

Document:-
A/CN.4/SR.1326

Compte rendu analytique de la 1326e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1975, vol. I

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

est parfois si minime que la question du transfert d'archives ou de bibliothèques d'État ne se pose même pas. D'ailleurs, les bibliothèques qui sont des biens d'État sont considérées comme des biens immobiliers et passent à l'État successeur. Le sort de celles qui appartiennent à des particuliers n'a pas à être examiné dans le projet à l'étude. Quant aux archives, il n'est pas nécessaire de les prendre en considération dans le cas du transfert d'une partie de territoire.

30. La deuxième hypothèse à prendre en considération, celle du transfert d'un territoire ne faisant pas partie du territoire d'un État mais pour les relations internationales duquel cet État est responsable, pose un problème difficile. Comme cette hypothèse est apparentée aux cas de décolonisation, la Commission sera peut-être mieux à même de l'étudier une fois qu'elle aura examiné les articles du projet relatifs aux États nouvellement indépendants. La définition des biens d'État contenue dans le projet d'article 5 devra être revue, car elle se réfère au droit interne de l'État prédécesseur, alors que, pour déterminer les biens d'État situés sur un territoire dépendant, ce n'est pas au droit interne de l'État métropolitain qu'il faut se référer, mais à la législation particulière applicable à ce territoire. La Commission devra donc soit remanier l'article 5 de façon qu'il couvre tous les cas envisageables, soit élaborer une définition spécifique des biens d'État de l'État prédécesseur, lorsque celui-ci est une puissance administrante.

31. M. CALLE y CALLE approuve la présentation des articles par types de succession. Il pense, cependant, que le commentaire définitif devrait contenir à ce sujet quelques paragraphes expliquant pourquoi la Commission a décidé de prévoir quatre types de succession, alors qu'il est apparu suffisant, dans le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, de ne s'occuper que de trois. La Commission devrait se reporter pour ce faire aux rapports antérieurs du Rapporteur spécial. La division par types de succession devra être explicitée, car la situation actuelle dans laquelle le type de succession est mentionné uniquement dans les sous-titres de la section II, et non pas dans le texte des articles eux-mêmes, n'est pas satisfaisante. Une description des différents types de succession figurait dans le projet d'articles sur la succession en matière de traités.

32. M. KEARNEY pense, comme M. Calle y Calle et M. Ouchakov, qu'il ne suffit pas de mentionner le type de succession considéré dans des sous-titres et qu'il est essentiel de donner, dans chaque sous-section, une description précise de la situation envisagée. M. Kearney, à la différence de M. Calle y Calle, considère que la Commission a, en fait, défini quatre types de succession d'États en matière de traités, car elle a introduit, à l'article 14 du projet consacré à cette question, des dispositions concernant le jeu de la variabilité des limites territoriales. Ces quatre définitions peuvent raisonnablement être appliquées dans le présent projet, et M. Kearney espère que la Commission adoptera ce parti. Par exemple, l'argument de M. Ouchakov selon lequel le problème du transfert d'un territoire met en jeu deux cas distincts, celui du transfert d'une partie du territoire de l'État prédécesseur et

celui du transfert d'un territoire dépendant administré par l'État prédécesseur, trouve une réponse dans la disposition liminaire de l'article 14 du projet sur la succession en matière de traités, dont d'autres articles contiennent aussi des précisions utiles pour définir les domaines dont la Commission aborde l'examen.

33. M. REUTER estime que la Commission devrait commencer par préciser la notion de transfert d'une partie de territoire, puis examiner les projets d'articles relatifs à ce type de succession. Au fur et à mesure de la présentation des articles, le Rapporteur spécial pourrait indiquer si les dispositions correspondantes pour chacun des autres types de succession présentent des similitudes ou des différences marquées. Il pourrait ainsi procéder à une présentation à la fois verticale et horizontale de son projet.

34. Il importe avant tout de se garder des généralisations excessives. Une solution valable pour une catégorie de biens d'État, comme la monnaie, ne sera pas nécessairement valable pour d'autres catégories. Avec beaucoup de talent, le Rapporteur spécial a recherché un certain nombre de points de rattachement des biens au territoire. Il faut attendre qu'il expose toutes les situations envisagées, lesquelles peuvent être fort différentes. C'est ainsi que les archives d'État peuvent poser des questions beaucoup plus épineuses que les bibliothèques d'État, et très différentes. Dans le cas où un État intenterait un procès à un État nouvellement indépendant en vue d'avoir connaissance des archives de ce dernier et où celles-ci seraient détenues par la puissance qui était responsable des relations internationales de cet État, le Rapporteur spécial propose plusieurs règles, dont celle de la répartition. Cette solution serait injuste pour l'État nouvellement indépendant. En effet, l'ancienne puissance administrante serait sollicitée de délivrer lesdites archives, non seulement par l'État nouvellement indépendant, mais aussi par l'État avec lequel celui-ci est en litige; si, par souci d'égalité, elle décide de communiquer ces archives à l'un et à l'autre, et si ces archives concernent l'avenir de l'État nouvellement indépendant, celui-ci risque d'en pâtir. En tout cas, il ne sera pas dans une situation d'égalité avec l'État qui lui a intenté procès, car il ne pourra pas, pour sa part, obtenir communication des archives de cet État. Peut-être faudrait-il conférer un statut particulier, analogue à l'indivision, aux archives dont l'État prédécesseur est le dépositaire et qui ne lui appartiennent pas exclusivement.

La séance est levée à 17 h 50.

1326^e SÉANCE

Mardi 10 juin 1975, à 10 h 20

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tsuruoka, M. Ustor.

**Succession d'États dans les matières
autres que les traités**

(A/CN.4/282¹)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 12 (Monnaie)² *(suite)*

1. M. PINTO dit qu'il souhaiterait obtenir du Rapporteur spécial quelques précisions. Premièrement, il voit mal quelle est, sur le plan juridique, la distinction entre le transfert d'une partie du territoire — articles 12 à 15 — et la sécession ou la séparation d'une ou de plusieurs parties d'un ou de plusieurs territoires — articles 28 à 31 — (A/CN.4/282). M. Pinto suppose que, dans le premier cas, il s'agit d'un État qui cède volontairement par traité une partie de son territoire à un autre. S'il en est ainsi, il semblerait que la différence entre les deux cas réside dans ce que le transfert implique la fusion du territoire détaché avec un autre État, alors que la sécession suppose que le territoire détaché ne s'associe pas avec un autre État, mais devient une entité indépendante viable. La présence, au paragraphe 2 de l'article 13, et l'absence, au paragraphe 2 de l'article 29, d'une stipulation imposant certaines charges à l'État successeur semblent confirmer cette façon de voir.

2. Les articles 12 à 15 se réfèrent à des types particuliers de biens d'État, par opposition aux articles 8 et 9 qui établissent les principes généraux du passage des biens d'État. M. Pinto suppose que « les signes monétaires de toutes natures » mentionnés au paragraphe 1 de l'article 12 désignent la monnaie scripturale, par exemple les lettres de change, et que les « actifs de l'institut central d'émission » mentionnés au paragraphe 2 sont les actifs de la banque centrale. M. Pinto suppose également que la différence entre « les fonds ... liquides ou investis », mentionnés au paragraphe 1 de l'article 13, et « la monnaie » consiste dans le fait que les premiers appartiennent à l'État, alors que « la monnaie » peut appartenir à n'importe qui. Si les différentes sortes de biens dont il est question aux articles 12 à 15 ont été traitées séparément, c'est certainement parce que le mode de dévolution est différent pour chacun d'eux. La règle de l'article 15, bien que digne de considération, sera difficile à appliquer; dans le cas d'une union, la préférence sera probablement donnée au principe d'équité.

3. Si la Commission décide de conserver des projets d'articles du type de ceux qui sont proposés, il faudra prévoir également le cas, par exemple, des biens immobiliers appartenant aux municipalités plutôt qu'à l'État et des musées et objets d'art. On pourrait éviter de multiplier les catégories de biens d'État en distinguant simplement les biens mobiliers des biens immobiliers.

4. M. PINTO tient à redire qu'à son avis le projet devrait contenir des dispositions concernant la souveraineté sur les ressources naturelles en cas de succession. Il eût été normal que ces dispositions figurent parmi les principes généraux du passage des biens d'État. Quoi qu'il en soit, la question est beaucoup trop importante pour être passée sous silence.

5. M. SETTE CÂMARA, prenant la parole sur un point d'ordre, fait observer que la Commission s'engage dans une discussion portant sur l'ensemble de la sous-section relative au transfert d'une partie de territoire. Il ne s'y oppose pas, bien qu'il préfère personnellement la procédure traditionnelle d'examen article par article. Cependant, si la discussion doit porter sur toute la sous-section, il faudrait donner au Rapporteur spécial la possibilité de présenter les autres articles.

ARTICLES 13, 14 ET 15

6. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les projets d'articles 13, 14 et 15, qui sont ainsi libellés :

Article 13. — Fonds d'État et Trésor

1. Les fonds de l'État prédécesseur, liquides ou investis, situés dans le territoire transféré et affectés à celui-ci passent à l'État successeur.

2. L'État successeur reçoit l'actif du Trésor et assume les charges afférentes ainsi que les déficits budgétaires ou de trésorerie. Il subit en outre le passif dans les conditions et selon les règles relatives à la succession à la dette publique.

Article 14. — Archives et bibliothèques d'État

Quelle que soit leur localisation, les archives et bibliothèques d'État de toutes natures se rapportant directement ou appartenant au territoire transféré passent à l'État successeur.

Les archives d'État indivisibles feront l'objet d'une reproduction et d'une répartition.

Article 15. — Biens d'État situés hors du territoire transféré

La propriété des biens appartenant à l'État prédécesseur et situés dans un État tiers passe à l'État successeur dans la proportion indiquée par la contribution du territoire transféré à la création de ces biens.

7. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) déclare que la typologie qu'il a retenue ne devrait pas susciter de difficultés dans l'immédiat, puisqu'elle correspond à celle que la Commission avait initialement adoptée pour le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités. Depuis 1968, elle a distingué quatre types de succession : le transfert d'une partie de territoire, les États nouvellement indépendants, l'unification et la dissolution d'unions, et la sécession ou la séparation d'une ou de plusieurs parties d'un ou de plusieurs États. Lors de la deuxième lecture du projet sur la succession d'États en matière de traités, en 1974, elle a intitulé le premier type de succession « succession concernant une partie de territoire » et elle a réuni les deux derniers types sous la rubrique « unification et séparation d'États ». Le quatrième type de succession retenu par le Rapporteur spécial, à savoir la sécession ou la séparation d'une ou de plusieurs parties d'un ou de plusieurs États, a donc été envisagé par la Commission jusqu'en 1974. Le projet adopté en première lecture contenait un article 28, intitulé « Séparation

¹ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 93.

² Pour texte, voir séance précédente, par. 6.

d'une partie d'un État », dont le commentaire, en son paragraphe 1, précisait qu'il s'appliquait au cas « où une partie d'un territoire s'en sépare et devient elle-même un État indépendant, mais où l'État dont elle est issue (l'État prédécesseur) poursuit son existence sans autre changement que la diminution de son territoire³ ». La Commission a donc distingué ce type de succession du cas particulier de la décolonisation, visé sous la rubrique « États nouvellement indépendants ». Le projet d'articles à l'examen ayant été établi avant que la Commission décide de fusionner les troisième et quatrième types de succession, il était évident qu'il ne pouvait se fonder que sur la typologie initiale. Il conviendrait donc d'examiner le projet sous la forme qu'il a, quitte à procéder ultérieurement à certains remaniements, comme la Commission l'a fait pour le projet d'articles sur la succession en matière de traités. D'ailleurs, c'est pour se conformer au vœu exprimé par la Commission que le Rapporteur spécial a suivi la présentation quadripartite choisie par elle. Personnellement, il a toujours éprouvé des doutes quant à l'opportunité d'une telle classification et il les a exprimés dans son sixième rapport⁴.

8. Lorsqu'elle a examiné le projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, la Commission a envisagé, à l'article 14, le cas où un « territoire ne faisant pas partie du territoire d'un État pour les relations internationales duquel cet État est responsable devient partie du territoire d'un autre État⁵ ». Cette formulation compliquée vise simplement le cas d'un territoire non autonome qui réalise sa décolonisation par intégration à un État autre que l'État colonisateur. Or il ne s'agit pas d'un « transfert d'une partie de territoire » ou d'une « succession concernant une partie de territoire ». La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies⁶ interdit en effet de considérer un territoire non autonome comme une partie du territoire métropolitain. Il ne s'agit pas non plus d'une partie du territoire de l'État successeur; il faut attendre la survenance de la succession pour qu'il en soit ainsi. D'ailleurs, la Commission étudie la succession d'États comme un phénomène affectant le territoire placé sous la responsabilité de l'État prédécesseur et non pas comme un phénomène affectant le territoire de l'État successeur. Enfin, il ne s'agit pas d'une partie du territoire auquel se rapporte la succession, mais du territoire tout entier. Cet exemple suffit à indiquer les limites de la typologie quadripartite.

9. Se référant aux observations formulées à la séance précédente par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial déclare qu'il faudrait en effet définir chaque type de succession pris en considération. S'il ne l'a pas encore fait, c'est en songeant que la Commission devra sans

doute regrouper des articles relatifs à des types différents de succession.

10. Pour ce qui est du fond du problème, les traités et manuels de droit international public ne l'évoquent que succinctement, mais toujours pour reconnaître que les biens d'État doivent passer à l'État successeur. Le principe général est celui du passage, même pour les cas de fusion. C'est cette même idée que le Rapporteur spécial s'est efforcé de consacrer dans les articles à l'examen, encore qu'il ait dû introduire des nuances. Il a cru pouvoir dégager, d'une part, un principe de passage des biens à l'État successeur, en appliquant un critère de rattachement au territoire, et, d'autre part, un principe de partage de ces biens, en appliquant un critère d'équité. En s'inspirant de ces deux critères et en les combinant parfois, il a présenté la matière en la décomposant à la fois selon les catégories de biens d'État et selon les types de succession. Étant donné les répétitions qui en résultent, cette présentation peut paraître simple. Pourtant, il ne faut pas se méprendre : la matière est fort compliquée et ne saurait être étudiée synthétiquement.

11. A la séance précédente, M. Ouchakov a proposé de rédiger, pour chaque type de succession, un petit nombre de règles supplétives, en distinguant les meubles des immeubles⁷. Ces dispositions ne seraient applicables qu'en l'absence d'accord entre les intéressés. Pour le Rapporteur spécial, il est certain que les articles à l'examen ne devraient que suppléer à l'absence d'accord; il faudra le préciser ultérieurement. En revanche, il n'est pas possible de se dispenser d'examiner *in concreto* chaque catégorie de biens d'État. Cette solution aurait sans doute facilité la tâche du Rapporteur spécial : elle lui aurait épargné l'étude de problèmes monétaires, économiques, financiers et autres, avec lesquels il a dû se familiariser. Elle aurait aussi rendu sans objet la remarque de M. Ustor, qui s'est demandé pourquoi le Rapporteur spécial s'était limité à certaines catégories de biens d'État, à l'exclusion d'autres⁸. Cependant, la solution préconisée par M. Ouchakov se heurterait à un certain nombre d'obstacles. Il faudrait élaborer de nouvelles définitions, celles des biens meubles et immeubles, ce qui obligerait à se référer au droit interne d'un État et l'on sait les difficultés que ce renvoi comporte, compte tenu de la diversité des législations nationales. Quant à la localisation des biens meubles sur un territoire, il est vrai qu'elle est une fiction puisque, par définition, ces biens peuvent être déplacés. Avant la succession, l'État prédécesseur peut donc retirer tous les biens meubles qui risquent d'être soumis à la succession. La principale raison pour laquelle le Rapporteur spécial n'a pas donné à ses projets d'articles la forme envisagée par M. Ouchakov tient aux difficultés extrêmes de rédaction que cela aurait suscitées. Si un article disposait que les biens meubles passent à l'État successeur, les États prédécesseurs s'empresseraient de les emporter pendant la période dite transitoire et, s'agissant de biens immeubles, de les vendre pour les faire échapper à la succession.

³ Voir *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 321.

⁴ Voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 29 et suiv.

⁵ Voir *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

⁶ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

⁷ Voir séance précédente, par. 28.

⁸ *Ibid.*, par. 18.

12. Se référant aux observations faites à la séance précédente par M. Ustor, le Rapporteur spécial déclare qu'il est indispensable d'examiner *in concreto* un certain nombre de biens d'État plutôt que d'énoncer un principe général. C'est ainsi que procède la doctrine, encore qu'elle soit très concise et incomplète sur ce point; les seuls biens d'État qui y sont envisagés sont le trésor, la monnaie et, surtout, les archives d'État. Les articles proposés par le Rapporteur spécial reflètent aussi la pratique des États, représentée par un certain nombre d'accords dans lesquels les biens d'État sont spécifiquement désignés. Le Rapporteur spécial est prêt à traiter, dans son projet, de tous les biens d'État importants qu'il aurait omis. Toutefois, les objets d'art et les musées d'État, auxquels M. Pinto a fait allusion, ne constituent pas une catégorie distincte des archives et bibliothèques d'État.

13. Les articles à l'examen présentent des similitudes, aussi bien à l'intérieur d'un type de succession qu'entre plusieurs types. Par exemple, pour le transfert d'une partie de territoire, le principe du passage des biens d'État est certain, dès lors que ceux-ci sont affectés au territoire par l'État prédécesseur, qu'ils appartiennent à ce territoire ou qu'ils s'y rapportent. Peu importe qu'il s'agisse de monnaie, de trésor, de fonds d'État ou d'archives. La même idée de rattachement au territoire se retrouve pour deux autres types de succession : les États nouvellement indépendants et la sécession ou la séparation d'une ou de plusieurs parties d'un ou de plusieurs États. Par contre, pour les biens d'État situés dans la partie du territoire qui reste sous la responsabilité de l'État prédécesseur, le Rapporteur spécial s'est référé au principe de la répartition équitable, encore que ce principe ne soit pas d'une application certaine et absolue pour chacun de ces trois types de succession.

14. Les similitudes entre les divers types de succession dérivent aussi du principe fondamental du rattachement au territoire et du principe secondaire de la répartition équitable. Les différences entre les types de succession sont sensibles quand on compare les cas d'unification d'États ou de fusion d'États aux trois autres catégories. En cas d'union, le principe de rattachement au territoire ne peut pas s'appliquer; tout passe théoriquement au nouvel État successeur. Pour les autres types de succession, les biens d'État passent aussi à l'État successeur, mais dans la mesure où ils se rattachent au territoire. Alors se pose la question des biens d'État situés dans la partie du territoire conservée par l'État prédécesseur. C'est pour cette hypothèse qu'on peut recourir éventuellement à la règle du partage équitable.

15. M. Bedjaoui exprime l'espoir que les membres de la Commission accepteront de n'examiner d'abord que le transfert d'une partie de territoire et, en particulier, l'article 12, quitte à se référer incidemment à l'une ou l'autre des dispositions particulières à chaque type de succession.

16. M. OUCHAKOV, prenant la parole pour une motion d'ordre, demande au Président d'inviter le Rapporteur spécial à présenter par écrit une définition de ce qu'il entend par « transfert d'une partie de territoire ».

17. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) rappelle que c'est à la demande de la Commission et dans le sens précis qu'elle a donné à cette expression qu'il a envisagé le cas du « transfert d'une partie de territoire », que la Commission a ensuite intitulé « succession concernant une partie de territoire ». En conséquence, il a rédigé les projets d'articles correspondants en se plaçant du point de vue de l'État prédécesseur, qui abandonne une partie de son territoire à un autre État préexistant. Le Rapporteur spécial espère ainsi avoir été parfaitement clair.

18. M. TSURUOKA estime, compte tenu des explications fournies par le Rapporteur spécial, qu'il est préférable d'examiner chaque type de succession séparément. Deux questions devraient néanmoins être tranchées préalablement. Premièrement, il y a la question des rapports entre la section 1 et la section 2 de la première partie du projet, intitulée « Succession d'États en matière de biens d'État ». Les dispositions particulières à chaque type de succession d'États, qui figurent dans la section 2, constituent-elles des exemples d'application des dispositions générales contenues dans la section 1, ou visent-elles des cas différents de ceux auxquels s'appliquent ces dispositions générales? Deuxièmement, il importe, autant que possible, d'aligner le projet à l'étude sur le projet relatif à la succession d'États en matière de traités. Il conviendrait, en particulier, de définir chaque type de succession, sans quoi la compréhension et l'application des articles pourraient se révéler difficiles. Ce n'est qu'après avoir obtenu des éclaircissements sur l'un et l'autre point que la Commission pourra aborder l'examen de la section 2 article par article.

19. M. KEARNEY dit qu'il part du principe que l'article 12 sera précédé d'un article introductif à la sous-section relative au transfert d'une partie de territoire. Cet article reproduirait en substance la clause d'introduction de l'article 14 (Succession concernant une partie de territoire) des projets d'articles de la Commission sur la succession d'États en matière de traités. Ce passage est ainsi libellé : « Lorsqu'une partie d'un territoire d'un État, ou lorsque tout territoire ne faisant pas partie du territoire d'un État, pour les relations internationales duquel cet État est responsable devient partie du territoire d'un autre État⁹ ».

20. Une succession de ce type pose des problèmes au sujet de la monnaie, du trésor et des fonds d'État, et des autres questions visées par les articles 12 à 15, problèmes qui sont propres à chaque catégorie de biens et ne peuvent être traités facilement dans un article d'ordre général.

21. L'article 12, qui concerne la monnaie, est tout à fait significatif à cet égard. Le paragraphe 1 de l'article réunit indistinctement « la monnaie, les réserves d'or et de devises et d'une manière générale les signes monétaires de toutes natures ». En fait, il n'est pas possible de mettre tous ces éléments sur le même plan et d'accorder le même traitement à la monnaie émise, d'une

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

part, et aux réserves d'or et de devises, d'autre part. La monnaie figure au passif et non à l'actif d'un État. Certes, en l'absence d'une promesse de convertir la monnaie en or ou en devises étrangères, l'État émetteur n'aura jamais à supporter ce passif. Néanmoins, malgré son caractère nominal, cette dette ne peut être inscrite à l'article 12 parmi les actifs.

22. Au paragraphe 1 également, l'affirmation selon laquelle les biens en question « passent à l'État successeur » est beaucoup trop générale. Il est nécessaire de préciser si c'est la propriété de la monnaie, le contrôle sur la monnaie ou l'obligation attachée à l'émission de la monnaie qui passe d'un État à un autre. En ce qui concerne la monnaie en circulation, elle reste la propriété de ses détenteurs. Le changement de frontières n'affecte pas cette propriété. Il affecte, cependant, le régime juridique applicable à la circulation de la monnaie. A partir du moment de la succession, ce sont les lois de l'État successeur qui s'appliquent à la détermination de l'instrument légal de paiement dans le territoire transféré. La monnaie de l'État successeur remplace la monnaie de l'État prédécesseur en tant qu'instrument légal de paiement dans ce territoire. La question se pose aussi de savoir si la disposition du paragraphe 1 implique que l'État successeur doit convertir la monnaie de l'État prédécesseur précédemment en circulation dans le territoire transféré en monnaie de l'État successeur. Dans l'affirmative, il est nécessaire de définir le taux auquel cette conversion aurait lieu.

23. Le paragraphe 2 de l'article 12 concerne les « actifs de l'institut central d'émission de l'État prédécesseur ». En cas d'accord prévoyant un transfert proportionnel de ces actifs à l'État successeur, il s'ensuit que cet État devrait assumer une obligation correspondante en ce qui concerne la monnaie émise par l'État prédécesseur. C'est là la seule façon d'éviter que l'opération ne représente un enrichissement injuste pour l'État successeur et une perte pour l'État prédécesseur. Le Rapporteur spécial a adopté une optique différente. Il considère que l'État successeur est le nouvel État souverain sur le territoire transféré, de telle sorte que la monnaie passe sous sa juridiction. D'un point de vue logique, cette position se défend, mais M. Kearney préfère, pour sa part, voir traiter séparément la question de la monnaie en circulation et la question des réserves d'or et de devises, et cela dans un article qui assurerait une certaine protection à l'État prédécesseur.

24. La pratique des États est peu abondante en la matière. Les quelques cas mentionnés par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport¹⁰ n'éclaircissent guère la question; un des exemples donnés remonte à 1898 et un autre concerne un cas très particulier. Ainsi privée du secours de la pratique, la Commission est obligée de recourir à la logique. M. Kearney propose donc de remanier l'article 12 en supprimant toute référence à la monnaie au paragraphe 1, qui ne porterait plus que sur les réserves en or et en devises étrangères.

25. Il faudrait retenir l'idée centrale du paragraphe 2 tout en précisant l'élément temporel et en prévoyant une base appropriée pour la fixation du coefficient de répartition. M. Kearney propose donc de modifier comme suit la dernière partie de ce paragraphe :

« ... en proportion du rapport du volume moyen de la monnaie en circulation dans le territoire transféré pendant les six mois qui ont précédé la date de la succession au volume moyen de la monnaie en circulation dans l'ensemble de l'État prédécesseur pendant la même période. »

M. Kearney propose une période de six mois pour minimiser les incidences des flux monétaires erratiques que la perspective du transfert de territoire pourrait provoquer.

26. Il est nécessaire de traiter le problème de la monnaie couverte par une encaisse et de faire en sorte que cette monnaie ne soit pas une charge pour l'État prédécesseur. Sinon, la balance des paiements de l'État prédécesseur sera détériorée par les créances sur ses devises. C'est pourquoi M. Kearney suggère d'ajouter à l'article 12 un paragraphe 3 ainsi conçu :

« La monnaie et les signes monétaires de l'État prédécesseur qui sont en circulation dans le territoire transféré à la date de la succession sont convertis dans la monnaie de l'État successeur au taux de change notifié au Fonds monétaire international ou, à défaut de ce taux de change, selon la moyenne des cours moyens sur les marchés financiers de l'État prédécesseur et de l'État successeur à la date de la succession. La monnaie et les signes monétaires acquis par l'État successeur dans le cadre de la conversion sont remis à l'État prédécesseur avec toutes les réserves d'or et de devises stockées dans le territoire transféré mais non affectées à ce territoire. »

Dans un monde où les taux de change ne sont pas stables, une formule complexe de ce genre est indispensable. Lorsque le taux de change a été notifié au FMI, ce taux de change sera retenu. Sinon, il faudra prendre le cours moyen entre le prix de vente et le prix d'achat en vigueur sur les marchés financiers intéressés, à la date de la succession.

27. M. USTOR dit qu'il fait porter ses observations sur tous les articles relatifs au transfert d'une partie de territoire, c'est-à-dire les articles 12 à 15. Ces articles traitent du cas où une partie du territoire d'un État devient une partie du territoire d'un autre État. Il s'agit d'un simple transfert volontaire de territoire, et non pas du cas envisagé à l'article 14 du projet de 1974 sur la succession d'États en matière de traités. Un transfert de ce type s'effectue le plus souvent au moyen d'un traité en vertu duquel l'État prédécesseur et l'État successeur décident qu'une partie du territoire du premier État passera au second.

28. En réponse à une question posée par M. Ustor à la séance précédente, le Rapporteur spécial a indiqué que certains biens avaient été retenus parce qu'il ressortait de la pratique des États qu'en général, dans les traités relatifs à des transferts volontaires de territoires, les parties prévoyaient expressément le sort de ces

¹⁰ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 34 à 57, commentaires des articles 12, 16, 20, 24 et 28.

biens. Cette explication soulève un problème qui concerne l'ensemble des articles 12 à 15. Ces articles sont conçus comme des règles supplétives et procèdent de l'hypothèse qu'en l'absence de dispositions contraires du traité conclu entre les États intéressés les biens considérés passent de l'État prédécesseur à l'État successeur. M. Ustor ne saurait souscrire à cette façon de voir. D'après le droit international coutumier contemporain, il n'existe de la part de l'État prédécesseur aucune obligation de transférer la monnaie, le trésor et les fonds d'État, non plus que les autres éléments considérés. C'est précisément parce qu'aucune obligation de ce genre n'existe en droit international que les États intéressés jugent indispensable de régler expressément ces questions par voie de traité.

29. M. SETTE CÂMARA n'a rien à redire au principe sur lequel se fonde l'article 12. Un article de ce genre est nécessaire si la Commission décide de prévoir expressément, dans le projet, le transfert des divers types de biens d'État, encore qu'il soit douteux qu'on puisse qualifier la monnaie de bien d'État.

30. M. Sette Câmara approuve la décision prise par le Rapporteur spécial de supprimer l'ancien paragraphe 1 de l'article 12, qui prévoyait que le privilège d'émission sur l'ensemble du territoire transféré passait à l'État successeur¹¹. Le droit d'émettre de la monnaie est un droit régalien; il n'est soumis à aucune règle.

31. Dans le nouveau texte du paragraphe 1, la référence au territoire transféré est une source de difficultés. La disposition se rapporte à la monnaie et aux réserves d'or qui se trouvent dans le territoire transféré; toutefois, à l'heure actuelle, la plupart des États détiennent d'importantes réserves, et notamment une grande partie de leur or à l'étranger. C'est ainsi que tous les membres du Fonds monétaire international sont tenus de laisser leur quote-part au Fonds; un quart de ces réserves doit être en or et le reste dans certaines devises. Il faudra préciser le paragraphe 1 à cet égard, car, dans l'état actuel du texte, aucune partie de ces réserves détenues à l'étranger ne passera de l'État prédécesseur à l'État successeur. Une autre difficulté provient de la référence à la monnaie et aux autres réserves « affectées » au territoire transféré. Dans un État moderne, il n'est pas possible de déterminer quelle part de la monnaie et des réserves d'or et de devises est affectée à un territoire déterminé.

32. Le paragraphe 2 de l'article 12 dispose que les actifs de l'institut central d'émission dans l'État prédécesseur sont partagés « en proportion du volume de la monnaie circulant ou détenue » dans le territoire transféré. Étant donné la grande mobilité de la monnaie, il sera impossible en pratique de déterminer quel montant est en circulation à la date de la succession. La proposition de M. Kearney d'adopter un volume moyen pendant une période de six mois semble donc réaliste malgré les difficultés d'ordre pratique qu'elle soulève. M. Sette Câmara ne voit cependant pas ce qui justifierait l'adoption d'un coefficient fondée sur le volume de la monnaie mise en circulation ou détenue dans le territoire transféré.

Ce critère est inapproprié, car un institut financier aura une énorme quantité d'argent en circulation, alors qu'une région industrielle, dont la contribution à l'économie du pays est bien plus grande, en aura beaucoup moins. Plusieurs autres critères ont été suggérés, tels que le produit national brut du pays et du territoire transféré. D'autres facteurs pouvant être pris en considération sont le produit de l'impôt et la population.

La séance est levée à 12 h 50.

1327^e SÉANCE

Mercredi 11 juin 1975, à 10 h 20

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tsuruoka, M. Ustor.

Succession d'États dans les matières autres que les traités

(A/CN.4/282¹)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 12 (Monnaie)² (suite)

1. M. TSURUOKA dit que la règle énoncée à l'article 12 n'est pas la seule solution possible du problème de la monnaie. Il faudrait donc la présenter comme étant une règle supplétive, en y ajoutant la restriction : « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ». Le Rapporteur spécial a trop mis l'accent, à son avis, sur le caractère de créance et de dette que revêt la monnaie, dont la nature a, en effet, subi des changements considérables au cours des dernières années. Il faut établir une distinction entre les monnaies qui ont cours sur le marché mondial et les autres. Lorsqu'il s'agit d'une monnaie comme le dollar, qui a un cours universel, il n'y a pas lieu d'envisager une compensation en or ou en devises; mais lorsque la monnaie n'a pas un cours mondial, la question de la compensation peut se poser. Par exemple, quand l'île d'Okinawa a été rendue au Japon, étant donné que le dollar a cours dans le monde entier et est universellement admis

¹¹ *Ibid.*, p. 33, art. 12.

¹ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 93.

² Pour texte, voir 1325^e séance, par. 6.