

il estime que cette disposition est rédigée en termes assez souples pour englober les différentes pratiques des Etats.

70. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>9</sup>.

71. Sir Francis VALLAT fait observer que les articles 2, 3, 4 et 5 ont maintenant été renvoyés au Comité de rédaction. Comme tous ces articles sont plus ou moins liés à l'article 1<sup>er</sup>, il propose de demander au Comité de rédaction d'examiner également ce dernier article, du moins provisoirement.

72. M. BARTOŠ rappelle que la Commission a l'habitude de n'examiner l'article consacré aux définitions qu'après avoir passé en revue tous les autres articles d'un projet. Il se peut en effet que l'étude de l'ensemble du projet la conduise à abandonner ou à modifier des définitions rédigées provisoirement.

73. M. USTOR (Rapporteur spécial) dit que M. Bartoš a certainement raison de dire que l'usage de la Commission est de n'examiner l'article sur les définitions qu'après avoir achevé l'examen des autres articles. Le Comité de rédaction pourrait bien entendu examiner l'article 1<sup>er</sup> à titre provisoire, étant entendu qu'il pourra être révisé par la suite.

74. M. Ustor propose que le Comité de rédaction soit également habilité à soumettre à la Commission des clauses de sauvegarde du genre de celles qui ont été mentionnées au cours du débat.

75. Le PRÉSIDENT dit qu'il suppose que la Commission acceptera les suggestions du Rapporteur spécial.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 12 h 45.

<sup>9</sup> Pour la suite du débat, voir 1238<sup>e</sup> séance, par. 33.

## 1219<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 4 juin 1973, à 15 h 10

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

### Souhaits de bienvenue à M. Calle y Calle

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Calle y Calle, qui a été élu membre de la Commission à l'un des sièges devenus vacants depuis la dernière session.

2. M. CALLE y CALLE remercie le Président et dit que c'est pour lui un honneur et un privilège que de

participer aux travaux de la Commission. Son pays a une longue tradition juridique et, comme tous les pays en voie de développement, s'intéresse vivement au développement progressif du droit international. En prenant place parmi les membres de la Commission, il désire rendre hommage à deux de ses prédécesseurs latino-américains, M. Ruda, qui est actuellement juge à la Cour internationale de justice, et M. Alcívar, dont la mémoire lui est particulièrement chère.

### Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/226; A/CN.4/247 et Add.1; A/CN.4/259; A/CN.4/267)

[Point 3 de l'ordre du jour]

3. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à aborder le sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités et prie le Rapporteur spécial de présenter son sixième rapport (A/CN.4/267).

4. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), appelant l'attention sur les difficultés que pose l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, dit qu'il espère vivement que son sixième rapport et les rapports antérieurs, présentés à des sessions précédentes de la Commission, contribueront un peu à faciliter cette étude. Ces rapports ne couvrent cependant qu'une petite partie de la question : la succession aux biens publics.

5. Les difficultés du sujet sont multiples. Elles tiennent d'abord au fait que les Etats ont des comportements contradictoires en matière de succession et qu'il est difficile de dégager des règles de la pratique. La question de la succession d'Etats est, en outre, intimement liée à certaines notions de droit international, comme celles d'Etat, de souveraineté et de territoire. Si, contrairement à ce que soutiennent vigoureusement certains juristes comme le professeur Charles Chaumont, il existe une communauté internationale, cette communauté se compose avant tout d'Etats qui prennent naissance, se transforment et disparaissent. L'Etat est une entité vivante, changeante et temporaire. Bien des événements peuvent affecter un Etat, son territoire, sa souveraineté ou sa population, et entraîner un démembrement, une fusion, une union, une sécession, un transfert partiel de territoire ou l'indépendance. Ces événements constituent en fait la trame de l'histoire et le matériau brut sur lequel travaille la théorie de la succession d'Etats.

6. Il convient également de noter que la question de la succession d'Etats, et plus particulièrement dans les matières autres que les traités, n'a fait l'objet d'aucune tentative de codification de la part d'organismes officiels ou privés. Dans ce domaine, la doctrine est également très pauvre ; les traités et manuels de droit international ne font généralement qu'effleurer le problème comme s'il ne soulevait pas de difficultés. Certains auteurs n'en parlent pas du tout, estimant comme Jan Brownlie qu'il n'existe pas de règle en la matière tandis que d'autres, comme Guggenheim et Cavaré rejettent l'expression « succession d'Etats » qu'ils jugent impropre. Quant

aux études du Secrétariat consacrées à la succession d'Etats<sup>1</sup>, elles sont malheureusement loin de constituer une riche source de documentation en matière de biens publics. En revanche, les précédents conventionnels et les textes diplomatiques sont abondants et variés mais manquent parfois de rigueur.

7. Une autre source de difficultés tient au fait que le sujet à l'examen, bien qu'il relève du droit international, n'est pas étranger au droit interne. C'est ainsi qu'on peut se demander si les biens publics de l'Etat doivent être envisagés compte tenu de la distinction traditionnelle que font certaines législations internes entre les biens du domaine public et ceux du domaine privé de l'Etat. Le Rapporteur spécial a évité de faire appel à cette distinction, étant donné que certains systèmes de droit contemporains ne la connaissent pas. On peut d'ailleurs également mettre en doute l'opportunité d'aborder la question du point de vue du droit international plutôt que du droit interne.

8. Enfin, la succession aux biens publics touche à des questions économiques, financières et monétaires, qui en compliquent l'étude. A titre d'exemple, M. Bedjaoui cite la liquidation de la Banque austro-hongroise, qui a été particulièrement laborieuse.

9. En matière de succession d'Etats, si l'on considère que le droit international régit la succession aux biens publics, il est admis qu'il n'y a pas transfert de souveraineté mais substitution d'une souveraineté à une autre, ce qui implique la déchéance automatique du support matériel de la souveraineté antérieure. Il en résulte donc une substitution de l'Etat nouveau à l'Etat ancien dans le droit à la propriété publique. Le droit aux biens publics serait donc l'effet de la naissance d'un nouveau sujet de droit international et non le résultat de la succession d'Etats ; ce serait un attribut de la nouvelle souveraineté. La théorie de la succession d'Etats ne s'appliquerait donc pas aux droits et obligations de l'Etat successeur et le droit international ne ferait que reconnaître la validité de l'ordre juridique interne de l'Etat successeur dans le cadre de l'ordre juridique international. Il y aurait donc substitution gratuite et immédiate de l'Etat successeur dans les droits sur les biens publics.

10. Cette théorie est un peu académique ; elle ne peut concevoir la souveraineté sans un ensemble d'attributs permettant de l'exercer. Or, outre qu'il a existé des gouvernements en exil ou sans territoire, certaines questions demeurent sans réponse. Par exemple, si l'Etat successeur acquiert automatiquement la propriété publique, du seul fait de sa propre souveraineté, comment acquiert-il les biens situés en dehors du territoire ayant fait l'objet du changement de souveraineté ?

11. La théorie envisagée trouve quelque aliment lorsqu'il s'agit de définir et de déterminer les biens publics, ce qui fait intervenir pratiquement le droit interne de

l'Etat successeur. En effet, il n'existe pas de définition des biens publics empruntée au droit international et la pratique montre bien que c'est l'ordre juridique interne de l'Etat successeur qui est décisif à cet égard.

12. Dans ses troisième et quatrième rapports<sup>2</sup>, le Rapporteur spécial s'est efforcé de présenter la question en s'abstenant de toute systématisation théorique. Il a élaboré quinze articles consacrés aux biens publics, sans préciser quel type de succession était pris en considération. Cette méthode présentait un inconvénient, qui est apparu plus tard et que M. Bedjaoui a essayé de corriger dans son sixième rapport. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial a tenu compte, autant que possible, du débat que la Commission avait consacré, en 1972, au sujet connexe de la succession d'Etats en matière de traités. Il a rédigé des dispositions particulières à chaque type de successions d'Etats. On peut, à cet égard, envisager les cinq hypothèses suivantes : succession d'Etat sans création ni disparition d'Etat (transfert partiel, par exemple), création d'un Etat sans disparition de l'Etat prédécesseur (Etat nouvellement indépendant, par exemple), création d'un Etat avec disparition de l'Etat prédécesseur (union ou fusion, par exemple), disparition de l'Etat prédécesseur, sans création d'un Etat (absorption ou partage, par exemple) et sécession (qui est un cas particulier de création d'un Etat nouvellement indépendant).

13. Dans les projets d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, adoptés par la Commission, la « succession d'Etats » était considérée comme « la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire donné »<sup>3</sup>. Cette définition faisait volontairement abstraction de la transmission des droits et obligations en tant que conséquence juridique considérée comme accessoire de la substitution. A la vingt-septième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a insisté, dans son rapport à l'Assemblée générale, sur la distinction qu'il y avait lieu de faire entre transfert de souveraineté et substitution de souveraineté et elle a précisé que la succession d'Etats, aux fins du projet envisagé, n'est pas un transfert de souveraineté sur un territoire mais la substitution d'une souveraineté à une autre, abstraction faite de toute question de dévolution de droits et d'obligations, comme conséquence juridique accessoire de cette substitution<sup>4</sup>.

14. Or, cette définition ne semble pas applicable au sujet sur lequel porte le présent examen puisque, en l'occurrence, les droits et obligations ne sont plus l'accessoire mais le principal. Lors du débat sur le projet de sir Humphrey Waldock, à la vingt-quatrième session de la Commission, en 1972, M. Ouchakov avait suggéré

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, p. 151, doc. A/CN.4/151, et *ibid.*, 1970, vol. II, p. 183, doc. A/CN.4/232.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226 et *ibid.*, 1971, vol. II, (1<sup>re</sup> partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 1972, vol. II, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, art. 2, par. 1, b.

<sup>4</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Annexes*, point 85 de l'ordre du jour, doc. A/8892, par. 35.

d'élaborer une définition générale valable pour les deux sujets<sup>5</sup>. La Commission n'a pas donné suite à cette suggestion, estimant qu'elle conduirait à des abstractions d'une utilité douteuse. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé dans son sixième rapport une définition de l'expression « succession d'Etats » aux fins de son projet. Il a simplement considéré la succession comme la substitution d'une souveraineté à une autre dans ses effets pratiques sur les droits et obligations de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur pour le territoire concerné par le changement de souveraineté.

15. Pour comprendre ce qu'on entend par « succession d'Etats dans les matières autres que les traités », il faut se rappeler que ce sujet était initialement libellé comme suit : « La succession d'Etats et les droits et les obligations découlant des sources autres que les traités ». Ultérieurement, on s'est aperçu que le terme « traité » n'avait pas le même sens selon qu'il visait une matière successorale, comme dans le sujet confié à sir Humphrey Waldock, ou un instrument successoral, comme dans le sujet confié à M. Bedjaoui. C'est pourquoi la Commission a décidé de distinguer entre la succession d'Etats en matière de traités d'une part, et la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, d'autre part. Dans les deux cas, la succession doit être régie par des règles, mais il se peut que les deux ordres de succession aient une origine conventionnelle car aussi bien une succession à des traités qu'une succession à des biens publics ou à des dettes publiques peut s'opérer par traité.

16. Quant à la définition de l'expression « biens publics », qui est fort complexe, elle fait l'objet du projet d'article 5. Pour l'instant, il suffit de dire que trois catégories de biens publics peuvent être prises en considération : les biens d'Etat, les biens du territoire affecté par le changement de souveraineté et les biens d'institutions ou d'établissements publics ou encore de collectivités territoriales et locales. Quoique le sujet à l'étude soit la succession d'Etats, il n'est pas possible de se limiter à la première catégorie de biens publics. En ce qui concerne le régime de ces biens, on constate, d'une façon toute schématique, qu'ils passent parfois en propriété à l'Etat successeur et que, parfois, ils ne sont pas affectés par le changement de souveraineté, sur le plan du droit de propriété, bien qu'ils le soient du point de vue de la compétence territoriale de l'Etat.

17. Présentant ensuite les trois premiers articles de son projet, le Rapporteur spécial indique que l'article 1<sup>er</sup>, intitulé « Portée des présents articles », est une réplique de l'article 1<sup>er</sup> du projet sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>6</sup>, adopté par la Commission.

18. Le projet d'article 2 ne devrait pas non plus soulever de difficultés puisqu'il s'inspire du même projet, dont il reprend textuellement l'article 6. Le Rapporteur spécial a renoncé au projet d'article 1<sup>er</sup> qu'il avait pro-

posé dans son quatrième rapport (A/CN.4/247 et Add.1) pour retenir le texte adopté par la Commission.

19. Le projet d'article 3 n'est pas encore complet. Le Rapporteur spécial y propose une définition particulière de l'expression « succession d'Etats » tandis que les expressions « Etat prédécesseur » et « Etat successeur » sont définies dans les termes que la Commission a retenus, sur proposition de sir Humphrey Waldock. Ces trois définitions seront complétées par d'autres, comme le besoin s'en fera sûrement sentir.

20. Les articles 1<sup>er</sup> à 3 proposés par le Rapporteur spécial sont les suivants :

*Article premier*

*Portée des présents articles*

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

*Article 2*

*Cas de succession d'Etats visés par les présents articles*

Les présents articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

*Article 3*

*Expressions employées*

Aux fins des présents articles :

a) L'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'une souveraineté à une autre dans ses effets pratiques sur les droits et obligations de chacune d'elles pour le territoire concerné par le changement de souveraineté ;

b) L'expression « Etat prédécesseur » s'entend de l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une succession d'Etats ;

c) L'expression « Etat successeur » s'entend de l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une succession d'Etats.

21. M. SETTE CAMARA dit qu'il est certain que tous les membres de la Commission sont reconnaissants au Rapporteur spécial pour son rapport extrêmement intéressant. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer, il s'agit d'un sujet particulièrement difficile et aucune tentative de codification n'a été faite jusqu'à présent, pas même de la part d'instituts de recherche. M. Sette Câmara propose que la Commission examine, article par article, le projet présenté par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport.

22. M. OUCHAKOV juge préférable de procéder à un débat général avant de passer à l'examen des différents projets d'articles.

23. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission engage un débat général sur la question et passe ensuite à l'examen des trois premiers articles du Rapporteur spécial.

24. M. YASSEEN considère que, puisque le sujet de la succession dans les matières autres que les traités n'est régi par aucune théorie générale et n'a encore fait l'objet d'aucun essai de codification même dans le domaine scientifique, mieux vaudrait suivre la méthode empirique proposée par le Rapporteur spécial et rechercher dans la pratique internationale, à l'occasion de

<sup>5</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. I, p. 36, 1156<sup>e</sup> séance, par. 14.

<sup>6</sup> *Ibid.*, vol. II, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

l'examen de chaque article, les solutions qui pourraient être retenues comme des règles applicables aux questions de succession dans les matières autres que les traités. Cela n'exclurait pas la possibilité de formuler des observations générales.

25. M. AGO pense, comme M. Ouchakov, que la Commission doit procéder d'abord à une discussion générale à propos de l'ensemble et notamment à propos des critères d'après lesquels la question de la succession dans les matières autres que les traités a été conçue par le Rapporteur spécial et, d'autre part, à propos de la manière dont s'articulent les deux parties du sujet de la succession d'Etats : succession en matière de traités et succession dans les matières autres que les traités. Il y a deux questions d'ordre général à examiner : la matière dans son ensemble et les trois premiers articles du projet relatif à la succession en matière de biens publics, qui n'est qu'un chapitre du sujet en général. Cette manière de faire ne sera pas une cause de retard mais permettra au contraire à la Commission d'avancer plus vite en procédant de façon plus ordonnée.

26. M. BARTOŠ est partisan de passer à l'examen du projet article par article, en laissant aux membres de la Commission la faculté de se prononcer sur les principes généraux qu'évoquera l'examen de tel ou tel article. Il est bien évident qu'avec la décolonisation, les mouvements de libération nationale et la proclamation du droit des peuples à l'autodétermination, le droit international connaît depuis quelques années de profonds changements et qu'il se pose des questions nouvelles — par exemple, celle de la continuité entre les anciennes métropoles et les territoires libérés ou émancipés. Il convient donc d'examiner ces grandes questions de plus près ; mais, pour ne pas perdre de temps, mieux vaudrait le faire à l'occasion de l'examen de chaque article.

27. M. HAMBRO, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son rapport extrêmement intéressant et documenté, dit que les observations de M. Bartoš lui paraissent très judicieuses. Pour sa part, il craint également que, si la Commission engage un débat général sur la question, elle ne répète ce qui a déjà été dit les années précédentes. M. Hambro exprime donc le vœu que la Commission examine le projet du Rapporteur spécial article par article.

28. M. OUCHAKOV n'a pas proposé que la Commission s'engage dans une discussion théorique mais simplement que ses membres formulent des observations sur l'ensemble du projet, ce qui pourrait aider le Rapporteur spécial dans ses travaux futurs.

29. M. REUTER est d'avis qu'il serait sans doute bon que chacun fasse des remarques d'ordre général, bien qu'il faille aussi aborder au plus vite les questions concrètes. Pour sa part, il note qu'il y a deux grandes questions à la base du rapport sur la succession dans les matières autres que les traités : premièrement, la distinction des différents cas de succession, et deuxièmement, la définition des matières autres que les traités.

30. En ce qui concerne la première question, M. Reuter ne sous-estime pas l'importance historique, pratique

et théorique du phénomène de la décolonisation mais il tient à souligner qu'il y a d'autres cas de succession à prendre en considération et que la Commission devra à tout moment se demander si les dispositions qu'elle adopte sont également applicables aux autres hypothèses. Il se peut que demain la tendance soit à la centralisation et qu'il se crée des unions économiques ou politiques. La Commission se rappellera que ce sont les cas de fusion qui lui ont posé les plus grandes difficultés lorsqu'elle a examiné la succession en matière de traités.

31. Pour ce qui est de la deuxième question, le Rapporteur spécial a retenu les biens parmi les matières autres que les traités. M. Reuter ne conteste pas ce choix, mais il s'interroge sur l'ensemble des éléments qui constituent les biens. Dans ses rapports antérieurs, le Rapporteur spécial parlait de succession au territoire — le territoire lui-même donnait matière à succession — alors que dans le sixième rapport, c'est le territoire qui définit la succession. M. Reuter n'y voit pas d'inconvénient mais il se demande si, parmi les biens qui existent, il n'y en a pas certains qui, tout en ayant des rapports étroits avec le territoire, ne sont pas des biens territoriaux. Par exemple, le droit international connaît certains droits annexes au territoire, qu'il ne qualifie pas de territoriaux — plateau continental, droits privilégiés de pêche, etc. Si ces questions sont à inclure dans la succession aux biens, cela signifie que les biens sont définis d'abord par le droit international tandis que le problème le plus important auquel le Rapporteur spécial a consacré son étude, et qui constitue la difficulté de la matière, est celui des biens définis d'abord par le droit interne.

32. Le Rapporteur spécial fait une distinction entre les biens définis par le droit interne selon qu'il s'agit de biens situés sur le territoire de l'Etat — auquel cas les solutions sont simples — ou selon qu'il s'agit de biens situés sur le territoire d'un Etat tiers — et les solutions sont alors moins simples. La Commission sera amenée à aborder des notions de rattachement difficiles à manier et à élaborer des critères de rattachement économique. Il se peut que dans certains cas — en matière d'emprunts ou de prêts — elle doive procéder à des analyses qui touchent à la participation économique ou à un autre aspect du rattachement : l'utilité maximale. La Commission ferait là œuvre de pionnier. C'est pourquoi M. Reuter est disposé, pour sa part, à suivre la méthode empirique proposée par le Rapporteur spécial.

33. Sir Francis VALLAT dit qu'en qualité de nouveau membre, il aimerait que la Commission donne d'abord son opinion sur le fond du projet d'articles dans son ensemble.

34. Le PRÉSIDENT propose que la Commission tienne d'abord un débat général sur l'ensemble de la question, étant entendu que les membres seront libres de parler des trois premiers articles s'ils le désirent.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 16 h 50.