parmi lesquels il serait possible d'opérer ce choix.

45. M. TAMMES rappelle qu'au cours de la discussion préliminaire plusieurs problèmes ont été posés en sus de ceux dont le Rapporteur spécial a traité dans son rapport fort complet et méthodique.

46. Le premier est le problème de la définition de la succession d'Etats qui est d'autant plus nécessaire que le phénomène de la succession d'Etats n'a pas toujours été reconnu comme tel dans la pratique des Etats et dans la jurisprudence. La Commission s'appuierait sur un terrain solide si elle prenait pour point de départ la définition proposée par sir Humphrey Waldock à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article premier de son projet sur la succession d'Etats en matière de traités (A/CN.4/202). M. Tammes propose donc une rédaction du genre de celle qui suit: "L'expression "succession d'Etats" désigne la substitution définitive d'un Etat à un autre en ce qui concerne la compétence sur un territoire déterminé."

47. Cette définition tiendrait compte du fait que la succession de gouvernements et la succession à la qualité de membre d'organisations internationales sont exclues du champ du sujet. Elle mettrait en relief la discontinuité de la compétence sur le territoire. Elle s'appliquerait lorsqu'il y a substitution d'un Etat souverain à un mandat international ou à un régime de tutelle — cas de succession d'Etats dont il y a eu plusieurs exemples depuis l'adoption de la Charte. D'un autre côté, elle exclurait les cas d'occupation militaire; en pareils cas, l'Etat occupant assume certains droits et obligations internationaux du territoire occupé, sans qu'il y ait transfert définitif de compétence.

48. Le mot "compétence" employé au lieu de "souveraineté" aurait en outre l'avantage d'être applicable à des situations internationales telles que celles qui ont trait aux droits des Etats riverains dans le cadre du droit international de la mer. Ces droits se limitent à la compétence, plus particulièrement en ce qui concerne le plateau continental, où l'Etat riverain limitrophe a des droits à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales. Une définition du genre de celle que suggère M. Tammes tendrait à indiquer que la question de la compétence sur les zones maritimes, les zones de pêche et le plateau continental n'est pas sans rapport avec les problèmes de la succession d'Etats.

49. Au sujet de l'utilisation en commun de ressources naturelles le Rapporteur spécial a appelé l'attention, au paragraphe 152, sur la nouvelle formule de l'"association coopérative".

50. A ce propos, toutefois, se pose également le problème de la délimitation des zones maritimes au moyen de lignes équidistantes qui représentent, dans une certaine mesure, des frontières internationales. Comme telles, ces frontières sont sujettes à toutes les restrictions qui s'attachent aux traités relatifs aux frontières.

51. A la séance précédente, on a posé la question de la relation entre les frontières et les traités dont elles résultent. On trouve une réponse dans l'article 4 du projet de sir Humphrey Waldock sur la succession d'Etats en matière de traités: "Aucune disposition des présents articles ne peut être interprétée comme portant atteinte au maintien en vigueur de frontières établies par un traité ou conformément à un traité avant la survenance d'une succession."

52. En ce qui concerne la question des ressources naturelles, M. Tammes est frappé par les solutions constructives que le Rapporteur spécial propose au paragraphe 148 de son rapport, qui commence ainsi: "Il peut arriver que, pour certaines richesses importantes, l'Etat nouveau ne puisse ni laisser perpétuer des droits acquis dont le respect lui ferait perdre la possibilité de développer sérieusement son économie, ni abolir d'emblée de tels droits sans perturber gravement son économie." Ce passage est particulièrement riche d'inspiration, même pour les Etats anciens auxquels les vicissitudes de la fortune font connaître de pareilles situations.

53. Au sujet de la question des droits acquis, on doit noter que le préambule de la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, qui est une résolution normative, sauvegarde expressément, en cas de succession d'Etats, les droits acquis par concession d'un gouvernement en spécifiant que "rien dans le paragraphe 4 ci-dessous ne porte atteinte de quelque manière que ce

soit à la position d'un Etat Membre concernant tout aspect de la question des droits et obligations des Etats et gouvernements successeurs en ce qui concerne les biens acquis avant l'accession à la pleine souveraineté des pays qui étaient anciennement des colonies". Il est ensuite noté dans le préambule que "la question de la succession d'Etats et de gouvernements est actuellement examinée, en priorité, par la Commission du droit international". On devra donc attacher la considération voulue aux droits acquis en attendant la codification et, le cas échéant, le développement progressif de la matière.

54. Grâce aux constants efforts des dépositaires, la continuité a été la règle en ce qui concerne les traités internationaux tels que les conventions humanitaires et les conventions internationales du travail. De ce fait, l'application de ces conventions a été aussi peu perturbée qu'il était possible par les transferts de souveraineté résultant de l'apparition de nouveaux Etats.

55. Cependant, la solution de continuité qui résulte de la succession d'Etats en matière de souveraineté, de nationalité, de législation et de biens publics exige un effort visant à l'élaboration de règles de droit international conformes aux principes d'impartialité, d'équité et d'égalité des chances dans un monde en voie de transformation. On peut trouver des éléments sur lesquels fonder de telles règles dans l'utile "Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'Etats" rédigé par le Secrétariat et en particulier dans l'Avis consultatif donné par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des *Colons d'origine allemande domiciliés dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne* (1923)⁴ et dans l'affaire des *Propriétaires de navires finlandais* (1934)⁵.

56. Pour la protection des droits acquis, on peut trouver des lignes directrices non seulement dans le premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶, qui soumet les lois relatives à la propriété privée et à la nationalité à des limites découlant des principes généraux du droit international, mais aussi dans la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale dont le paragraphe 8 dispose que "Les accords relatifs aux investissements étrangers librement conclus par des Etats souverains ou entre de tels Etats seront respectés de bonne foi". Un certain nombre d'accords récents de ce genre contiennent des dispositions visant au règlement des différends en matière d'investissements par voie judiciaire ou d'arbitrage.

57. M. USTOR après avoir félicité le Rapporteur spécial de son rapport, qui contient une documentation abondante et féconde, va s'efforcer de répondre à un certain nombre de questions fondamentales posées dans l'introduction.

58. Tout d'abord, M. Ustor pense que le prochain rapport de M. Bedjaoui devrait être rédigé sous forme d'articles pouvant constituer un projet de convention; mais il est probable que la Commission prendra elle-même une décision sur ce point ultérieurement.

59. En second lieu, il n'est pas difficile de répondre à la question de savoir si le rapport doit tendre à la codification ou au développement progressif du droit international. Le rapport révèle une compréhension profonde des progrès qui ont été réalisés dans le monde au cours des dernières décennies et il est évident que toute codification entreprise par le Rapporteur spécial portera sur les règles contemporaines du droit international. Codification et développement progressif sont souvent inséparables en fait.

60. Au paragraphe 40, le Rapporteur spécial a classé les successions d'Etats en trois types généraux : "démembrement", "décolonisation" et "fusion". Ces types correspondent étroitement à la classification adoptée par la Sous-Commission⁷ : "disparition", "naissance" et "changements territoriaux" des Etats.

61. M. Ustor estime lui aussi que le Rapporteur spécial et la Commission dans son ensemble devraient attacher un intérêt tout particulier aux problèmes liés à la naissance des nouveaux Etats. Le Rapporteur spécial a souligné qu'à la naissance de nouveaux Etats la question de la succession est presque toujours réglée par un traité, mais il devrait néanmoins essayer d'établir des règles générales qui seraient applicables à la naissance d'un nouvel Etat en l'absence d'un traité.

62. Quelles sont ces règles générales? Le nouvel Etat devient évidemment membre de la famille des nations et acquiert les mêmes droits que les autres membres, notamment les droits de souveraineté, d'indépendance, d'égalité, ainsi que le plein exercice du pouvoir de légiférer sur son propre territoire. Il n'y a pas de mineurs dans la famille des nations; on peut dire qu'un nouvel Etat se présente tout armé, comme Pallas Athéna. En même temps, cet Etat assume *ipso facto* certaines obligations et c'est là une question qui devra également être traitée par le Rapporteur spécial.

63. De plus, puisque la situation des nouveaux Etats dépend généralement des traités de dévolution, le Rapporteur spécial devra également examiner, ne serait-ce qu'en partie, les problèmes du droit général des traités tels que le *ius cogens*, les traités inégaux, etc.

64. Le Rapporteur a demandé aussi si son rapport devrait porter sur le règlement des différends. M. Ustor serait enclin à suivre le sage conseil de sir Humphrey Waldock et à limiter le champ du rapport aussi strictement que possible. Les questions du règlement des différends et de la responsabilité des Etats devraient être traitées séparément.

65. Enfin, en étudiant le problème des traités de dévolution, le Rapporteur spécial pourrait ne pas être en mesure de passer sous silence le problème de la succession de gouvernements, qui peut surgir à l'occasion de la naissance d'un nouvel Etat, quand l'instauration du nouveau gouvernement s'accompagne d'une transformation complète de l'ordre social, car ce fait peut avoir des répercussions sur la situation internationale de l'Etat lui-même.

66. M. OUCHAKOV estime que le rapport à l'étude est sage et fécond, et qu'il fait bien ressortir les problèmes principaux sur lesquels la Commission devra réfléchir en vue de formuler des principes généraux en matière de succession d'Etats.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 157 et 158.

⁵ *Ibid.*, p. 168.

⁶ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, p. 263.

⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 272, par. 15.

67. Sur la question préjudicielle, de savoir si le travail à faire est plutôt de codification ou de développement progressif du droit international, M. Ouchakov partage l'avis général selon lequel les deux aspects sont mêlés en cette matière comme dans les autres sujets traités par la Commission.

68. Quant à la délimitation du sujet, M. Ouchakov partage l'avis du Rapporteur spécial : le critère à prendre en considération est la matière successorale. Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial sur la succession d'Etats en matière de traités, a déjà accepté ce point de vue. La Commission peut certainement adopter le nouveau libellé proposé par M. Bedjaoui pour le sujet dont il est chargé : "La succession d'Etats dans les matières autres que les traités" (A/CN.4/204, par. 21).

69. La méthode de travail que propose le Rapporteur spécial est bonne. La Commission doit l'engager à préparer un projet d'articles en vue d'une future convention, énonçant les règles générales reconnues par l'ensemble des Etats et incorporant des éléments de développement progressif du droit international.

70. En ce qui concerne la classification des successions d'Etats, le Rapporteur spécial envisage trois types : le démembrement – qu'il serait peut-être préférable d'appeler "scission" ou "partage" – la décolonisation et la fusion d'Etats.

71. M. Ouchakov pense qu'il y aurait lieu de développer un peu cette classification. Il voit d'abord deux grands types de succession : la succession par cession ou transfert d'une partie du territoire à un Etat existant et la succession par naissance d'un nouvel Etat. Beaucoup de questions doivent être abordées différemment selon qu'il s'agit de l'un ou de l'autre cas. Par exemple, en cas de cession ou transfert de territoire, la question de nationalité est tranchée selon le principe de l'option : les habitants du territoire ont le choix entre la nationalité de l'Etat prédécesseur et celle de l'Etat successeur; mais lors de la naissance d'un nouvel Etat, il y a rupture de l'ancienne nationalité.

72. Les successions par naissance d'un nouvel Etat se subdivisent en plusieurs catégories selon le mode de formation de la nouvelle entité : partage d'un Etat en deux ou plusieurs Etats, décolonisation ou fusion. Dans chacun de ces cas, les questions se posent de façon un peu différente. En cas de partage, beaucoup de problèmes doivent être résolus en fonction de l'étendue de chacun des nouveaux Etats, tandis qu'en cas de fusion il faut surtout considérer les droits et obligations des Etats prédécesseurs. Il y a aussi une approche particulière pour les cas de décolonisation. Ces différences touchent également les problèmes de succession d'Etats en matière de traités.

73. M. Ouchakov se déclare pleinement d'accord avec le Rapporteur spécial quant à la question des priorités. Les résolutions de l'Assemblée générale, ainsi que certaines décisions antérieures de la Commission, incitent à donner priorité aux problèmes de la décolonisation. A ce propos, la Commission doit se demander si la succession d'Etats par décolonisation doit faire l'objet d'un chapitre spécial du futur projet ou si tous les problèmes de succession d'Etats peuvent être abordés dans un cadre général.

74. M. Ouchakov approuve la position prise par le Rapporteur spécial en faveur de l'abandon de la distinction entre le domaine public et le domaine privé pour les biens de l'Etat (paragraphe 79 à 86 du rapport). Du moment qu'il s'agit des biens de l'Etat, il n'y a aucune raison de distinguer entre ceux que l'Etat possède en son nom propre et ceux qu'il possède à titre public.

75. Le Rapporteur spécial a eu raison de faire observer, au paragraphe 106 du rapport, que "le principe de non-succession au droit interne de l'Etat prédécesseur est certain". Il y a toujours rupture à cet égard, même en cas de transfert de territoire. Par conséquent, dans le projet qu'il élaborera, le Rapporteur spécial pourra laisser de côté tout ce qui touche la succession au régime juridique de l'Etat prédécesseur.

76. En ce qui concerne la succession et les problèmes territoriaux, M. Ouchakov estime qu'il est inévitable de traiter ces questions, non seulement en cas de succession par décolonisation, mais encore dans tous les cas de naissance d'un nouvel Etat et même en cas de transfert de territoire. Toutefois, il se peut que la Commission arrive à la conclusion que les problèmes territoriaux débordent le cadre de la succession d'Etats et exigent une étude plus large. C'est là un point sur lequel il convient de réfléchir soigneusement.

77. Le PRÉSIDENT répondant à une question de M. TSURUOKA, dit qu'à la séance précédente il a noté six points sur lesquels le Rapporteur spécial est désireux d'obtenir une réponse concrète de la Commission. Il a suggéré au Rapporteur spécial de préparer un questionnaire écrit.

78. M. BEDJAOU (Rapporteur spécial) dit que, tout en étant très désireux d'obtenir une réponse de la Commission sur les points qu'il a mentionnés à la séance précédente, il estime fort utile que la Commission procède à un débat général sur l'ensemble d'un sujet qu'elle aborde pour la première fois. En fait, beaucoup de membres de la Commission ont déjà répondu aux questions qu'il avait posées et en ont soulevé d'autres. M. Bedjaoui souhaite donc que ce débat continue.

79. M. BARTOŠ suggère que la Commission poursuive le débat en cours et qu'elle prie le Rapporteur spécial de dresser une liste de questions préliminaires, où il inscrira non seulement les questions qu'il avait posées à la séance précédente, mais aussi celles qui ont été soulevées par les membres de la Commission. Cette méthode, qui a déjà été suivie dans le passé, permet de gagner du temps et d'éviter que des questions de principe ne surgissent aux stades ultérieurs des travaux.

80. Le PRÉSIDENT appuie sans réserve la suggestion de M. Bartoš. S'il n'y a pas d'objection, le Rapporteur spécial sera prié de préparer une liste écrite des points sur lesquels il souhaite obtenir les vues de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 50.