

Document:-  
**A/CN.4/SR.1398**

**Compte rendu analytique de la 1398e séance**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1976, vol. I**

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

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

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

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

L'expression « Etat nouvellement indépendant » s'entend d'un Etat successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'Etats, était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales<sup>51</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La séance est levée à 13 heures.*

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

## 1398<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 25 juin 1976, à 10 heures*

*Président* : M. Juan José CALLE y CALLE

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

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 16 (Unification d'Etats)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 16 qui figure dans son huitième rapport (A/CN.4/292) et qui est ainsi rédigé :

*Article 16. — Unification d'Etats*

1. En cas d'unification de deux ou plusieurs Etats en un Etat, les biens meubles et immeubles situés sur le territoire de l'Etat ainsi formé restent la propriété de chaque Etat constituant, à moins

- a) que les Etats constituant n'en aient convenu autrement ;
- b) que cette unification n'ait donné naissance à un Etat unitaire ; ou
- c) que, s'agissant d'une union, les biens considérés ne présentent un lien direct et nécessaire avec les compétences dévolues à l'union,

et qu'ainsi il ne ressorte des actes ou instruments constitutifs de l'union ou qu'il ne soit par ailleurs établi que le maintien du droit de propriété sur ces biens à chaque Etat constituant serait incompatible avec la création de l'union ;

2. Les biens meubles et immeubles situés hors du territoire de l'Etat formé par l'unification de deux ou plusieurs Etats et appartenant aux Etats constituant deviennent, sauf s'il en est autrement convenu ou décidé, la propriété de l'Etat successeur.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que le projet d'article 16 est relativement simple, puisqu'il concerne un type de succession d'Etats, l'unification d'Etats, qui n'implique pas un partage mais une mise en commun. Dans ces conditions, il n'y a pas divorce mais plutôt mariage et aucun conflit ne devrait se présenter.

3. La définition de l'unification d'Etats qui figure à l'article 30 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>1</sup>, adopté en 1974, est également valable pour le projet à l'examen : il y a unification d'Etats lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur. Cette unification peut prendre des formes très variées. En cas d'intégration totale, lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent pour constituer un Etat unitaire, tous les biens d'Etat passent à l'Etat successeur. Il n'y a pas lieu, dans ce cas, de distinguer entre les biens mobiliers et les biens immobiliers ni entre les biens situés sur le territoire et ceux qui sont situés hors du territoire de l'Etat nouveau. Entre cette forme d'unification et la confédération d'Etats, il existe toute une gamme d'autres formes. Aux fins de l'article à l'examen, l'organisation constitutionnelle de l'Etat successeur sera déterminante, alors qu'elle n'entraîne pas en jeu dans le cas de la succession d'Etats en matière de traités. Dans cette matière, les Etats tiers se trouvent en effet en présence d'une seule autorité, celle de l'Etat successeur, quelle que soit son organisation constitutionnelle interne. Généralement, les Etats constituant de l'Etat nouveau perdent, sinon leur personnalité internationale, du moins leurs compétences internationales. En matière de succession aux biens d'Etat, plusieurs solutions sont possibles selon le degré d'intégration dans le

nouvel Etat. Les biens peuvent tous tomber dans la masse commune ou rester au contraire aux Etats constituant. On touche ici au problème de la succession à l'ordre juridique interne, puisque les actes de droit interne ont une influence sur le sort des biens d'Etat. La question à l'étude n'en relève pas moins de la succession aux biens d'Etat.

4. Lorsque des Etats fusionnent en un Etat fédéral, il existe normalement un accord d'unification, auquel on peut se référer pour connaître le sort des biens d'Etat, tandis que lorsqu'ils fusionnent en Etat unitaire, on s'adresse au droit interne, tel qu'il s'exprime dans la constitution ou la loi fondamentale. C'est pourquoi il existe un lien étroit entre les sujets de la succession en matière de biens d'Etat et de la succession en matière de législation.

5. Etant donné qu'une unification d'Etats entraîne création d'une communauté nouvelle et qu'en conséquence les biens mobiliers ne risquent pas d'être soustraits à la succession, il n'y a pas lieu de faire de distinction, à l'article 16, entre biens mobiliers et biens immobiliers. C'est pourquoi l'unification d'Etats ne fait l'objet que d'un seul article, dont le premier paragraphe vise les biens d'Etat situés sur le territoire de l'Etat nouveau et le deuxième les biens d'Etat situés hors de ce territoire. Comme il a été décidé d'englober dans les articles 14 et 15 toutes les situations découlant de la décolonisation, les observations du Rapporteur spécial concernant les unions formées de territoires dépendants<sup>2</sup> doivent être considérées comme s'appliquant aux articles 14 et 15 ; elles seront reportées dans le commentaire de ces deux dispositions. Il existe toutefois des cas limites où des territoires dépendants ont décidé de s'unir après avoir acquis un large degré d'autonomie.

6. L'article 16 fait appel au critère fonctionnel de l'affectation des biens. Le paragraphe 1 vise d'abord l'hypothèse la plus fréquente, celle de la création d'une union fédérale ou d'une confédération. Sont ensuite mentionnés, sous forme d'exceptions, le cas où les Etats constituant conviennent de déroger à la règle générale, le cas où un Etat unitaire est créé, et le cas où le degré d'intégration exige la succession aux biens. Dans ce dernier cas, la notion de viabilité de l'Etat successeur entre en ligne de compte. Quant à la règle générale, elle veut que les biens meubles et immeubles situés sur le territoire du nouvel Etat restent la propriété de chaque Etat constituant. Ces diverses hypothèses sont abondamment illustrées dans le rapport du Rapporteur spécial<sup>3</sup>.

7. Le paragraphe 2 de l'article à l'examen concerne les biens situés hors du territoire du nouvel Etat. En principe, lorsque deux Etats décident de s'unir, c'est qu'ils ne veulent pas rester séparés. Leur unification ne serait pas réelle s'ils conservaient intégralement à la fois leur autonomie interne et leur indépendance sur le plan international. S'ils constituent un Etat unitaire, tous les biens passent à celui-ci. Mais, même s'ils constituent une union d'Etats, l'expérience montre que celle-ci est en général investie de la res-

<sup>1</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 261, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

<sup>2</sup> A/CN.4/292, chap. III, art. 16, par. 24 et suiv. du commentaire.

<sup>3</sup> *Ibid.*, par. 13 et suiv. du commentaire.

ponsabilité des relations internationales des Etats qui la composent, et que c'est elle qui prend en charge les biens situés à l'étranger, étant donné qu'elle est la mieux placée pour les gérer et les protéger. C'est parce que cette règle souffre des exceptions que le paragraphe 2 de l'article à l'examen contient la réserve « sauf s'il en est autrement convenu ou décidé ».

8. M. AGO dit que l'article 16 proposé par le Rapporteur spécial le laisse perplexe. Certes, une règle supplétive doit couvrir toutes les hypothèses possibles ; mais, en l'occurrence, il semble qu'une règle supplétive ne s'impose pas. Une unification d'Etats implique la formation d'un Etat nouveau constitué par l'ensemble des Etats précédents. Il se peut que l'Etat nouveau soit un Etat unitaire dans lequel les Etats constituants disparaissent complètement, non seulement sur le plan du droit international mais aussi sur le plan du droit constitutionnel interne. Tel a été le cas lors de l'unification de l'Italie : même sous forme de provinces, les anciens Etats n'ont pas réapparu dans le nouveau royaume. Il est manifeste qu'en pareil cas les Etats constituants ne peuvent pas conserver la propriété de leurs biens. D'ailleurs, le Rapporteur spécial lui-même prévoit que la règle générale ne s'applique pas dans ce cas. Pour M. Ago, cette hypothèse ne devrait même pas être envisagée.

9. Si deux ou plusieurs Etats s'unissent pour former un Etat fédéral, dans lequel ils ne subsistent qu'en tant que personnes de droit constitutionnel, c'est l'Etat nouveau qui décidera, dans une loi fédérale, du sort des biens des Etats constituants. Le sort de ces biens dépendra donc d'une règle de droit constitutionnel fédéral, et non d'une règle de droit international. En conséquence, M. Ago estime qu'il n'y a pas de raison pour suppléer, par une règle de droit international, à l'absence éventuelle d'une règle de droit constitutionnel interne.

10. Reste l'hypothèse où des Etats formeraient une union fondée sur un instrument international et maintiendraient entre eux des relations internationales. Il est fort probable qu'un tel instrument réglerait la question des biens des Etats constituants. Toutefois, pour le cas où des doutes subsisteraient à ce propos, M. Ago pourrait admettre qu'ils soient dissipés par une règle de droit international. La règle proposée par le Rapporteur spécial serait alors acceptable, mais elle ne devrait s'appliquer qu'à cette dernière hypothèse.

11. M. KEARNEY dit que, dans les questions de droit international telles que le problème de l'unification d'Etats, il ne peut qu'être influencé, comme M. Ago, par ce qui est arrivé lors de la formation de son propre pays. A de nombreux points de vue, les Etats-Unis d'Amérique diffèrent d'autres unions. A maints égards, ils fonctionnent comme un Etat unitaire, mais à d'autres égards ils constituent une union d'Etats. On ne peut aisément les classer dans aucune catégorie particulière en raison de la division des pouvoirs gouvernementaux entre les autorités fédérales et les autorités des divers Etats. Par exemple, les divers Etats ont aujourd'hui encore le pouvoir de conclure des accords internationaux, mais ces accords doivent être approuvés ou autorisés par le Congrès des Etats-Unis. De ses lectures sur la question, M. Kearney a tiré la conclusion que, du fait de ses distinctions et de ces variations, il est très difficile, dans presque tous les cas d'unification d'Etats,

d'établir une distinction nette entre tel type d'organisation résultant de ce processus et tel autre type d'organisation conduisant à des résultats différents. De plus, les règles relatives à la répartition des pouvoirs gouvernementaux entre l'union et ses éléments constitutifs peuvent varier selon la catégorie de questions que l'on considère. Par exemple, au Canada — qui est aussi une union d'Etats — les provinces ont, sur les cours d'eau qui les traversent ou qui les séparent, des droits de propriété beaucoup plus étendus que n'en ont les Etats des Etats-Unis d'Amérique sur les mêmes cours d'eau. Il convient de noter que certains de ces cours d'eau traversent le Canada et les Etats-Unis d'Amérique.

12. Eu égard aux différentes situations qui peuvent ainsi se présenter, c'est à juste titre que M. Ago met la Commission en garde contre la formulation de règles qui régiraient les relations internes entre les Etats constituants d'une union en matière de biens. La position de M. Kearney est qu'il n'est pas utile d'établir des règles supplétives régissant en cas d'unification d'Etats le sort des biens situés dans les Etats constituants. Même si les Etats constituants de l'union adoptent des règles trop rudimentaires ou inadéquates ou qui présentent des lacunes, il y aura toujours un mécanisme interne pour remédier à ces insuffisances. Il appartiendra au système judiciaire, au Parlement ou à l'exécutif, selon le cas, de résoudre les problèmes. Dans ces conditions, M. Kearney estime qu'il serait plus sage de renoncer à établir des règles supplétives et de laisser la solution de ces problèmes aux Etats intéressés.

13. Cependant, une règle supplétive s'impose en ce qui concerne les biens situés en dehors du territoire de l'Etat formé par l'unification de deux ou plusieurs Etats, qui appartiennent aux Etats prédécesseurs ou constituants. Si le projet ne contient pas de règle de ce genre, l'Etat tiers sur le territoire duquel sont situés les biens peut ne pas savoir que faire. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 16 sont donc nécessaires sur le plan international.

14. En conclusion, M. Kearney dit qu'il est d'avis de conserver le paragraphe 2 de l'article 16, sous réserve des adaptations qui seraient jugées nécessaires, mais que la Commission doit se garder d'aborder les questions traitées au paragraphe 1.

15. M. ŠAHOVIĆ souscrit aux vues de M. Ago. Il n'y a aucune raison de traiter de la succession aux biens des Etats prédécesseurs qui s'unissent en un Etat unitaire ou en un Etat fédéral. Tout au plus le cas de la formation d'une confédération pourrait-il être pris en considération. L'étude de la nouvelle constitution yougoslave confirme que, dans les Etats fédéraux, le sort des biens des Etats fédérés est réglé par le droit interne. Il en résulte que le titre de l'article 16 devrait être modifié. Par ailleurs, la notion d'union devrait être précisée.

16. Comme M. Kearney, M. Šahović estime que le paragraphe 2 de l'article à l'examen présente un certain intérêt et qu'il faudrait peut-être le conserver.

17. M. SETTE CÂMARA félicite le Rapporteur spécial de la documentation fort intéressante qu'il a recueillie à l'appui de son projet d'article 16. Il comprend son souci de voir un article de ce genre figurer dans le projet. Puisque ce projet doit s'appliquer à tous les types de succession, selon la typologie déjà établie par la Commission dans son projet

sur la succession d'Etats en matière de traités, il est normal de prévoir le type de succession résultant d'une unification d'Etats.

18. Pour ce qui est de l'économie de l'article 16, cependant, M. Sette Câmara partage les doutes déjà exprimés par plusieurs membres de la Commission. Il semble que l'article se fonde sur la présomption qu'une unification d'Etats donnera toujours naissance à une union d'Etats. Les exemples fournis par le Rapporteur spécial dans son rapport montrent qu'il en a été souvent ainsi ces dernières années. Cependant, M. Sette Câmara estime qu'il n'est pas souhaitable de faire de cette présomption une règle et de l'assortir d'exceptions. Il juge infiniment préférable d'établir une règle générale de renvoi au droit interne de l'Etat successeur pour les questions relatives au sort des biens.

19. En ce qui concerne les exceptions énoncées au paragraphe 1, il est vrai que les cas récents d'unification d'Etats ont généralement abouti à la formation d'une union. Cependant, l'histoire de l'Europe et des autres continents montre qu'une unification d'Etats a souvent eu pour conséquence la formation d'un Etat unitaire. L'exception mentionnée à l'alinéa *c* du paragraphe 1 constitue un cas type de renvoi au droit constitutionnel interne. Il appartient au droit constitutionnel interne de l'Etat successeur de déterminer les pouvoirs qui sont dévolus à l'union et ceux qui doivent appartenir aux Etats constituants. Certaines constitutions confèrent à l'union une compétence résiduelle. D'autres font exactement le contraire : l'union dispose seulement des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la constitution et les Etats constituants ont une compétence résiduelle. Les biens peuvent relever à la fois de la compétence des Etats constituants et de celle de l'union. C'est pourquoi M. Sette Câmara souscrit à l'idée d'établir une règle plus générale qui laisserait aux Etats le soin de décider du type d'union qu'ils veulent former et de ses effets en ce qui concerne le sort des biens.

20. Pour ce qui est du paragraphe 2, M. Sette Câmara reconnaît qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les biens mobiliers et les biens immobiliers. La principale raison de l'introduction d'une distinction entre ces deux types de biens dans les autres articles (à savoir la facilité avec laquelle un bien mobilier peut être transféré d'un territoire à un autre, d'où des risques de dépossession en cas de succession d'Etats) ne vaut pas lorsque tous les Etats prédécesseurs s'unissent en un seul Etat successeur.

21. Cela étant dit, M. Sette Câmara suggère d'aligner les dispositions du paragraphe 2 sur celles de l'alinéa *c* de l'article 13 et de l'alinéa *b* de l'article 15, qui posent le principe selon lequel il faut tenir compte, aux fins de la répartition des biens, de la contribution du territoire à la création des biens. Ce principe de répartition est plus nécessaire encore lorsque les territoires concernés constituaient auparavant des Etats indépendants. Les Etats constituants auront alors, dans tous les cas, payé pour les biens en question. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le principe de la répartition ne devrait pas être étendu à l'article 16.

22. M. PINTO note que l'article 16 diffère des autres articles du projet. En effet, dans les cas d'unification d'Etats envisagés dans cet article, il n'existe pas de systèmes concurrents de droit interne, à la différence de ce qui se

passé dans pratiquement tous les cas envisagés dans les autres articles. L'article 16 n'a donc pas sa place dans la présente série d'articles, mis à part le paragraphe 2, qui peut contribuer à régler la question des biens situés dans un Etat tiers, et qui fait effectivement intervenir un système juridique extérieur ou étranger.

23. M. Pinto tient à soulever une question d'ordre rédactionnel. La modification de statut juridique qui affecte les biens d'Etat concernés est rendue de différentes manières dans les articles 14 à 17. La formule la plus fréquemment employée consiste à indiquer que les biens « passent » à l'Etat successeur. Cependant, à l'article 15, il est question d'un Etat nouvellement indépendant qui « succède » aux biens. L'article 17 prévoit que les biens « sont attribués » à un Etat donné. L'alinéa *c* de l'article 13 stipule que les biens de l'Etat prédécesseur situés hors du territoire « sont répartis de façon équitable » entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. A l'alinéa *b* de l'article 15, la même idée est rendue de façon différente : il est prévu que l'Etat nouvellement indépendant « succède » aux biens dont il est question dans la proportion fixée par sa part contributive. M. Pinto engage le Comité de rédaction à s'efforcer d'unifier la terminologie.

24. Le PRÉSIDENT déclare que le Comité de rédaction s'occupera des questions qui ont été soulevées par M. Pinto et s'attachera à unifier la terminologie employée dans les différentes versions linguistiques des projets d'articles.

25. Sir Francis VALLAT a tendance à penser, comme d'autres membres de la Commission, que le paragraphe 1 de l'article 16 n'a pas vraiment sa place dans le projet à l'examen, mais qu'il faudrait conserver une disposition qui s'inspire dans ses grandes lignes du paragraphe 2. Cependant, cette solution introduirait un certain déséquilibre dans le cadre de l'économie générale du projet. La Commission s'efforce de prévoir des dispositions régissant, d'une manière satisfaisante, les cas de succession d'Etats relevant de la définition provisoire donnée à l'alinéa *a* de l'article 3<sup>4</sup>. Selon cette disposition, l'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent pour n'en former qu'un seul, il y a formation d'un Etat successeur, et il s'agit effectivement d'un cas de succession d'Etat. Il convient donc de prévoir dans le projet une disposition indiquant ce qu'il advient dans ce cas des biens d'Etat.

26. Le principe à appliquer dans le cas d'unification d'Etats pourrait être que le sort des biens d'Etat relève du droit interne de l'Etat successeur. Ce principe serait juste. Les autres Etats ont intérêt à connaître le sort des biens d'Etat en cas de succession, et le principe pourrait être énoncé dans le commentaire. On pourra toujours, le cas échéant, le rétablir dans l'article au cours de la suite des travaux.

27. L'emploi du terme « union » est inévitablement une source de confusion. La Commission en a déjà fait l'expérience dans un autre contexte. Dans la logique du projet d'articles à l'examen, ou bien il y a formation d'un nouvel

<sup>4</sup> Pour les articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 117 et 118, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.

Etat ou bien il n'y a pas formation d'un nouvel Etat. Si l'unification des Etats se fait de telle façon que certains éléments constitutants ne conservent qu'une partie de leurs pouvoirs, il s'agit essentiellement d'un Etat à structure fédérative. Si, en revanche, les éléments constitutants gardent leur identité en tant qu'Etats, c'est une union — ou, comme on dit généralement, une confédération — qui voit le jour. Ce dernier cas, celui d'une confédération, s'inscrit complètement en dehors du cadre de la définition qui a été donnée de l'Etat successeur, et la Commission ne doit pas s'en occuper. Sir Francis demande instamment que l'on tienne compte de cette observation lors de la rédaction du texte de l'article 16, de son commentaire et du rapport de la Commission.

28. M. OUCHAKOV rappelle qu'à son avis le cas d'école où le canton de Genève déciderait de s'unir à la France devrait être envisagé dans le cadre de l'unification ou de la séparation d'Etats. En effet, une telle hypothèse ne tombe pas sous le coup des articles 12 et 13, puisque ces dispositions ne concernent que les successions relatives à de petites parties de territoire.

29. M. RAMANGASOAVINA fait observer que, dans les hypothèses visées à l'article 16, le sort des biens et leur répartition relèvent en principe de la compétence interne du nouvel Etat. D'ordinaire, lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent, ils le font librement ; le sort des biens est alors réglé soit dans un accord conclu au moment de l'unification, soit dans une constitution promulguée ultérieurement. L'image du mariage, à laquelle a recouru le Rapporteur spécial, est adéquate, puisque les époux peuvent choisir entre le régime de la communauté et celui de la séparation des biens.

30. Pour M. Ramangasoavina, il est normal que lorsque deux ou plusieurs Etats décident de s'unir en un Etat nouveau, tous leurs biens, qu'ils soient situés sur le territoire ou hors du territoire de l'Etat ainsi formé, deviennent la propriété de celui-ci. En conséquence, il doute de l'utilité non seulement du paragraphe 1 mais aussi du paragraphe 2 de l'article à l'examen.

31. M. AGO estime que sir Francis Vallat a tout à fait raison : lorsque plusieurs Etats s'unissent en un seul, des problèmes de succession surgissent. Ces problèmes peuvent se poser dans différents domaines, comme celui de la responsabilité internationale. Il se peut qu'il faille déterminer si le nouvel Etat est tenu par les obligations internationales découlant d'un fait internationalement illicite d'un des Etats constitutants. Toutefois, la série d'articles à l'examen ne concerne que les biens d'Etat. Si ces biens sont situés à l'intérieur du nouvel Etat, aucune question ne se pose sur le plan international, et il n'y a pas lieu d'élaborer une règle de droit international, même supplétive. Ce n'est que s'ils sont situés à l'étranger que la situation peut se compliquer — encore qu'on puisse se demander s'il s'agit vraiment d'un problème international. Le sort des immeubles que possédaient à l'étranger les Etats qui se sont unis pour former le Royaume d'Italie a été réglé par une loi interne du royaume, et non par des accords internationaux particuliers. Il est évident que si un Etat tiers refuse de reconnaître le nouvel Etat, la situation risque alors de se compliquer sérieusement — mais la Commission n'a pas à entrer dans des considérations de ce genre.

32. Quant à la véritable union internationale d'Etats, il se pourrait qu'elle ne donne pas lieu à une succession d'Etats, ainsi que l'a laissé entendre sir Francis Vallat.

33. M. MARTÍNEZ MORENO dit que la présence de l'article 16 dans le projet d'articles est conforme à la décision prise d'examiner dans ce projet tous les types de succession d'Etats. En outre, le Rapporteur spécial a voulu que l'article 16 couvre toutes les diverses formes que peut prendre l'unification d'Etats, que l'Etat successeur soit une confédération, une fédération, une union réelle ou personnelle, ou un Etat unitaire.

34. Le débat a montré que la Commission était presque unanime à ne pas vouloir traiter de questions qui relèvent davantage du droit constitutionnel que du droit international. Cependant, M. Martínez Moreno juge souhaitable, ainsi que l'a suggéré sir Francis Vallat, d'énoncer le principe fondamental en matière d'unification d'Etats, à savoir que l'accord des Etats constitutants est la règle principale en ce qui concerne le passage des biens d'Etat. On pourrait énoncer ce principe fondamental dans le paragraphe 1 de l'article 16. Le paragraphe 2 actuel, qui traite des biens d'Etat situés hors du territoire de l'Etat successeur formé par l'unification d'Etats, serait maintenu. On aurait ainsi un article 16 qui couvrirait de façon satisfaisante tous les cas voulus, conformément aux intentions du Rapporteur spécial.

35. M. QUENTIN-BAXTER se déclare en grande partie d'accord avec M. Pinto pour ce qui est de l'article 16 : cet article ne présente pas le problème qui est au cœur du reste du présent projet, à savoir l'obligation de choisir entre des souverainetés concurrentes.

36. Pour les raisons déjà avancées par d'autres membres de la Commission, M. Quentin-Baxter estime que le paragraphe 1 de l'article 16 ne rentre pas à strictement parler dans le cadre du projet à l'examen. Quant au paragraphe 2, s'il est absolument nécessaire, il faut lui conserver la forme simple dans laquelle il a été proposé. Le paragraphe stipule simplement que, dans le cas d'unification de deux ou plusieurs Etats, le seul Etat successeur possible — à savoir l'Etat ainsi formé — succède aux biens d'Etat.

37. Cela étant dit, M. Quentin-Baxter aimerait faire part de ses observations sur la question du renvoi au droit interne de l'Etat successeur. Comme on le sait, les tribunaux nationaux, pour déterminer la situation des parties qui intentent une action, quand une partie est une personne morale notamment, se trouvent dans l'obligation de se reporter au droit en vertu duquel cette personne morale a été constituée. Cependant, il serait étrange que le principe du renvoi soit énoncé dans le contexte de l'article 16 et non dans d'autres. Il n'est pas impossible même, selon la règle de la variabilité des limites territoriales de l'application d'un traité, qu'un territoire qui a une identité propre entre, en tant qu'unité, dans une autre région ; le renvoi au droit de l'Etat successeur serait alors nécessaire pour découvrir comment ce droit décrit l'unité subordonnée. Le principe du renvoi pourrait donc s'appliquer aussi aux cas autres que celui de l'unification d'Etats. C'est un principe qui va dans le même sens que l'application de critères tels que celui de la contribution et celui du « lien direct et nécessaire ». Une fois opéré le choix de la souveraineté, on peut encore avoir besoin de la doctrine du renvoi.

38. M. Quentin-Baxter partage l'opinion générale selon laquelle le contenu du paragraphe 1 n'a pas sa place dans le projet à l'examen, mais il estime qu'on ne peut pas le laisser complètement de côté, compte tenu des cas de séparation de parties d'un Etat, visés à l'article 17. Il y a eu, en effet, des cas où un Etat unifié s'est ultérieurement dissous et où les parties ont conservé si complètement leur identité pendant la période d'unification que les règles de succession ont dû s'appliquer aux parties de l'Etat. Quand on appliquera le critère de la contribution et celui du lien direct et nécessaire, il faudra donc avoir présent à l'esprit le cas dans lequel une partie qui s'est détachée d'un Etat a, à tout moment, été clairement identifiée avec un ensemble de biens particulier.

39. M. TSURUOKA est d'avis qu'il vaut mieux simplifier le plus possible l'article à l'examen. Il part de l'idée qu'un nouvel Etat est né, quelle que soit sa forme, et que tous les biens passent à ce nouvel Etat. En ce qui concerne la répartition de ces biens, il conviendrait de renvoyer à la loi interne du nouvel Etat.

40. M. KEARNEY rappelle que le problème du renvoi au droit interne se pose souvent dans le cadre des conventions sur les conflits de lois. Ces conventions contiennent généralement ce qu'on appelle une clause d'Etat fédéral, qui a pour but de déterminer quelle est la loi qui s'appliquera — celle de l'Etat ou celle d'une subdivision de l'Etat. Lorsqu'on a affaire à des unions fédérales d'une forme ou d'une autre, il n'est pas possible de renvoyer simplement au droit interne. Il est indispensable de préciser quel sera le droit applicable. C'est pourquoi la Commission ferait peut-être bien d'éviter de toucher au problème du renvoi au droit interne.

41. M. Ago a mis en doute l'utilité de la règle énoncée au paragraphe 2. Il existe pourtant de bonnes raisons d'adopter une règle de cette nature. Par exemple, si deux ou plusieurs Etats s'unissent, un Etat tiers pourrait se demander si les biens qui étaient auparavant la propriété d'un des Etats constituants doivent continuer à bénéficier d'une exonération fiscale ou de l'immunité d'exécution. En d'autres termes, le statut des biens pourrait se trouver modifié avec des effets dommageables pour les biens eux-mêmes et au détriment des relations internationales des Etats intéressés. Il est utile d'adopter une règle supplétive stipulant que le statut des biens sera déterminé par le droit interne de l'Etat successeur — ce qui aboutit à la clause « sauf s'il en est autrement convenu ou décidé » —, mais qu'en l'absence d'une telle détermination les biens continueront à être considérés comme biens d'Etat. Une règle de ce genre éliminerait des causes de friction — ce qui, en matière de règles internationales, est toujours souhaitable.

42. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, constate que c'est moins sur le texte lui-même qu'a porté la discussion que sur la question de savoir si, en cas d'unification de deux ou plusieurs Etats, le droit international permet, d'une certaine façon, de décider de la propriété des différentes sortes de biens. Il est certain, déclare M. Calle y Calle, qu'à l'intérieur du nouvel Etat formé par l'unification les biens mobiliers et immobiliers seront en fin de compte répartis conformément à la loi constitutionnelle interne ou à une loi de type fédéral. Cette possibilité n'est pas exclue par les termes de l'article 16, qui

contient la réserve « à moins que les Etats constituants n'en aient convenu autrement » — c'est-à-dire à moins qu'ils ne se mettent d'accord par d'autres voies constitutionnelles et légales.

43. Néanmoins, l'unification de deux ou plusieurs Etats peut engendrer certains problèmes intéressant non seulement les Etats constituants mais aussi les Etats tiers — comme dans le cas de crédits ou de prêts accordés aux Etats constituants avant qu'ils ne se soient unis. Il serait bon, semble-t-il, de maintenir un certain parallélisme entre le présent projet et les articles sur la succession d'Etats en matière de traités, et, partant, d'envisager l'unification d'Etats, d'autant plus qu'un article sur l'éventuelle séparation d'Etats qui s'étaient auparavant unis est également prévu. On a connu, il n'y a pas longtemps, des tentatives d'unification d'Etats ou des unions éphémères, et il serait opportun d'établir certaines règles pour les cas de ce genre. Il est probable, d'ailleurs, qu'à l'avenir les unions d'Etats se feront de façon plus graduelle : pendant une période initiale, les Etats constituants conserveront leur propre personnalité juridique, et ils s'intégreront ou s'unifieront davantage par la suite. On pourrait apporter au texte quelques modifications de forme, mais il importe d'inclure dans le projet un article sur l'unification d'Etats, telle qu'elle est nettement définie à l'article 30 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités.

44. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que toutes les observations formulées à propos de l'article 16 sont absolument exactes. En effet, les cas envisagés dans cet article se situent parfois hors de la succession d'Etats, puisque dans le cas, en particulier, de l'unification intégrale — c'est-à-dire de la création d'un Etat unitaire — c'est la loi interne qui règle généralement le sort des biens. Il n'y a évidemment pas lieu de s'occuper de problèmes de droit public interne constitutionnel ou administratif. En outre, dès lors qu'il y a une loi interne qui règle le sort des biens, cette loi ne peut intervenir, par hypothèse, qu'une fois l'Etat unitaire créé. La situation envisagée est donc postérieure à la date de la succession — qui est normalement déterminante. Par conséquent, le cas des Etats unitaires se situe hors du cadre de la succession d'Etats. Enfin, en envisageant ce cas, on se heurterait à un problème de renvoi qui susciterait de nombreuses difficultés, comme l'a fait observer M. Quentin-Baxter. Le Rapporteur spécial réfléchira encore pour savoir s'il est préférable d'écarter le cas des Etats unitaires, comme le veulent notamment MM. Ago et Kearney.

45. Peut-être faudrait-il aussi écarter la deuxième hypothèse envisagée à l'article 16, qui est celle de l'Etat fédéral. Il s'agit d'une hypothèse intermédiaire, où les Etats conservent, au sein de la fédération, une certaine personnalité sur le plan du droit public interne, car ce sont, sur le plan constitutionnel, des Etats qui peuvent régler comme ils l'entendent le problème de la dévolution de leurs biens.

46. La Commission ne retiendrait alors que l'hypothèse des unions internationales d'Etats — ou confédérations d'Etats —, car c'est la seule hypothèse qui se réfère au droit international et à la succession d'Etats. Il s'agirait donc de restreindre le champ d'application de l'article 16 au cas des unions internationales d'Etats — c'est-à-dire au cas où deux ou plusieurs Etats se mettent d'accord pour

créer entre eux un ensemble communautaire qui préserve leur personnalité, non seulement sur le plan interne, mais aussi sur le plan international. La tâche du Rapporteur spécial serait beaucoup plus facile, car l'union en question est presque toujours créée par un accord international entre les Etats qui contient des dispositions régissant la dévolution des biens. La Commission se contenterait donc d'énoncer une règle supplétive très simple.

47. Toutefois, dans la réalité, la situation n'est pas aussi simple, car il existe des cas intermédiaires. Il peut y avoir, en effet, des unions d'Etats où les Etats composants ne perdent qu'une partie de leur personnalité internationale au profit de l'ensemble constitué et continuent à exercer l'autre partie. M. Kearney a cité, à cet égard, le cas de son propre pays, où les Etats composants ont la capacité de conclure des traités sous le contrôle du Congrès des Etats-Unis.

48. Ainsi, si on limite l'article 16 aux unions internationales d'Etats, comment définira-t-on ces unions ? Par référence à des cas voisins ? Le Comité de rédaction trouvera peut-être une formule acceptable. Mais la Commission aura sans doute beaucoup de mal à définir les unions internationales d'Etats de manière appropriée.

49. M. Ouchakov a évoqué l'hypothèse où le canton de Genève se rattacherait à la France par un acte d'autodétermination. Il s'agit, pour le Rapporteur spécial, d'un cas d'intégration d'une partie de territoire à un Etat voisin, justiciable des articles 12 et 13. Si le canton de Genève venait à se constituer en Etat indépendant, il s'agirait alors de l'hypothèse visée à l'article 17. De toute façon, le cas envisagé par M. Ouchakov ne relève pas de l'article 16. Mais ce cas pose pour lui un problème car, à son avis, les articles 12 et 13 ne peuvent viser que le cas d'une toute petite parcelle de territoire qui s'intègre à un Etat voisin.

50. Le Rapporteur spécial propose, en conclusion, de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction pour que celui-ci voie s'il est possible de ramener le cas de l'unification d'Etats au seul cas des unions internationales d'Etats, tout en prenant des distances avec le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités.

51. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction pour que celui-ci l'examine compte tenu du débat.

*Il en est ainsi décidé*<sup>5</sup>.

*La séance est levée à 12 h 35.*

<sup>5</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1405<sup>e</sup> séance, par. 43 à 53.

## 1399<sup>e</sup> SÉANCE

*Lundi 28 juin 1976, à 15 h 10*

*Président* : M. Juan José CALLE y CALLE

*Présents* : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Raman-

gasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

#### PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 17 (Succession aux biens d'Etat en cas de séparation de parties d'un Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son projet d'article 17 (A/CN.4/292), qui est ainsi libellé :

#### *Article 17. — Succession aux biens d'Etat en cas de séparation de parties d'un Etat*

Lorsqu'une ou des partie du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats, que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister,

1. ses biens immobiliers sont attribués, sauf dispositions conventionnelles contraires, à l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent ;
2. ses biens mobiliers sont
  - a) soit attribués à l'Etat avec le territoire duquel ils ont un lien direct et nécessaire ;
  - b) soit répartis selon le principe d'équité entre Etats successeurs ainsi formés, ou entre ceux-ci et l'Etat prédécesseur s'il continue d'exister ;
3. Les biens mobiliers ou immobiliers de l'Etat prédécesseur situés hors du territoire de celui-ci sont répartis équitablement entre les Etats successeurs et l'Etat prédécesseur si celui-ci continue d'exister, ou entre les premiers seulement dans le cas contraire.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que l'article 17 couvre deux hypothèses. La première constitue l'hypothèse inverse de celle que vise l'article 16 : c'est l'échec de l'unification d'Etats, la dissolution de l'Etat ainsi formé et le retour à la situation antérieure à l'unification. Peu importe que l'unification visée à l'article 16 ait abouti à la création d'un Etat unitaire ou d'un Etat fédéral ou confédéral, l'essentiel étant le retour au *statu quo ante* par disparition totale de la personnalité internationale de l'Etat issu de l'unification. On constate toutefois que les cas de dissolution concernent généralement des unions d'Etats plutôt que des Etats unitaires. D'ailleurs, certains membres de la Commission ont semblé vouloir limiter l'article 16 au cas des unions internationales d'Etats. Ainsi, dans cette première hypothèse, l'Etat unifié disparaît complètement et il y a retour à la situation antérieure à l'unification. Par contre, dans la deuxième hypothèse — celle où une ou plusieurs parties d'un Etat s'en détachent pour constituer des Etats nouveaux —, l'ancien Etat conserve sa personnalité internationale.

3. Le projet d'articles de 1972 sur la succession d'Etats en matière de traités a suivi la même typologie en distinguant également deux hypothèses : celle de la dissolution et celle de la séparation d'Etats. Toutefois, par la première hypothèse, il semble viser la disparition d'un Etat plutôt que la dissolution d'une union. Selon la définition de la dissolution donnée à l'article 27<sup>1</sup>, il s'agirait du démembre-

<sup>1</sup> *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 317, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.