

**RAPPORT**  
**DE LA**  
**COMMISSION DU DROIT**  
**INTERNATIONAL**  
**sur les travaux de sa trente et unième session**

---

**14 mai-3 août 1979**

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**

**DOCUMENTS OFFICIELS : TRENTE-QUATRIÈME SESSION**

**SUPPLÉMENT N° 10 (A/34/10)**



**NATIONS UNIES**

**New York, 1979**

#### NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

L'expression Annuaire (suivie de points de suspension et de l'année : Annuaire .... 1977) s'entend de l'Annuaire de la Commission du droit international.

Une version linotypée du rapport de la Commission paraîtra dans la deuxième partie du volume II de l'Annuaire de la Commission du droit international, 1979.

Un astérisque placé dans une citation indique que le passage qui précède immédiatement l'astérisque n'était pas en italique dans l'original.



[14 août 1979]

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>		<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I	ORGANISATION DE LA SESSION .....	1 - 16	1
	A. Composition de la Commission et participation à la session .....	3 - 5	2
	B. Bureau .....	6 - 7	3
	C. Comité de rédaction .....	8	3
	D. Groupe de travail sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique ....	9	3
	E. Groupe de travail sur le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux .....	10	4
	F. Statut juridique des membres de la Commission au lieu où se trouve son siège permanent ....	11 - 13	4
	G. Secrétariat .....	14	5
	H. Ordre du jour .....	15 - 16	5
II	SUCCESSION D'ETATS DANS DES MATIERES AUTRES QUE LES TRAITES .....	17 - 55	7
	A. Introduction .....	17 - 52	7
	1. Historique des travaux de la Commission .	17 - 45	7
	2. Remarques d'ordre général relatives au projet d'articles .....	46 - 52	18
	a) Forme du projet .....	46	18
	b) Champ d'application du projet .....	47 - 49	18
	c) Structure du projet .....	50 - 52	19
	B. Projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités .....		22
	PARTIE I. INTRODUCTION .....		22
	Commentaire .....		22

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
II (suite)	Article 1. Portée des présents articles .....	22
	Commentaire .....	22
	Article 2. Expressions employées .....	23
	Commentaire .....	24
	Article 3. Cas de succession d'Etats visés par les présents articles .....	26
	Commentaire .....	26
	<b>PARTIE II. BIENS D'ETAT .....</b>	<b>28</b>
	Section 1. Dispositions générales .....	28
	Article 4. Portée des articles de la présente partie .	28
	Commentaire .....	28
	Article 5. Biens d'Etat .....	28
	Commentaire .....	28
	Article 6. Droit de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent .....	31
	Commentaire .....	31
	Article 7. Date du passage des biens d'Etat .....	33
	Commentaire .....	33
	Article 8. Passage des biens d'Etat sans compensation	34
	Commentaire .....	35
	Article 9. Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers .....	36
	Commentaire .....	36
	Section 2. Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats .....	37
	Commentaire .....	37
	Choix en matière de typologie successorale ..	38
	Choix entre des règles générales et des règles se rapportant à des biens visés "in concreto" .....	40
	Distinction entre biens immobiliers et biens mobiliers .....	41
	Critères du rattachement des biens au territoire .....	42
	Aspects spécifiques liés à la mobilité des biens .....	43
	Le principe de l'équité .....	45

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
II (suite)		
Article 10. Transfert d'une partie du territoire d'un Etat .....		48
Commentaire .....		48
Article 11. Etat nouvellement indépendant .....		63
Commentaire .....		63
Article 12. Unification d'Etats .....		80
Commentaire .....		80
Article 13. Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat .....		82
Article 14. Dissolution d'un Etat .....		82
Commentaire .....		83
PARTIE III. DETTES D'ETAT .....		90
Section 1. Dispositions générales .....		90
Article 15. Portée des articles de la présente partie Commentaire .....		90 91
Article 16. Dette d'Etat .....		91
Commentaire .....		91
Notion de dette et rapports qu'elle établit .		91
Exclusion des dettes d'un Etat autre que l'Etat prédécesseur .....		93
Exclusion des dettes d'un organe non étatique .....		96
Question des "dettes odieuses" .....		108
Définition de la dette d'Etat .....		109
Article 17. Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent .....		110
Commentaire .....		111
Article 18. Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers .....		111
Commentaire .....		111
Section 2. Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats .....		119
Commentaire .....		119
Article 19. Transfert d'une partie du territoire d'un Etat .....		119
Commentaire .....		120

Table des matières (suite)

Paragraphes    Page

Chapitre

II  
(suite)

Article 20. Etat nouvellement indépendant .....		137
Commentaire .....		137
Décolonisation ancienne .....		140
Décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale .....		144
Situation financière des Etats nouvellement indépendants .....		155
Règle exprimée à l'article 20 .....		161
Article 21. Unification d'Etats .....		171
Commentaire .....		171
Article 22. Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat .....		178
Article 23. Dissolution d'un Etat .....		178
Commentaire des articles 22 et 23 .....		179
ADDITIF. ARCHIVES D'ETAT .....	53 - 55	195
Introduction .....	53 - 55	195
Observations générales .....		198
Article A. Archives d'Etat .....		203
Commentaire .....		203
Article B. Etat nouvellement indépendant .....		209
Commentaire .....		209
III    RESPONSABILITE DES ETATS .....	56 - 75	222
A.    Introduction .....	56 - 74	222
1. Aperçu historique des travaux .....	56 - 59	222
2. Portée du projet .....	60 - 65	224
3. Economie générale du projet .....	66 - 67	227
4. Etat d'avancement des travaux .....	68 - 74	229
B.    Projet d'articles sur la responsabilité des Etats .....	75	233
1. Texte de tous les articles du projet adoptés jusqu'ici par la Commission .....		233

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragrapnes</u>	<u>Page</u>
III (suite)		
2. Texte des articles 28 à 32 et des commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa trente et unième session .....		243
CHAPITRE IV. IMPLICATION D'UN ETAT DANS LE FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE D'UN AUTRE ETAT ( <u>suite</u> ) .....		243
Article 28. Responsabilité d'un Etat pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat .....		243
Commentaire .....		244
CHAPITRE V. CIRCONSTANCES EXCLUANT L'ILLICITE .....		280
Commentaire .....		280
Article 29. Consentement .....		289
Commentaire .....		289
Article 30. Contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite .....		307
Commentaire .....		307
Article 31. Force majeure et cas fortuit .....		326
Commentaire .....		326
Article 32. Détresse .....		360
Commentaire .....		360
IV		
QUESTION DES TRAITES CONCLUS ENTRE ETATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	76 - 85	368
A. Introduction .....	76 - 84	368
B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales .....	85	372
1. Texte de tous les articles du projet adoptés jusqu'ici par la Commission .....		372

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IV (suite)		
2. Texte des articles 39 à 60 et commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa trente et unième session .....		405
PARTIE IV. AMENDEMENT ET MODIFICATION DES TRAITES .....		405
Article 39. Règle générale relative à l'amendement des traités .....		405
Commentaire .....		405
Article 40. Amendement des traités multilatéraux .....		406
Commentaire .....		407
Article 41. Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement .....		408
Commentaire .....		408
PARTIE V. NULLITE, EXTINCTION ET SUSPENSION DE L'APPLICATION DES TRAITES .....		409
Section 1. Dispositions générales .....		409
Article 42. Validité et maintien en vigueur des traités .....		409
Commentaire .....		409
Article 43. Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité .....		410
Commentaire .....		411
Article 44. Divisibilité des dispositions d'un traité .....		411
Commentaire .....		412
Article 45. Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application .....		413
Commentaire .....		414
Section 2. Nullité des traités .....		417
Article 46. Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités .....		417
Commentaire .....		417

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IV (suite)	Article 47. Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité ....	420
	Commentaire .....	421
	Article 48. Erreur .....	422
	Commentaire .....	422
	Article 49. Dol .....	424
	Commentaire .....	424
	Article 50. Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale .....	425
	Commentaire .....	425
	Article 51. Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale .....	426
	Commentaire .....	426
	Article 52. Contrainte exercée sur un Etat ou sur une organisation internationale par la menace ou l'emploi de la force .....	427
	Commentaire .....	427
	Article 53. Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens) .....	430
	Commentaire .....	431
	Section 3. Extinction des traités et suspension de leur application .....	432
	Article 54. Extinction d'un traité ou retrait en vertu des dispositions du traité ou par consentement des parties .....	432
	Commentaire .....	432
	Article 55. Nombre des parties à un traité multi- latéral tombant au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur ....	433
	Commentaire .....	433
	Article 56. Dénonciation ou retrait dans le cas d'un traité ne contenant pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénon- ciation ou au retrait .....	434
	Commentaire .....	434

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>		<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IV (suite)	Article 57. Suspension de l'application d'un traité en vertu de ses dispositions ou par consentement des parties .....		435
	Commentaire .....		436
	Article 58. Suspension de l'application d'un traité multilatéral par accord entre certaines parties seulement .....		436
	Commentaire .....		437
	Article 59. Extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur .....		437
	Commentaire .....		438
	Article 60. Extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation .....		438
	Commentaire .....		439
V	LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES VOIES D'EAU INTERNATIONALES A DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION .....	86 - 148	440
	A. Introduction .....	86 - 110	440
	B. Examen du sujet à la présente session .....	111 - 148	449
	1. Nature du sujet .....	113 - 118	450
	2. Champ du sujet .....	119 - 127	451
	3. La question de la formulation de règles sur le sujet .....	128 - 133	456
	4. La méthodologie à suivre pour formuler des règles sur le sujet .....	134 - 140	459
	5. Collecte et échange de données sur les voies d'eau internationales .....	141 - 143	464
	6. Travaux futurs sur le sujet .....	144 - 148	466



Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
VI	STATUT DU COURRIER DIPLOMATIQUE ET DE LA VALISE DIPLOMATIQUE NON ACCOMPAGNEE PAR UN COURRIER DIPLOMATIQUE .....	149 - 165 469
A.	Introduction .....	149 - 155 469
B.	Vues générales concernant l'élaboration d'un protocole .....	156 - 162 471
C.	Observations et propositions concernant les éléments éventuels d'un protocole .....	473
	1. Définition du "courrier diplomatique" .....	473
	2. Fonction du courrier diplomatique .....	476
	3. Nomination multiple du courrier diplomatique .....	476
	4. Privilèges et immunités du courrier diplomatique (en général) .....	477
	4 a) Inviolabilité de la personne .....	478
	4 a) i) Immunité d'arrestation ou de détention .....	479
	4 a) ii) Exemption des formalités de fouille et d'inspection personnelles .....	479
	4 a) iii) Exemption des formalités de fouille et d'inspection des bagages personnels .....	480
	4 b) Inviolabilité de la résidence .....	480
	4 c) Inviolabilité des moyens de transport .....	481
	4 d) Immunité de juridiction .....	481
	4 e) Renonciation aux immunités .....	482
	5. Facilités accordées au courrier diplomatique .....	482
	6. Durée des privilèges et immunités du courrier diplomatique .....	483
	7. Nationalité du courrier diplomatique .....	484

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
VI (suite)	8. Cessation des fonctions du courrier diplomatique .....	484
	9. Conséquences de la rupture ou de la suspension des relations diplomatiques, du rappel de missions diplomatiques ou d'un conflit armé .....	485
	10. Octroi de visas au courrier diplomatique .....	486
	11. Personnes déclarées non acceptables .....	486
	12. Statut du courrier diplomatique ad hoc .....	488
	13. Définition de la "valise diplomatique" .....	490
	14. Statut de la valise diplomatique accompagnée par un courrier diplomatique .....	492
	15. Statut de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique .....	495
	A. Dispositions générales .....	495
	B. Valise diplomatique confiée au commandant d'un aéronef commercial ou d'un navire .....	498
	16. Respect des lois et règlements de l'état accréditaire .....	501
	17. Obligations de l'Etat accréditaire .....	501
	A. Dispositions générales .....	501
	B. Obligations de l'Etat accréditaire en cas de décès ou d'accident du courrier diplomatique le mettant dans l'impossibilité de s'acquitter de ses fonctions .....	502
	18. Obligations de l'Etat de transit .....	503
	A. Dispositions générales .....	503
	B. Obligations de l'Etat de transit en cas de décès ou d'accident du courrier diplomatique le mettant dans l'impossibilité de s'acquitter de ses fonctions .....	505
	19. Obligations de l'Etat tiers en cas de force majeure ..	505

Table des matières (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
VI (suite)	D. Points supplémentaires à étudier .....	506
	E. Conclusions et recommandations .....	163 - 165 507
VII	IMMUNITES JURIDICTIONNELLES DES ETATS ET DE LEURS BIENS .....	166 - 183 508
VIII	REEXAMEN DU PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES TRAITES MULTILATERAUX .....	184 - 195 514
IX	AUTRES DECISIONS ET CONCLUSIONS .....	196 - 234 519
	A. Désignation de Rapporteurs spéciaux .....	196 - 197 519
	B. Programme et méthodes de travail de la Commission .....	198 - 210 519
	C. Rapports avec la Cour internationale de Justice .....	211 - 213 522
	D. Coopération avec d'autres organismes .....	214 - 224 523
	1. Comité juridique interaméricain .....	214 - 216 523
	2. Comité juridique consultatif africano-asiatique .....	217 - 220 524
	3. Comité européen de coopération juridique .....	221 - 224 525
	E. Date et lieu de la trente-deuxième session	225 526
	F. Représentation à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale .....	226 526
	G. Séminaire de droit international .....	227 - 234 526

## CHAPITRE PREMIER

### ORGANISATION DE LA SESSION

1. La Commission du droit international, créée en application de la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale en date du 21 novembre 1947, a, conformément à son statut joint en annexe à ladite résolution et modifié ultérieurement, tenu sa trente et unième session à son siège permanent, à l'Office des Nations Unies à Genève, du 14 mai au 3 août 1979. La session a été ouverte par M. Erik Suy, Secrétaire général adjoint, conseiller juridique.

2. Le présent rapport rend compte des travaux accomplis par la Commission au cours de cette session. Le chapitre II, qui traite de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, contient un exposé des travaux de la Commission sur le sujet, ainsi que les 25 projets d'articles et les commentaires y relatifs qui ont été provisoirement adoptés par la Commission. Le chapitre III, qui traite de la responsabilité des Etats, contient un exposé des travaux de la Commission sur ce sujet ainsi que les 32 projets d'articles adoptés jusqu'à présent à titre provisoire et les commentaires relatifs à cinq de ces articles, qui ont été adoptés à la trente et unième session à titre provisoire. Le chapitre IV, qui concerne la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, contient un exposé des travaux de la Commission sur ce sujet ainsi que les 66 projets d'articles adoptés jusqu'à présent à titre provisoire et les commentaires relatifs à 22 de ces articles, qui ont été adoptés à la trente et unième session à titre provisoire. Les chapitres V, VI, VII et VIII portent respectivement sur les travaux accomplis par la Commission à sa trente et unième session en ce qui concerne les sujets suivants : le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, et le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux. Enfin, le chapitre IX a trait à la désignation de rapporteurs spéciaux au programme et aux méthodes de travail de la Commission et à un certain nombre de questions, administratives et autres.

A. Composition de la Commission et participation à la session

3. La Commission est composée des membres suivants :

- M. Julio BARBOZA (Argentine);
- M. Mohammed BEDJAOUI (Algérie);
- M. Juan José CALLE y CALLE (Pérou);
- M. Jorge CASTAÑEDA (Mexique);
- M. Emmanuel Kodjoe DADZIE (Ghana);
- M. Leonardo DÍAZ-GONZÁLEZ (Venezuela);
- M. Jens EVENSEN (Norvège);
- M. Laurel B. FRANCIS (Jamaïque);
- M. Boutros Boutros GHALI (Égypte);
- M. S.P. JAGOTA (Inde);
- M. Frank X.J.C. NJENGA (Kenya);
- M. Nikolai A. OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques);
- M. Christopher Walter PINTO (Sri Lanka)
- M. R.Q. QUENTIN-BAXTER (Nouvelle-Zélande);
- M. Paul REUTER (France);
- M. Willem RIPHAGEN (Pays-Bas);
- M. Milan ŠAHOVIĆ (Yougoslavie)
- M. Stephen M. SCHWEBEL (États-Unis d'Amérique);
- M. Sompong SUCHARITKUL (Thaïlande);
- M. Abdul Hakim TABIBI (Afghanistan);
- M. Doudou THIAM (Sénégal);
- M. Senjin TSURUOKA (Japon);
- Sir Francis VALLAT (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord);
- M. Stephan VEROSTA (Autriche);
- M. Alexander YANKOV (Bulgarie).

4. Le 29 mai 1979, la Commission a élu M. Jens Evensen (Norvège), M. Boutros Boutros Ghali (Égypte) et M. Julio Barboza (Argentine) aux sièges laissés vacants par la démission de M. Roberto Ago, M. Abdullah El-Erian et M. José Sette Câmara, élus à la Cour internationale de Justice.

5. Tous les membres de la Commission ont assisté à des séances au cours de la trente et unième session de la Commission. Certains membres de la Commission n'ont pas été en mesure d'assister à toutes les séances<sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Au sujet de la question de la participation, voir par. 209 ci-après.

## B. Bureau

6. A sa 1530ème séance, le 14 mai 1979, la Commission a élu le Bureau suivant :

Président : M. Milan Sahović

Premier Vice-Président : M. Christopher Walter Pinto

Deuxième Vice-Président : M. Leonardo Díaz-González

Président du Comité de rédaction : M. Willem Riphagen

Rapporteur : M. Emmanuel Kodjoe Dadzie

7. A la trente et unième session de la Commission, le Bureau élargi était composé des membres du Bureau, d'anciens présidents de la Commission et des rapporteurs spéciaux. Il était présidé par le Président de session de la Commission. A sa 1549ème séance, le 11 juin 1979, sur recommandation du Bureau élargi, la Commission a constitué pour la session un groupe de planification chargé d'examiner les questions concernant l'organisation des travaux de la Commission ainsi que son programme et ses méthodes de travail, et de faire rapport à ce sujet au Bureau élargi. Le Groupe de planification était composé des membres suivants :

M. Christopher Walter Pinto (Président), M. Leonardo Díaz-González, M. Laurel B. Francis, M. Frank X.J.C. Njenga, M. Nikolai A. Ouchakov, M. Paul Reuter, M. Stephen M. Schwebel, M. Abdul Hakim Tabibi, M. Doudou Thiam, M. Senjin Tsuruoka, Sir Francis Vallat et M. Alexander Yankov.

## C. Comité de rédaction

8. Le 31 mai 1979, à sa 1543ème séance, la Commission a nommé un comité de rédaction composé des membres suivants : M. Julio Barboza, M. Laurel B. Francis, M. Frank X.J.C. Njenga, M. Nikolai A. Ouchakov, M. R.Q. Quentin-Baxter, M. Paul Reuter, M. Stephen M. Schwebel, M. Sompong Sucharitkul, M. Senjin Tsuruoka, M. Stephan Verosta et M. Alexander Yankov. La Commission a élu M. Willem Riphagen président du Comité de rédaction. M. Emmanuel Kodjoe Dadzie a aussi pris part aux travaux du Comité en qualité de rapporteur de la Commission.

## D. Groupe de travail sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique

9. A sa 1546ème séance, le 6 juin 1979, la Commission a reconstitué le Groupe de travail sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, qui a été chargé d'étudier cette question, comme le demandait le paragraphe 5 de la partie I de la résolution 33/139 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1978, et de faire rapport à ce sujet à la Commission. Le Groupe de travail se composait des membres

suyvants : M. Alexander Yankov (Président), M. Emmanuel Kodjoe Dadzie, M. Leonardo Díaz-González, M. Jens Evensen, M. Laurel B. Francis, M. Nikolai A. Ouchakov, M. Willem Riphagen, M. Sompong Sucharitkul, M. Abdul Hakim Tabibi et M. Doudou Thiam.

E. Groupe de travail sur le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux

10. A sa 1546ème séance, le 6 juin 1979, la Commission a reconstitué le groupe de travail créé en 1977 pour étudier la question intitulée "Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux", question sur laquelle la Commission avait été invitée à présenter ses observations, ainsi qu'il ressort du paragraphe 2 de la résolution 32/48 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1977. La Commission a élargi la composition du Groupe de travail et l'a prié de lui soumettre un rapport final sur la question. Le Groupe de travail était composé des membres suivants : M. R.Q. Quentin-Baxter (Président); M. Juan José Calle y Calle, M. Emmanuel Kodjoe Dadzie, M. Leonardo Díaz-González, M. Laurel B. Francis, M. Frank X.J.C. Njenga, M. Nikolai A. Ouchakov, M. Christopher Walter Pinto, M. Senjin Tsuruoka, Sir Francis Vallat et M. Alexander Yankov.

F. Statut juridique des membres de la Commission au lieu où se trouve son siège permanent

11. Dans son rapport sur les travaux de sa trentième session, la Commission a estimé qu'il était "indispensable de mieux définir le statut juridique de la CDI au lieu où se trouve son siège permanent, et notamment les immunités, privilèges et facilités auxquels elle-même et ses membres ont droit", et elle a prié le Secrétaire général d'étudier la question et de "prendre les mesures appropriées en liaison avec les autorités suisses"<sup>2/</sup>.

12. A sa 1532ème séance, le 16 mai 1979, le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, a fait une déclaration au sujet des mesures qui avaient été prises conformément à la demande susmentionnée et il a fait savoir qu'il avait été informé par les autorités suisses de la décision prise en la matière par le Conseil fédéral suisse le 9 mai 1979. Le texte de la décision, tel qu'il figure dans un communiqué adressé au Secrétaire général, est le suivant :

---

<sup>2/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 416, par. 199 (Annuaire de la Commission du droit international 1978, vol. II (Deuxième partie), p. 174, document A/33/10, par. 199).

"Sur proposition du Département politique fédéral, le Conseil fédéral a décidé, le 9 mai 1979, d'accorder par analogie aux membres de la Commission du droit international, pendant la durée des sessions de la Commission à Genève, les privilèges et immunités dont jouissent les juges de la Cour internationale de Justice en séjour en Suisse. Il s'agit des privilèges et immunités dont jouissent les chefs de mission accrédités auprès des organisations internationales à Genève. Les membres de la Commission du droit international auront droit à une carte de légitimation rouge spéciale."

13. Le 21 mai 1979, le Président de la Commission du droit international, s'exprimant au nom de la Commission et de ses membres, a remercié par lettre le Conseil fédéral et le Département politique fédéral suisses de la décision susmentionnée, qui ne manquerait pas de faciliter aux membres de la Commission l'exercice de leurs fonctions pendant les sessions de la Commission à Genève.

#### G. Secrétariat

14. M. Erik Suy, Secrétaire général adjoint, conseiller juridique, a représenté le Secrétaire général à la session. M. Valentin A. Romanov, Directeur de la Division de la codification au Service juridique, a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission et, en l'absence du conseiller juridique, a représenté le Secrétaire général. M. Santiago Torres-Bernárdez, Directeur adjoint de la Division de la codification, a exercé les fonctions de secrétaire adjoint de la Commission. M. Eduardo Valencia-Ospina, juriste hors classe, a exercé les fonctions de premier sous-secrétaire et MM. Moritaka Hayashi et Larry D. Johnson, juristes, celles de sous-secrétaires.

#### H. Ordre du jour

15. A sa 1530ème séance, le 14 mai 1979, la Commission a adopté pour sa trente et unième session l'ordre du jour ci-après :

1. Nomination à des sièges devenus vacants après élection à la Commission (art. 11 du statut)
2. Responsabilité des Etats
3. Succession d'Etats dans les matières autres que les traités
4. Question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales
5. Le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation
6. Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux (par. 2 de la résolution 32/48 de l'Assemblée générale)
7. Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (par. 5 de la première partie de la résolution 33/139 de l'Assemblée générale; par. 5 de la résolution 33/140 de l'Assemblée générale)



8. Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet)
  9. Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international
  10. Immunité juridictionnelle des Etats et de leurs biens
  11. Programme de travail à long terme
  12. Organisation des travaux futurs
  13. Coopération avec d'autres organismes
  14. Date et lieu de la trente-deuxième session
  15. Questions diverses.
16. La Commission a examiné tous les points inscrits à son ordre du jour, à l'exception du point 8 (Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet)) et du point 9 (Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international), qui n'ont été examinés que du point de vue de l'organisation<sup>3/</sup>. Au cours de la session, elle a tenu 54 séances publiques (de la 1530ème à la 1583ème séance) et deux séances privées (le 29 mai et le 30 juillet 1979). En outre, le Comité de rédaction a tenu 21 séances, le Bureau élargi de la Commission cinq séances et le Groupe de planification quatre séances. Le Groupe de travail sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique a tenu trois séances et le Groupe de travail sur le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux cinq séances.

---

<sup>3/</sup> Voir par. 196 et 206 ci-après.

SUCCESSION D'ETATS DANS DES MATIERES AUTRES QUE LES TRAITES

A. Introduction

1. Historique des travaux de la Commission

17. La Commission a pris à sa dix-neuvième session, en 1967, de nouvelles dispositions pour traiter de la "Succession d'Etats et de gouvernements"<sup>4/</sup>, question qui figurait sur la liste des matières qu'elle avait choisies en 1949 en vue de leur codification<sup>5/</sup>. Elle a décidé notamment de partager la question entre plusieurs rapporteurs spéciaux, en la divisant selon les trois grandes rubriques du plan général énoncé dans le rapport présenté en 1963 par sa sous-commission sur la succession d'Etats et de gouvernements<sup>6/</sup>. Ces trois rubriques étaient libellées comme suit :

- a) La succession en matière de traités;
- b) La succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités; et
- c) La succession et la qualité de membre des organisations internationales.

18. Egalement en 1967, la Commission a nommé sir Humphrey Waldock rapporteur spécial sur la succession en matière de traités et M. Mohammed Bejaoui rapporteur spécial sur la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités. Elle a décidé de laisser de côté, momentanément, la troisième rubrique, concernant la succession et la qualité de membre des organisations internationales<sup>7/</sup>.

---

<sup>4/</sup> Pour un historique détaillé de l'ensemble de la question, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Supplément No 9 (A/7209/Rev.1), p. 23 et suiv., par. 29 à 42 (Annuaire ... 1968, vol. II, p. 221 et suiv., doc. A/7209/Rev.1, par. 29 à 42), et ibid., vingt-quatrième session, Supplément No 10 (A/7610/Rev.1), p. 20 et suiv., par. 20 à 34 (Annuaire ... 1969, vol. II, p. 231 et suiv., doc. A/7610/Rev.1, par. 20 à 34).

<sup>5/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément No 10 (A/925), p. 3, par. 16.

<sup>6/</sup> Ibid., dix-huitième session, supplément No 9 (A/5509), p. 44, annexe II (Annuaire ... 1963, vol. II, p. 271, doc. A/5509, annexe II).

<sup>7/</sup> Ibid., vingt-deuxième session, Supplément No 9 (A/6709/Rev.1), p. 25, par. 38 à 41 (Annuaire ... 1967, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 38 à 41).

19. En 1974, sur la base du projet d'articles provisoire qu'elle avait adopté antérieurement, ainsi que des observations reçues à ce sujet des gouvernements d'Etats membres, elle a adopté un projet final de 39 articles sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>8/</sup>. Par sa résolution 3496 (XXX), du 15 décembre 1975, l'Assemblée générale a décidé de convoquer une conférence de plénipotentiaires en 1977 pour examiner ce projet d'articles et "consacrer le résultat de ses travaux dans une convention internationale et dans tels autres instruments qu'elle jugera appropriés". Comme suite à la résolution 31/18 de l'Assemblée générale, du 24 novembre 1976, la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités s'est réunie à Vienne du 4 avril au 6 mai 1977. La Conférence a adopté un rapport recommandant à l'Assemblée générale de décider de réunir à nouveau la Conférence pendant le premier semestre de 1978 pour une session finale de quatre semaines<sup>9/</sup>. Après avoir examiné ce rapport, l'Assemblée générale a approuvé, par sa résolution 32/47, du 8 décembre 1977, la convocation d'une reprise de la session de la Conférence à Vienne, à partir du 31 juillet 1978, pour une période de trois semaines, ou de quatre, si cela s'avérait nécessaire. A la reprise de la session, qui s'est tenue à Vienne du 31 juillet au 23 août 1978, la Conférence a achevé l'examen du projet d'articles et a adopté, le 23 août 1978, le texte de la "Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités"<sup>10/</sup>.

20. A la suite de sa désignation comme rapporteur spécial, M. Bedjaoui a présenté à la Commission à sa vingtième session, en 1968, un premier rapport sur la succession d'Etats et les droits et obligations découlant de sources autres que les traités<sup>11/</sup>. Il y examinait notamment la délimitation du sujet qui lui était confié et, partant, l'intitulé qu'il convenait de lui donner ainsi que les divers aspects que l'on pouvait y distinguer. A la suite de la discussion de ce rapport, la Commission a pris la même année plusieurs décisions, dont une concernait la délimitation et l'intitulé du sujet et une autre la priorité à accorder à un aspect particulier de la succession d'Etats.

---

<sup>8/</sup> Ibid., vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p.15 et suiv., chap. II, sect. D (Annuaire ... 1974, vol. II [première partie], p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D).

<sup>9/</sup> A/CONF.80/15. Voir aussi Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément No 32 (A/32/32), p. 56.

<sup>10/</sup> Voir A/CONF.80/31 et Corr.1 (français seulement), 2 (anglais seulement et 3 (espagnol seulement). La Convention est ouverte à la signature de tous les Etats jusqu'au 31 août 1979, au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York. La Convention est sujette à ratification et reste ouverte à l'adhésion de tout Etat.

<sup>11/</sup> Annuaire ... 1968, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204.

21. Faisant siennes les recommandations contenues dans le premier rapport du Rapporteur spécial, la Commission a estimé que le critère de délimitation entre le sujet qui était confié à M. Bedjaoui et celui de la succession d'Etats en matière de traités devrait être "la matière successorale", c'est-à-dire le contenu de la succession, et non ses modalités. Elle a décidé, comme l'avait suggéré le Rapporteur spécial, de supprimer de l'intitulé du sujet qui lui était confié toute mention des "sources", afin d'éviter toute ambiguïté quant à sa délimitation. En conséquence, la Commission a modifié cet intitulé et remplacé le libellé primitif : "La succession et les droits et obligations découlant de sources autres que les traités" par le titre suivant : "La succession dans les matières autres que les traités"<sup>12/</sup>.

22. L'Assemblée générale a entériné cette décision au paragraphe 4, al. b, de sa résolution 2634 (XXV), du 12 novembre 1970, par lequel elle a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux en vue "d'avancer l'examen de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités". L'omission par l'Assemblée dans cette recommandation de toute référence à "la succession de gouvernements" reflète la décision qu'avait prise la Commission à sa vingtième session d'accorder la priorité à la succession d'Etats et de ne considérer pour le moment la succession de gouvernements "que dans la mesure où cela sera nécessaire pour compléter l'étude sur la succession d'Etats"<sup>13/</sup>.

23. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut<sup>14/</sup>, le premier rapport du Rapporteur spécial passait en revue divers aspects du sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Dans le rapport de la CDI sur les travaux de sa vingtième session, il est dit à cet égard que pendant le débat

"quelques membres de la Commission ont évoqué certains aspects particuliers du sujet (biens publics, dettes publiques, régime juridique de l'Etat précesseur, problèmes territoriaux, condition des habitants, droits acquis) et ont présenté à ce propos des observations de caractère préliminaire".

Le rapport ajoute qu'étant donné l'ampleur et la complexité du sujet

"les membres de la Commission ont été partisans d'accorder la priorité, dans l'immédiat, à l'étude d'un ou deux aspects particuliers, étant entendu que cela ne signifiait en aucune manière que l'on ne devrait pas examiner ultérieurement toutes les questions comprises dans ce sujet" <sup>15/</sup>.

---

<sup>12/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Supplément No 9 (A/7209/Rev.1), p. 27, par. 46 (Annuaire ... 1968, vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46). Voir aussi par. 47 et 48 ci-après.

<sup>13/</sup> Ibid., dix-huitième session, Supplément No 9 (A/5509), p. 39, par. 57 (Annuaire ... 1963, vol. II, p. 234, doc. A/5509, par. 57).

<sup>14/</sup> Par. 20.

<sup>15/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Supplément No 9 (A/7209/Rev.1), p. 30 et 31, par. 73 et 78 (Annuaire ... 1968, vol. II, p. 228 et 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 73 et 78).

Le rapport note aussi que l'opinion dominante des membres de la Commission a été qu'il convenait de commencer par examiner les aspects économiques de la succession. Il déclare :

"On a d'abord suggéré de commencer par les problèmes des biens publics et des dettes publiques. Mais comme cet aspect de la question paraissait trop limité, on a proposé de le combiner avec la question des ressources naturelles, de manière à réunir en un tout les problèmes de succession concernant les divers moyens (intérêts et droits) économiques, y compris les questions liées aux droits de concession et aux contrats administratifs (droits acquis). En conséquence, la Commission a décidé d'intituler cet aspect du sujet "La succession d'Etats en matière économique et financière" et a chargé le Rapporteur spécial de préparer un rapport sur cette question pour la prochaine (vingt et unième) session de la Commission 16/."

24. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial 17/, présenté à la vingt et unième session de la CDI (1969), était intitulé "Les droits acquis économiques et financiers et la succession d'Etats". Dans son rapport sur les travaux de cette session, la Commission note qu'au cours de la discussion de la matière la plupart des membres, estimant que la question des droits acquis était extrêmement controversée et que son étude prématurée risquerait de retarder les travaux sur l'ensemble du sujet, ont exprimé l'avis "qu'il y avait lieu d'adopter une méthode empirique pour la codification de la succession en matière économique et financière, en commençant de préférence par une étude sur les biens et dettes publics 18/". Le rapport de la Commission indique que celle-ci a "prié le Rapporteur spécial de préparer un autre rapport contenant un projet d'articles sur la succession d'Etats en matière économique et financière". Il constate, en outre, que "la Commission a pris acte de l'intention du Rapporteur spécial de consacrer son prochain rapport aux biens et dettes publics 19/".

25. De 1970 à 1972, aux vingt-deuxième, vingt-troisième et vingt-quatrième sessions de la Commission, le Rapporteur spécial a présenté à la CDI trois rapports : son troisième rapport 20/ en 1970, son quatrième 21/ en 1971 et son cinquième 22/ en 1972.

---

16/ Ibid., p. 31, par. 79 (ibid., p. 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 79).

17/ Annuaire ... 1969, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

18/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Supplément No 10, doc. A/7610/Rev.1, p. 26 et 27, par. 61 (Annuaire ... 1969, vol. II, p. 237 et 238, doc. A/7610/Rev.1, par. 61).

19/ Ibid., par. 62 (ibid., p. 238, par. 62).

20/ Annuaire ... 1970, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226.

21/ Annuaire ... 1971, vol. II (première partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1.

22/ Annuaire ... 1972, vol. II, p. 67, doc. A/CN.4/259.

Chacun de ces rapports était consacré à la succession d'Etats aux biens publics et proposait des articles sur la matière. Absorbée par d'autres tâches, la Commission n'a pu examiner aucun de ces rapports au cours de ses vingt-deuxième (1970), vingt-troisième (1971) et vingt-quatrième (1972) sessions. Elle a toutefois fait figurer un résumé des troisième et quatrième rapports dans son rapport sur les travaux de sa vingt-troisième session<sup>23/</sup> et un aperçu du cinquième dans son rapport sur sa vingt-quatrième session<sup>24/</sup>.

26. Aux vingt-cinquième (1970), vingt-sixième (1971) et vingt-septième (1972) sessions de l'Assemblée générale, pendant l'examen par la Sixième Commission des rapports de la CDI, plusieurs représentants ont émis le voeu que des progrès soient accomplis dans l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités<sup>25/</sup>. Le 12 novembre 1970, l'Assemblée générale adoptait la résolution 2634 (XXV), par laquelle elle recommandait à la Commission, au paragraphe 4, al. b) de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats en vue d'avancer l'examen de la question. Le 3 décembre 1971, au paragraphe 4, al. a) de la section I de sa résolution 2780 (XXVI), l'Assemblée recommandait à nouveau à la Commission d'avancer l'examen de la question. Enfin, le 28 novembre 1972, au paragraphe 3, al. c) de la section I de sa résolution 2926 (XXVII), l'Assemblée recommandait à la Commission "de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, compte tenu des vues et des considérations indiquées dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale".

27. En 1973, à la vingt-cinquième session de la Commission, le Rapporteur spécial a présenté un sixième rapport<sup>26/</sup>, consacré, comme ses trois rapports précédents, à la succession d'Etats aux biens publics. Le sixième rapport révisait et complétait le projet d'articles soumis antérieurement, compte tenu notamment du projet provisoire sur la succession d'Etats en matière de traités adopté par la Commission en 1972<sup>27/</sup>. Il contenait une série d'articles ayant trait aux biens publics en

---

<sup>23/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément No 10 (A/8410/Rev.1), p. 69 et suiv., par. 77 à 98 (Annuaire ... 1971) vol. II [première partie], p. 361 et suiv., doc. A/8410/Rev.1, par. 77 à 98).

<sup>24/</sup> Ibid., vingt-septième session, Supplément No 10 (A/8710/Rev.1, p. 108 et 109, par. 71 (Annuaire ... 1972), vol. II, p. 351 et 352, doc. A/8710/Rev.1, par. 71.

<sup>25/</sup> Voir ibid., vingt-cinquième session, Annexes, point 84 de l'ordre du jour, doc. A/8147, par. 72; ibid., vingt-sixième session, Annexes, point 88 de l'ordre du jour, doc. A/8537, par. 135; ibid., vingt-septième session, Annexes, point 85 de l'ordre du jour, doc. A/8892, par. 194.

<sup>26/</sup> Annuaire ... 1973, vol. II, p. 3 et suiv., doc. A/CN.4/267.

<sup>27/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Supplément No 10 (A/8710/Rev.1), p. 10 et suiv., chap. II, sect. C (Annuaire ... 1972, vol. II, p. 248 et suiv., doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C).

général, où ces biens étaient divisés en trois catégories : biens d'Etat; biens des collectivités territoriales autres qu'étatiques ou biens des entreprises publiques ou des organismes à caractère public; biens propres au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

28. Le sixième rapport du Rapporteur spécial a été examiné par la Commission à sa vingt-cinquième session, en 1973. Devant la complexité du sujet, la Commission a décidé, après un débat approfondi et sur proposition du Rapporteur spécial, de limiter momentanément son étude à une seule des trois catégories de biens publics traitées par le Rapporteur spécial, celle des biens d'Etat<sup>28/</sup>. Elle a adopté la même année en première lecture huit articles, dont le texte, revu à la session en cours, est reproduit ci-après<sup>29/</sup>.

29. L'Assemblée générale, au paragraphe 3, al. d), de sa résolution 3071 (XXVIII), du 30 novembre 1973, a recommandé à la Commission "de poursuivre la préparation de projets d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, en tenant compte des vues et considérations indiquées dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale".

30. En 1974, à la vingt-sixième session de la Commission, le Rapporteur spécial a présenté un septième rapport, consacré exclusivement à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat<sup>30/</sup>. Le rapport contenait 22 articles accompagnés de commentaires, qui faisaient suite aux huit articles adoptés en 1973. La Commission n'a pas été en mesure d'examiner ce rapport à sa vingt-sixième session, ayant dû consacrer, en application des alinéas a) et b) du paragraphe 3 de la résolution 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale, la majeure partie de la session à la deuxième lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et à l'élaboration d'un premier projet d'articles sur la responsabilité des Etats<sup>31/</sup>.

---

<sup>28/</sup> Ibid., vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 41, par. 87 (Annuaire ... 1973, vol. II, p. 206, doc. A/9010/Rev.1, par. 87).

<sup>29/</sup> Pour le texte des articles 1 à 8 et des commentaires y relatifs adoptés par la CDI à sa vingt-cinquième session, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 42 et suiv., chap. III, sect. B (Annuaire ... 1973, vol. II, p. 206 et suiv., doc. A/9010/Rev.1, chap. III, sect. B).

<sup>30/</sup> Annuaire ... 1974, vol. II (première partie), p. 93, doc. A/CN.4/282.

<sup>31/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 152, par. 160 (Annuaire ... 1974, vol. II [première partie], p. 316, doc. A/9610/Rev.1, par. 160).

31. La même année, à la section I, par. 4, al. b), de sa résolution 3315 (XXIX), en date du 14 décembre 1974, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission "de poursuivre en priorité la préparation de projets d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités". L'Assemblée renouvela par la suite cette recommandation aux paragraphes 4, al. c), de sa résolution 3495 (XXX) du 15 décembre 1975, 4, al. c), i), de sa résolution 31/97, du 15 décembre 1976, et 4, al. c), i), de sa résolution 32/151, du 19 décembre 1977. Dans cette dernière résolution, l'Assemblée générale a ajouté que, ce faisant, la Commission devait s'efforcer "d'achever l'examen en première lecture de la série d'articles sur les biens d'Etat et les dettes d'Etat".

32. A sa vingt-septième session, en 1975, la Commission a examiné les articles 9 à 15 et X, Y et Z du projet contenu dans le septième rapport du Rapporteur spécial et les a envoyés au Comité de rédaction, à l'exception de l'article 10, relatif aux droits de puissance concédante<sup>32/</sup>, sur lequel elle a réservé sa position. Après avoir étudié les dispositions qui lui avaient été renvoyées (à l'exception, faute de temps, de celles des articles 12 à 15), le Comité a soumis à la Commission des textes pour les articles 9 et 11 ainsi que, sur la base des articles X, Y et Z, pour l'article X et pour l'alinéa e) de l'article 3. La Commission a adopté en première lecture, avec quelques modifications, tous les textes soumis par le Comité<sup>33/</sup>.

---

32/ L'article 10 du projet a la teneur suivante :

"Article 10. - Droits de puissance concédante

1. Au sens du présent article, le terme "concession" désigne l'acte par lequel l'Etat attribue, sur le territoire relevant de sa compétence nationale, à une entreprise privée ou une personne de droit privé ou à un autre Etat la gestion d'un service public ou l'exploitation d'une ressource naturelle.

2. Quel que soit le type de succession d'Etats, l'Etat successeur se substitue à l'Etat prédécesseur dans ses droits de propriété sur l'ensemble des biens publics faisant l'objet d'une concession dans le territoire affecté par le changement de souveraineté.

3. L'existence d'accords de dévolution portant règlement du sort des concessions n'affecte pas le droit éminent de l'Etat sur les biens publics et les ressources naturelles de son territoire."

33/ Pour le texte de l'alinéa e) de l'article 3 et des articles 9, 11 et X ainsi que des commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-septième session, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 10 (A/10010/Rev.1, p. 63 et suiv., chap. III, sect. B, sous-sect. 2, (Annuaire ... 1975, vol. II, p. 118 et suiv., doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B, sous-sect. 2). Les articles 9 et 11 adoptés à la vingt-septième session ont été supprimés au cours du réexamen auquel il a été procédé à la session en cours afin d'achever la première lecture du projet. Voir ci-après par. 43. Pour le texte de tous les articles adoptés par la CDI, voir ci-après sect. B.



33. A la vingt-huitième session de la Commission, en 1976, le Rapporteur spécial a présenté un huitième rapport<sup>34/</sup> sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, contenant six nouveaux articles (art. 12 à 17) accompagnés de commentaires. La Commission, à cette même session, a examiné le huitième rapport du Rapporteur spécial et a adopté en première lecture le texte de l'alinéa f) de l'article 3, ainsi que celui des articles 12 à 16. Le texte de ces articles est reproduit plus loin, tel qu'il a été revu à la session en cours<sup>35/</sup>.

34. A la vingt-neuvième session de la Commission en 1977, le Rapporteur spécial a soumis un neuvième rapport<sup>36/</sup>, relatif à la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat et contenant vingt articles accompagnés de commentaires. A la même session, la Commission a examiné ces articles, à l'exception d'un d'entre eux (art. W), ainsi que deux nouveaux articles proposés par le Rapporteur spécial en cours de session, et elle a adopté en première lecture les textes des articles 17 à 22. Ces textes sont également reproduits ci-après, tels qu'ils ont été revus à la session en cours<sup>37/</sup>.

35. A la trentième session de la Commission, en 1978, le Rapporteur spécial a présenté un dixième rapport. (A/CN.4/313<sup>38/</sup>), dans lequel il poursuivait l'examen de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat en proposant deux nouveaux articles portant respectivement sur le passage des dettes d'Etat en cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat (art. 24) et la dévolution des dettes d'Etat en cas de dissolution d'un Etat (art. 25).

36. La Commission a examiné les articles 24 et 25, ainsi que l'article W figurant dans le neuvième rapport du Rapporteur spécial, et a adopté des textes pour

---

34/ Annuaire ... 1976, vol. II (1ère partie), p. 59, doc. A/CN.4/292.

35/ Pour les textes de l'alinéa f) de l'article 3 et des articles 12 à 16 ainsi que des commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-huitième session, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Supplément No 10 (A/31/10), p. 336 et suiv., chap. IV, sect. B (Annuaire ... 1976, vol. II (deuxième partie), p. 117 et suiv., document A/31/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 2. Pour le texte de tous les articles adoptés par la Commission, voir la section B ci-après.

36/ Annuaire ... 1977, vol. II (première partie), p. 49, doc. A/CN.4/301 et Add.1.

37/ Pour le texte des articles 17 à 22 et des commentaires y relatifs adoptés par la CDI à sa vingt-neuvième session, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément No 10 (A/32/10), p. 139 et suiv., chap. III, sect. B (Annuaire ... 1977, vol. II (deuxième partie), p. 60 et suiv., document A/32/10, chap. III, sect. B). Pour le texte de tous les articles adoptés par la Commission, voir la section B ci-après.

38/ A paraître dans Annuaire ... 1978, vol. II (1ère partie).

les articles 23<sup>39/</sup> (sur la base de l'article W), 24 et 25. Ces trois articles complètent la section 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats) de la deuxième partie (Succession aux dettes d'Etat) du projet<sup>40/</sup>.

37. Egalement à sa trentième session, la Commission a reçu un volume de la Série législative des Nations Unies intitulé Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités<sup>41/</sup>, qui renferme un choix de documents relatifs à la pratique des Etats et des organisations internationales concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Cette compilation, réalisée par la Division de la codification du Service juridique de l'ONU à la demande de la Commission<sup>42/</sup>, rassemble des documents fournis par les gouvernements d'Etats Membres ou par des organisations internationales, ou réunis grâce à un travail de recherche de la Division.

38. Au paragraphe 4 b) de la première partie de sa résolution 33/139, du 19 décembre 1978, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission "de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités en vue d'achever, à sa trente et unième session, l'examen en première lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat".

39. A la session en cours, le Rapporteur spécial a présenté un onzième rapport (A/CN.4/322 et Corr.1 (anglais et français seulement) et Add.1 et 2) sur la succession aux archives d'Etat, contenant le texte de six articles supplémentaires (articles A, B, C, D, E et F)<sup>43/</sup>.

40. La Commission a examiné le onzième rapport du Rapporteur spécial de sa 1560ème à sa 1565ème séance et elle a renvoyé au Comité de rédaction les projets d'articles A et C figurant dans ce rapport. Le Comité, ayant examiné les deux

---

<sup>39/</sup> A la suite de l'adoption de l'article 23, un membre de la Commission a présenté un mémorandum au sujet du paragraphe 2 de cet article (A/CN.4/L.282). Ce mémorandum sera reproduit dans Annuaire ... 1978, vol. II (1ère partie).

<sup>40/</sup> Pour le texte des articles 23 à 25 et des commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa trentième session, voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement), p. 298 et suiv., chap. IV, section B, sous-sect. 2 (Annuaire ... 1978, vol. II (2ème partie), p. 126 et suiv., doc. A/33/10, chap. IV, section B, sous-sect. 2). Pour le texte de tous les articles adoptés par la CDI, voir ci-après sect. B.

<sup>41/</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente E/F.77.V.9.

<sup>42/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 206, par. 90 (Annuaire ... 1973, vol. II, p. 206, doc. A/9010/Rev.1, par. 90).

<sup>43/</sup> A paraître dans Annuaire ... 1979, vol. II (1ère partie). Pour une indication du contenu de ce rapport et pour le texte des articles qui y sont proposés, voir ci-après les par. 53 et 54.

projets d'articles, a proposé à la Commission des textes pour les articles A et C. A sa 1570ème séance, la Commission a adopté en première lecture, avec des modifications, les textes recommandés par le Comité de rédaction pour ces articles et elle a décidé de les joindre au projet, accompagnés des commentaires correspondants, étant entendu que, ce faisant, l'intention de la Commission était que la question de la place qui leur serait attribuée dans le projet serait fixée en tenant compte des observations des gouvernements. A sa 1581ème séance, la Commission a décidé que l'article C deviendrait l'article B.

41. A la session en cours, tenant compte de la recommandation de l'Assemblée générale mentionnée au paragraphe 38 ci-dessus, la Commission a décidé, à sa 1560ème séance, que le Comité de rédaction réexaminerait les 25 premiers articles du projet. Ces articles avaient été adoptés à la vingt-cinquième et de la vingt-cinquième à la trentième session de la Commission, tenues en 1973 et de 1975 à 1978, étant entendu que le contenu définitif de leurs dispositions dépendrait dans une mesure non négligeable des résultats auxquels la Commission arriverait dans la suite de ses travaux sur le sujet. Cela étant, à sa vingt-cinquième et de sa vingt-septième à sa trentième session, la Commission avait décidé "d'examiner à nouveau, toujours dans le cadre de la première lecture du projet, le texte des articles adoptés ... afin d'y apporter éventuellement les modifications qui seraient nécessaires"<sup>44/</sup>.

42. Le Comité de rédaction a réexaminé les 25 articles adoptés à titre provisoire par la Commission à sa vingt-cinquième et de sa vingt-septième à sa trentième session et a soumis à la Commission des textes pour les articles 1 à 23, tandis qu'il recommandait la suppression des articles 9 et 11, qui avaient été adoptés à titre provisoire à la vingt-septième session, (Voir le paragraphe 43 ci-dessous). A ses 1568ème à 1570ème séances, la Commission a adopté en première lecture les textes recommandés par le Comité de rédaction pour les articles 1 à 23 et, ce faisant, a approuvé les recommandations faites par le Comité de rédaction sur certaines questions laissées en suspens concernant les textes ou parties de textes qui figuraient précédemment entre crochets dans les anciens articles 11, X, 14, 18 et 20, comme cela est expliqué ci-après dans les commentaires relatifs aux articles correspondants, 9, 12, 16 et 18 respectivement<sup>45/</sup>.

---

<sup>44/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 41, par. 91 (Annuaire ... 1973), vol. II, p. 206, document A/9010/Rev.1, par. 91. Voir aussi ibid., trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 290, par. 123 (Annuaire ... 1978), vol. II, p. 124, document A/33/10, par. 123.

<sup>45/</sup> Voir les recommandations faites à ce sujet par le Comité de rédaction dans le document A/CN.4/L.299/Rev.1.

43. Toujours sur la recommandation du Comité de rédaction, la Commission a décidé que l'ancien article 9, intitulé "Principe général du passage des biens d'Etat" était devenu inutile du fait que, dans le cadre de la partie du projet intitulée "Biens d'Etat", la question du passage des biens d'Etat était traitée de façon détaillée, tant pour les biens meubles que pour les biens immeubles, dans le cas de chacun des types de succession d'Etat. L'article 9, tel qu'il avait été adopté à titre provisoire, était devenu insuffisant et aurait pu donner lieu à de graves problèmes d'interprétation, eu égard à ce traitement analytique par type de succession que la Commission avait adopté pour la question du passage des biens d'Etat après avoir provisoirement adopté cet article. Aussi la Commission a-t-elle jugé qu'il ne servirait à rien d'essayer de remanier l'ancien article 9 de manière à englober toutes les situations particulières envisagées dans le projet, et qu'il convenait de le supprimer. Ayant pris cette décision, la Commission a approuvé la recommandation faite par le Comité de rédaction de ne pas conserver l'ancien article 11, intitulé "Passage des créances d'Etat", qui avait été placé entre crochets en raison des réserves exprimées au sujet de son texte par plusieurs membres de la Commission et afin d'attirer l'attention sur les questions qu'elles soulevaient. Comme la Commission elle-même l'avait indiqué au paragraphe 3) de son commentaire à l'article 11<sup>46/</sup>, son principal souci, en incluant cet article dans le projet, avait été de soustraire les créances de l'Etat prédécesseur à la règle de la situation matérielle énoncée à l'article 9.

44. Comme l'Assemblée générale le lui recommandait dans sa résolution 33/139, la Commission a achevé à sa session en cours la première lecture des projets d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat. Ces projets d'articles, accompagnés de commentaires, tels qu'ils ont été adoptés à la vingt-cinquième et de la vingt-septième à la trentième sessions et réexaminés à la session en cours de la Commission, sont reproduits ci-après dans la section B du présent chapitre.

45. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de transmettre les projets d'articles provisoires, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements des Etats Membres pour observations.

---

<sup>46/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 10 (A/10010/Rev.1), p. 66 (Annuaire ... 1975, vol. II, p. 120, document A/10010/Rev.1).

2. Remarques d'ordre général relatives au projet d'articles

a) Forme du projet

46. De même que pour la codification d'autres questions par la Commission, la forme à donner à la codification de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités ne pourra être déterminée que lorsque l'étude du sujet sera achevée. La Commission formulera alors, conformément à son statut, les recommandations qu'elle estimera appropriées. Sans préjuger de ces recommandations, elle a décidé de donner dès maintenant à son étude la forme d'un projet d'articles, estimant que c'était là la meilleure méthode pour dégager ou développer les règles de droit international relatives à la matière. Le projet d'articles est rédigé sous une forme qui permettrait de l'utiliser éventuellement comme base d'une convention, s'il était décidé de la conclusion d'un tel instrument.

b) Champ d'application du projet

47. Ainsi qu'on l'a déjà noté 47/, l'expression "matières autres que les traités" ne figurait pas dans les intitulés des trois sujets entre lesquels la question de la succession d'Etats et de gouvernements avait été divisée en 1967, à savoir a) la succession en matière de traités, b) la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités, c) la succession et la qualité de membre des organisations internationales. En 1968, dans un rapport présenté à la vingtième session de la Commission, le Rapporteur spécial pour le deuxième sujet, M. Bedjaoui, faisait observer que si l'on comparait l'intitulé de celui-ci (la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités) avec l'intitulé du premier sujet (la succession en matière de traités), on constatait que le mot "traité" était considéré dans les deux intitulés de deux points de vue différents. Le traité était considéré dans le premier cas comme source de succession. Le Rapporteur spécial remarquait que, outre son manque d'homogénéité, cette division de la question avait l'inconvénient d'exclure du deuxième sujet toutes les matières faisant l'objet de dispositions conventionnelles. Il signalait que, dans beaucoup de cas, une succession d'Etats était accompagnée de la conclusion d'un traité réglant, entre autres, certains aspects de la succession qui, de ce fait, étaient exclus du deuxième sujet tel qu'il avait été intitulé en 1967. Comme ces aspects ne relevaient pas non plus du premier sujet, la Commission aurait été amenée, si cet intitulé avait été maintenu, à écarter de son étude sur la succession d'Etats une partie importante de la matière<sup>48/</sup>.

---

47/ Voir par. 17 et 21.

48/ Annuaire ... 1968, vol. II, p. 99, doc. A/CN.4/204, par. 18 à 21.

48. En conséquence, le Rapporteur spécial proposait de prendre la matière successorale comme critère pour le deuxième sujet en l'intitulant : "la succession dans les matières autres que les traités"<sup>49/</sup>. Cette proposition a été adoptée par la Commission, qui a précisé dans le rapport sur sa vingtième session :

"Tous les membres de la Commission qui ont participé au débat ont été d'accord pour admettre que le critère de la délimitation entre ce sujet et celui qui a trait à la succession en matière de traités devait être "la matière successorale", c'est-à-dire le contenu de la succession et non ses modalités. Afin d'éviter toute ambiguïté, il a été décidé, comme l'avait suggéré le Rapporteur spécial, de supprimer de l'intitulé du sujet toute mention des "sources", qui pouvait faire croire que l'on cherchait à diviser le sujet, en distinguant entre succession conventionnelle et succession non conventionnelle" <sup>50/</sup>.

49. Dans le cadre de la première lecture du projet d'articles, la Commission a estimé qu'il convenait de conserver le titre du projet qui, comme dans l'article premier du projet, se réfère à la "succession d'Etats dans des matières autres que les traités"<sup>51/</sup>. Toutefois, la Commission a le sentiment que, compte tenu de la décision prise de restreindre le contenu du projet en cours d'élaboration à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat et de la recommandation faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 33/139 concernant l'achèvement de la première lecture de ce projet, le titre dudit projet ne correspond pas exactement à la portée des articles. A cet égard, un autre intitulé pourrait être plus indiqué, tel que "succession d'Etats dans certaines matières autres que les traités" ou, plus précisément, "succession d'Etats en matière de biens d'Etat, de dettes d'Etat et d'archives d'Etat". La Commission a différé toute décision en la matière pour tenir compte des observations que les gouvernements pourraient vouloir formuler à ce sujet.

#### c) Structure du projet

50. Les vingt-cinq articles composant le projet qui ont été adoptés par la Commission à titre provisoire jusqu'à sa trentième session formaient deux parties, précédées des articles 1er à 3, à savoir une première partie intitulée "succession d'Etats en matière de biens d'Etat", qui comprenait les articles 4 à 16, et une

---

<sup>49/</sup> Au sujet de l'addition par l'Assemblée générale des mots "d'Etats" après le mot "succession" dans l'intitulé du sujet, voir ci-dessus par. 22.

<sup>50/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Supplément No 9 (A/7209/Rev.1), p. 27, par. 46 (Annuaire ... 1968), vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46.

<sup>51/</sup> Pour la modification de la version française du titre, voir ci-après le par. 3 du commentaire à l'article premier.

deuxième partie intitulée "succession d'Etats aux dettes d'Etat", qui comprenait les articles 17 à 25. A la session en cours, la Commission a décidé, pour que la structure du projet soit conforme à celle des Conventions de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités et sur le droit des traités<sup>52/</sup>, de diviser le projet provisoire en trois parties, les trois premiers articles du projet formant une première partie intitulée "Introduction", comme dans la Convention de Vienne de 1969. Les anciennes première et deuxième parties ont donc été renumérotées en conséquence. L'introduction renferme les dispositions qui s'appliquent à l'ensemble du projet et chacune des parties suivantes, les dispositions qui s'appliquent exclusivement à la catégorie de matières spécialement visée. En ce qui concerne les titres des deux dernières parties, la Commission a décidé, dans les circonstances exposées ci-dessus<sup>53/</sup> et ayant conscience des différences entre les versions linguistiques ainsi que de la nécessité d'aligner l'intitulé de chaque partie sur son contenu, d'adopter les titres "Biens d'Etat" et "Dettes d'Etat" respectivement. En ce qui concerne l'actuelle première partie, par souci également de conformité structurelle avec les parties correspondantes des Conventions de Vienne de 1969 et de 1978, la Commission a décidé d'intervertir l'ordre des articles 2 et 3 antérieurement adoptés, de manière que l'article consacré aux "Expressions employées" suive l'article premier concernant la portée des projets d'articles.

51. Comme il est indiqué ci-dessus<sup>54/</sup>, la Commission a jusqu'à présent, au cours de six sessions, adopté vingt-cinq articles, dont trois font partie de l'Introduction du projet d'articles, onze de la partie II, neuf de la partie III et deux, numérotés provisoirement, qui viennent s'ajouter aux vingt-trois articles précédents. Les parties II et III sont chacune divisées en deux sections intitulées respectivement "Dispositions générales" (sect. 1) et "Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats" (sect. 2). Dans la partie II, la section 1 se compose de six articles (art. 4 à 9) et la section 2 de cinq articles (art. 10 à 14). Dans la partie III, quatre articles (art. 15 à 18) forment la section 1, tandis que cinq articles (art. 19 à 23) forment la section 2. Dans toute la mesure possible, compte tenu des caractéristiques propres à la catégorie de matières sur laquelle porte chacune des parties, les articles composant les

---

<sup>52/</sup> Pour le texte de la Convention de Vienne sur le droit des traités, voir Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (Publication des Nations Unies, No de vente : F.70.V.5).

<sup>53/</sup> Par. 27 et 28.

<sup>54/</sup> Voir par. 28, 32 à 34, 36 et 40.

sections 1 et 2 de la partie III font pendant à ceux des sections correspondantes de la partie II. C'est ainsi que, dans la section 1 de l'une et l'autre partie, un article définit la "Portée des articles de la présente partie" (art. 4 et 15); les articles 5 et 16 définissent, respectivement, les expressions "biens d'Etat" et "dettes d'Etat"; et l'article 6 (Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent) fait pendant à l'article 17 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent). De même, dans la section 2 de chacune des deux parties, on trouve un article relatif au "Transfert d'une partie du territoire d'un Etat" (art. 10 et 19), un article relatif aux "Etats nouvellement indépendants" (art. 11 et 20), un article relatif à l'"Unification d'Etats" (art. 14 et 21), un article relatif à la "Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat" (art. 13 et 22) et un article relatif à la "Dissolution d'un Etat" (art. 14 et 23). Le texte des articles qui se font pendant a été rédigé de manière à établir entre les libellés des deux dispositions une correspondance aussi étroite que l'objet de chacune le permet.

52. Avec l'adoption à sa vingt-huitième session des articles 12 à 16, et sous réserve de l'adoption à la session en cours des dispositions concernant spécialement les archives, la Commission a terminé l'étude de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, qui fait l'objet de la partie II. Normalement, une fois terminée cette étude, elle aurait pu, après sa vingt-huitième session, examiner la succession d'Etats aux autres catégories de biens publics. Toutefois, eu égard aux directives données par l'Assemblée générale dans sa résolution 3315 (XXIX), le Rapporteur spécial est passé directement, dans ses neuvième et dixième rapports, à l'étude de la succession aux dettes publiques, en se limitant à la succession aux dettes d'Etat. Ayant terminé son étude de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat, qui fait l'objet de la partie III, la Commission a, conformément à la résolution 33/139 de l'Assemblée générale, achevé la première lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat.



B. Projet d'articles sur la succession d'Etats  
dans des matières autres que les traités

PARTIE I

INTRODUCTION

Commentaire

La Partie I contient, sur le modèle de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités et de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités, certaines dispositions liminaires qui se rapportent à l'ensemble du projet d'articles. En outre, pour assurer une conformité de structure avec les parties correspondantes de ces conventions, l'ordre des articles 1 à 3 suit celui des articles qui, dans ces conventions, portent sur la même question.

Article premier

Portée des présents articles

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

Commentaire

- 1) Cet article correspond à l'article premier de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités. Il a pour objet d'apporter deux limites importantes au champ d'application du présent projet d'articles.
- 2) Tout d'abord, l'article premier reflète la décision prise par l'Assemblée générale d'intituler le sujet examiné : "Succession d'Etats dans les matières autres que les traités"<sup>55/</sup>. En incorporant ce libellé dans l'article, la Commission a entendu exclure du champ d'application du présent projet d'articles la succession de gouvernements et la succession de sujets de droit international autres que les Etats - exclusion qui, d'ailleurs, résulte également du paragraphe 1, alinéa a), de l'article 2. Elle a aussi entendu limiter le champ d'application du projet d'articles aux "matières autres que les traités". La Commission a déjà examiné dans l'introduction au présent chapitre le sens de cette expression. Elle estime qu'il serait prématuré, au stade actuel de ses travaux, de donner une énumération complète des matières qui seront couvertes par le projet lorsque celui-ci sera achevé.
- 3) Compte tenu de la résolution 33/139 de l'Assemblée générale, par laquelle l'Assemblée a recommandé à la Commission de se proposer d'achever, à sa session en cours, l'examen en première lecture du "projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat", la Commission s'est posé

---

<sup>55/</sup> Voir ci-dessus par. 22.

la question de savoir s'il convenait de réexaminer les mots "matières autres que les traités" pour tenir compte de cette nouvelle restriction de portée. La Commission a cependant décidé d'attendre pour ce faire l'examen du projet en deuxième lecture, pour tenir compte des observations des gouvernements et de toute décision relative au futur programme de travail sur ce sujet. La Commission a néanmoins décidé, à la session en cours, de remplacer l'article "les" avant "matières" par "des" dans la version française du titre du sujet, et, en conséquence, du titre du présent projet d'articles et du texte de l'article premier, afin de l'aligner sur les autres versions linguistiques.

4) La seconde limitation est celle du champ d'application du projet d'articles aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 précise que "l'expression succession d'Etats s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire". En employant le terme "effets" à l'article premier, la Commission a entendu marquer qu'elle se propose d'élaborer des dispositions concernant, non cette substitution elle-même, mais ses effets sur le plan juridique, c'est-à-dire les droits et obligations qui en découlent.

## Article 2

### Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

a) l'expression "succession d'Etats" s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire;

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;

d) l'expression "date de la succession d'Etats" s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats;

e) 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;

f) l'expression "Etat tiers" s'entend de tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjugent pas l'emploi de ces expressions ni le sens qui peut leur être donné dans le droit interne des Etats.

## Commentaire

1) Cet article, comme l'indique son titre et la disposition liminaire du paragraphe 1, a pour objet d'indiquer le sens dans lequel les expressions sont utilisées dans le projet d'articles.

2) L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 reprend la définition de l'expression "succession d'Etats" qui est donnée à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités.

3) Le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-sixième session précisait dans le commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, sur la base duquel a été adopté l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978, que la définition de la succession d'Etats qui y était donnée visait uniquement le fait de la substitution d'un Etat à un autre "dans la responsabilité des relations internationales du territoire", abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement. Le rapport ajoutait que les droits et obligations découlant d'une succession d'Etats étaient ceux qui étaient expressément prévus dans ce projet d'articles. Il notait, en outre, que la Commission avait jugé l'expression "dans la responsabilité des relations internationales du territoire" préférable à d'autres expressions telles que "dans la souveraineté à l'égard du territoire" ou "dans la capacité de conclure des traités concernant le territoire", parce que c'était une formule d'un usage courant dans la pratique des Etats et qui convenait mieux pour couvrir en termes neutres tous les cas concrets, indépendamment du statut particulier du territoire en question (territoire national, territoire sous tutelle, mandat, protectorat, territoire dépendant, etc.). Le rapport précisait enfin que le mot "responsabilité" ne devait pas être séparé des mots "des relations internationales du territoire" et n'impliquait aucune idée de "responsabilité des Etats", sujet que la Commission étudiait par ailleurs<sup>56/</sup>.

4) La Commission a décidé d'inclure dans le présent projet d'articles la définition de l'expression "succession d'Etats" qui figure dans la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, considérant que, dans toute

---

<sup>56/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 17, chap. II, section D, par. 3 et 4 du commentaire de l'article 2 (Annuaire ... 1974, vol. II (première partie), p. 180; document A/9610/Rev.1, chap. II, section D, par. 3 et 4 du commentaire à l'article 2).

la mesure possible, il était souhaitable, puisque la Convention et le présent projet d'articles traitent du même phénomène, ils contiennent des définitions identiques. D'autre part, l'article premier complète la définition de l'expression "succession d'Etats" en précisant que le projet d'articles s'applique, non à la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, mais aux effets d'une telle substitution.

5) Les alinéas b), c) et d) du paragraphe 1 reproduisent les termes du paragraphe 1, alinéas c), d) et e), de l'article 2 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités. Le sens qu'ils donnent des expressions "Etat prédécesseur", "Etat successeur" et "date de la succession d'Etats" découle, dans chaque cas, du sens donné à l'expression "succession d'Etats" à l'alinéa a) du paragraphe 1 et ne semble pas appeler de commentaires.

6) L'alinéa e) du paragraphe 1 reproduit le texte du paragraphe 1, alinéa f), de l'article 2 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, qui est fondé sur le paragraphe 1, alinéa f), de l'article 2 du projet d'articles adopté par la Commission en 1974. La partie du commentaire relatif à cet article qui concerne la définition s'applique également au cas présent. Ainsi que la Commission l'a déclaré :

"[...] la définition donnée à l'alinéa f) englobe tous les cas d'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant, à quelque catégorie qu'il puisse appartenir [(colonies, territoires sous tutelle, territoires sous mandat, protectorats, etc.)]. Bien qu'elle soit rédigée au singulier par souci de simplicité, elle comprend le cas [...] de la formation d'un Etat nouvellement indépendant à partir de deux ou plusieurs territoires. En revanche, la définition exclut les cas où il y a naissance d'un nouvel Etat du fait de la séparation d'une partie d'un Etat existant ou de l'unification de deux ou plusieurs Etats existants. C'est pour bien distinguer ces cas de celui de l'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant que l'expression 'Etat nouvellement indépendant' a été choisie de préférence à l'expression plus brève 'nouvel Etat'<sup>57/</sup>."

7) L'expression "Etat tiers" ne figure pas à l'article 2 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités. L'expression "Etat tiers" ne pouvait, en effet, être employée dans cette convention puisqu'on en avait déjà fait une expression technique dans la Convention de Vienne sur le droit des traités pour désigner "un Etat qui n'est pas partie au traité". En revanche, s'agissant du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les

---

<sup>57/</sup> Ibid., p. 17, par. 8 du commentaire à l'article 2 (ibid., p. 180, doc. A/9610/Rev.1, par. 8 du commentaire à l'article 2).

traités, la Commission a estimé que l'expression "Etat tiers" était la plus simple et la plus claire pour désigner tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur.<sup>58/</sup>

8) Enfin, le paragraphe 2 correspond au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ainsi que la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités et il a pour objet de préserver en matière de terminologie la position des Etats en ce qui concerne leur droit et leurs usages internes.

### Article 3

#### 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.

#### Commentaire

1) Cette disposition reproduit mutatis mutandis les termes de l'article 6 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, qui se fonde sur l'article 6 du projet d'articles définitif rédigé par la Commission sur le sujet.

2) Ainsi qu'elle l'a rappelé dans le rapport sur sa vingt-quatrième session, la Commission, lorsqu'elle rédige des projets d'articles en vue de la codification du droit international général, présume d'ordinaire que ces articles s'appliqueront à des faits se produisant, ou à des situations créées, conformément au droit international. En conséquence, elle ne précise pas, habituellement, que leur application est limitée dans le sens qui vient d'être indiqué. C'est ainsi que, lors de la préparation par la Commission à sa vingt-quatrième session du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, plusieurs membres ont estimé qu'il était inutile de spécifier dans le projet que ses dispositions ne s'appliqueraient qu'aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international<sup>59/</sup>.

---

<sup>58/</sup> Voir ibid., p. 18, par. 12) du commentaire à l'article 2 (ibid., p. 181, doc. A/9610/Rev.1, par. 12 du commentaire à l'article 2).

<sup>59/</sup> Ibid., vingt-septième session, Supplément No 10 (A/8710/Rev.1), p. 16 et 17, chapitre II, section C, par. 1 et 2 du commentaire à l'article 6 (Annuaire ... 1972, vol. II, p. 255, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, section C, par. 1 et 2 du commentaire à l'article 6).

3) D'autres membres, en revanche, ont rappelé que, lorsque des cas non conformes au droit international appelaient un traitement spécial, la Commission en avait fait état expressément. Ils ont cité à titre d'exemple les dispositions du projet d'articles sur le droit des traités relatives aux traités obtenus par la contrainte, aux traités en conflit avec des normes de jus cogens, et à diverses situations pouvant impliquer une infraction à une obligation internationale. Ces membres ont donc été d'avis de stipuler expressément, en ce qui concerne plus particulièrement les transferts de territoires, que seuls les transferts se produisant conformément au droit international relèveraient de la notion de "succession d'Etats" aux fins du projet d'articles en préparation. La Commission a adopté ce point de vue. Toutefois, note le rapport de la Commission,

Comme le fait de mentionner expressément cet élément de conformité avec le droit international à propos d'une catégorie de cas de succession d'Etats aurait risqué de donner lieu à des malentendus quant à la position prise à l'égard dudit élément pour d'autres catégories de cas de succession d'Etats, la Commission a décidé de faire figurer parmi les articles généraux une disposition sauvegardant la question de la licéité de la succession d'Etats visée dans le projet d'articles. En conséquence, l'article 6 dispose que les articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international 60/.

4) A sa vingt-cinquième session, la Commission a décidé d'inclure dans l'introduction du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités une disposition identique à celle de l'article 6 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Il lui a paru qu'un argument important venait s'ajouter à ceux qui avaient été avancés à la vingt-quatrième session en faveur de l'article 6. En effet, l'absence dans le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités de la disposition figurant à l'article 6 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités risquerait de mettre en doute l'applicabilité au présent projet de la présomption générale que les textes établis par la Commission concernent des faits se produisant, ou des situations créées, conformément au droit international.

---

60/ Ibid., p. 17, par. 2) du commentaire à l'article 6 (ibid., p. 22, doc. A/8710/Rev.1, par. 2 du commentaire à l'article 6).

## PARTIE II

### BIENS D'ETAT

#### Section 1. Dispositions générales

##### Article 4

##### Portée des articles de la présente partie

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

##### Commentaire

Cette disposition a simplement pour objet de préciser que les articles de la partie II ne portent que sur une seule catégorie des "matières autres que les traités" visées à l'article premier : les biens d'Etat.

##### Article 5

##### Biens d'Etat

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

##### Commentaire

- 1) L'article 5 n'a pas pour objet de régler le sort des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, mais simplement de formuler un critère de détermination de ces biens.
- 2) La pratique connaît d'assez nombreux exemples de dispositions conventionnelles qui, à l'occasion d'une succession d'Etats, déterminent, parfois de façon détaillée, les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur. Tel est le cas de l'article 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713)<sup>61/</sup>; de l'article II du traité de cession de la Louisiane entre les Etats-Unis d'Amérique et la France, en date du 30 avril 1803<sup>62/</sup>; de l'article 2 du traité du 9 janvier 1895, par lequel le roi Léopold cédait le Congo à l'Etat belge<sup>63/</sup>; de l'article II du Traité de paix de Shimonoseki (17 avril 1895) entre la Chine et le Japon<sup>64/</sup> et de l'article 1er du traité de rétrocession du 8 novembre 1895 entre les mêmes Etats<sup>65/</sup>; de l'article VIII du traité de paix

---

<sup>61/</sup> M. de Clercq, Recueil des traités de la France, Paris, Durand et Pédone-Lauriel, 1880, t. 1er (1713-1802), p. 5 et 6.

<sup>62/</sup> G.F. de Martens, éd., Recueil des principaux traités, Gottingue, Dieterich 1831, t. VII, p. 708.

<sup>63/</sup> G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Gottingue, Dieterich, 1896, 2ème série, t. XXI, p. 693.

<sup>64/</sup> British and Foreign State Papers, vol. 86, Londres, H.M. Stationery Office, 1900, p. 800.

<sup>65/</sup> Ibid., p. 1195.

du 10 décembre 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique<sup>66/</sup>; et des annexes au traité du 16 août 1960 relatif à la création de la République de Chypre<sup>67/</sup>.

3) Une désignation précise des biens que l'Etat prédécesseur devait transférer à l'Etat successeur dans deux cas particuliers de succession d'Etats apparaît également dans deux résolutions prises par l'Assemblée générale en application des dispositions du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947<sup>68/</sup>. La première de ces résolutions porte la cote 388 (V) et fut adoptée le 15 décembre 1950 sous le titre "Dispositions économiques et financières relatives à la Libye". La seconde, la résolution 530 (VI), fut adoptée le 29 janvier 1952 sous le titre "Dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée".

4) Toutefois, on ne peut dégager des critères d'application générale des dispositions conventionnelles mentionnées ci-dessus, dont le contenu a varié suivant les circonstances de fait, ni des deux résolutions de l'Assemblée générale, adoptées en application d'un traité et visant exclusivement des situations particulières. D'autre part, comme l'a constaté la Commission de conciliation franco-italienne dans une sentence rendue le 26 septembre 1964 : "le droit international coutumier n'a pas établi de critère autonome permettant de déterminer quels sont les biens de l'Etat"<sup>69/</sup>.

5) Jusqu'au moment de la succession d'Etats, c'est le droit interne de l'Etat prédécesseur qui régit les biens de celui-ci et détermine leur statut de biens d'Etat. L'Etat successeur les reçoit tels quels dans son ordre juridique. En tant qu'Etat souverain, il est libre, dans les limites du droit international général, d'en changer le statut, mais toute décision qu'il prend à cet égard est nécessairement postérieure à la succession d'Etats et relève de sa compétence d'Etat et non de sa qualité d'Etat successeur. Elle ne relève pas de la succession d'Etats.

---

<sup>66/</sup> G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Dieterich, 1905, 2ème série, t. XXXII, p. 76.

<sup>67/</sup> Nations Unies, Recueil des traités, vol. 382, p. 8.

<sup>68/</sup> Ibid., vol. 49, p. 3.

<sup>69/</sup> Sentence rendue dans le "Différend sur les biens immeubles appartenant à l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare" (Annuaire français de droit international, 1965, Paris, vol. XI, p. 323).



6) La Commission observe, cependant, que dans plusieurs cas de la pratique diplomatique l'Etat successeur n'a pas pris en considération le droit interne de l'Etat prédécesseur pour la qualification des biens d'Etat. Certaines décisions de juridictions internationales en ont fait autant par rapport aux biens qui étaient l'objet du litige.

7) C'est ainsi que, dans un arrêt rendu le 15 décembre 1933 dans l'Affaire de l'Université Peter Pázmány, la CPJI a jugé qu'elle n'avait "pas besoin de se fonder sur l'interprétation du droit"<sup>70/</sup> de l'Etat prédécesseur pour décider si les biens objets du litige avaient le caractère de biens publics. Il est vrai que la matière était régie par diverses propositions du Traité de Trianon<sup>71/</sup> qui limitaient le pouvoir d'appréciation de la Cour. Dans une autre affaire, où l'Italie était l'Etat prédécesseur, le Tribunal des Nations Unies en Libye a jugé le 27 juin 1955 que "lorsqu'il s'agit de décider si un établissement est de caractère public ou privé, le Tribunal n'est pas lié par la législation et la jurisprudence italiennes"<sup>72/</sup>. Ici encore, la matière était régie par des dispositions particulières - en l'espèce, celles de la résolution 388 (V) précitée<sup>73/</sup> - qui limitaient le pouvoir d'appréciation du Tribunal.

8) La Commission considère néanmoins que la meilleure manière de définir les "biens d'Etat" aux fins de la partie II du présent projet d'articles est de renvoyer au droit interne de l'Etat prédécesseur.

9) Les premiers mots de l'article 5 soulignent que la règle qu'il énonce ne vaut que pour les dispositions de la partie II du présent projet d'articles et que, comme à l'ordinaire dans de pareils cas, la Commission n'entendait nullement donner une définition d'application générale.

10) La Commission désire souligner par l'expression "biens, droits et intérêts", l'article 5 ne vise que les droits et les intérêts de caractère juridique. Cette expression figure dans des dispositions de nombreux traités telles que celles de l'article 297 du Traité de Versailles<sup>74/</sup>, de l'article 249 du Traité

---

<sup>70/</sup> CPJI, série A/B, No 61, p. 236.

<sup>71/</sup> G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Weicher, 1924, 3ème série, t. XII, p. 423.

<sup>72/</sup> Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII (publication des Nations Unies, Numéro de vente : 63.V.3), p. 390.

<sup>73/</sup> Voir, ci-dessus, par. 3) du présent commentaire.

<sup>74/</sup> G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Weicher, 1923, 3ème série, t. XI, p. 558.

de Saint-Germain-en-Laye<sup>75/</sup>, de l'article 177 du Traité de Neuilly-sur-Seine<sup>76/</sup>, de l'article 232 du Traité de Trianon<sup>77/</sup> et de l'article 79 du Traité de paix avec l'Italie<sup>78/</sup>.

11) L'expression "droit interne de l'Etat prédécesseur" se réfère dans l'article 5 à l'ensemble des règles de l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur qui sont applicables aux biens d'Etat. Pour les Etats dont la législation n'est pas unifiée, ces règles comprennent notamment celles qui déterminent le droit particulier de l'Etat prédécesseur - national, fédéral, métropolitain ou territorial - qui régit chacun de ses biens d'Etat.

12) En adoptant l'article 5 en première lecture, la Commission tient à noter que les mots "biens, droits et intérêts" pourront éventuellement être revus à la lumière de la décision qui viendrait à être prise ultérieurement quant à la relation exacte entre biens d'Etat et archives d'Etat.

#### Article 6

##### Droit de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

#### Commentaire

1) L'article 6 précise qu'une succession d'Etats a un double effet juridique sur les droits respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur quant aux biens d'Etat qui passent du premier au second. Elle emporte, d'une part, l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les biens en question et, d'autre part et simultanément, la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les mêmes biens. L'article 6 n'a pas pour objet de déterminer quels sont les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur. Cette détermination se fera "conformément aux dispositions des articles de la présente partie", et plus précisément des articles 9 à 14.

2) L'article 6 exprime en une seule disposition une pratique constante qui, par l'emploi de formules diverses, a cherché à traduire la règle que la succession

---

<sup>75/</sup> Ibid., p. 788.

<sup>76/</sup> Ibid., 1924, t. XII, p. 380.

<sup>77/</sup> Ibid., p. 515.

<sup>78/</sup> Nations Unies, Recueil des traités, vol. 49, p. 46.

d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur. La terminologie employée à cette fin a varié selon le temps et le lieu. Un des premiers concepts que l'on trouve dans les traités de paix est celui de la renonciation de l'Etat prédécesseur à tous les droits sur les territoires cédés, y compris ceux qui sont relatifs aux biens d'Etat. Il figure déjà dans le Traité des Pyrénées (1659)<sup>79/</sup>, et a été repris en 1923 dans le Traité de Lausanne<sup>80/</sup> et en 1951 dans le Traité de paix avec le Japon<sup>81/</sup>. Le Traité de Versailles exprime une idée similaire en ce qui concerne les biens d'Etat par une clause stipulant que "les Puissances cessionnaires de territoires allemands acquerront tous biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et situés dans ces territoires"<sup>82/</sup>. Une clause analogue se trouve dans les Traités de Saint-Germain-en-Laye<sup>83/</sup>, de Neuilly-sur-Seine<sup>84/</sup> et de Trianon<sup>85/</sup>. Le concept de cession figure également dans plusieurs traités<sup>86/</sup>. Malgré la variété des formules, il se dégage de la grande majorité des traités relatifs à des transferts de territoires une règle constante : celle de l'extinction et de la naissance simultanées de droits sur les biens d'Etat.

3) La Commission a adopté pour l'article 6 la notion de "passage" des biens d'Etat et non celle de "transfert" des biens en question. Elle a estimé, en effet, que la notion de transfert cadrerait mal avec la nature juridique des effets d'une succession d'Etats sur les droits des deux Etats en cause sur les biens d'Etat.

---

<sup>79/</sup> Article XLI (J. du Mont, Corps universel diplomatique du droit des gens, contenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve ..., Amsterdam, Brunel, 1728, t. VI, part. II, p. 269).

<sup>80/</sup> Voir notamment les articles 15, 16 et 17 (SDN, Recueil des traités, vol. XXVIII, p. 22).

<sup>81/</sup> Article 2 (Nations Unies, Recueil des traités, vol. 136, p. 49 et 51).

<sup>82/</sup> Article 256 (G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Weicher, 1923, 3ème série, t. XI, p. 521).

<sup>83/</sup> Article 208 (ibid., p. 767).

<sup>84/</sup> Article 142 (ibid., 1924, t. XII, p. 363).

<sup>85/</sup> Article 191 (ibid., p. 494).

<sup>86/</sup> Voir, par exemple, l'article 1er de la Convention du 4 août 1916 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises (Revue générale de droit international public, Paris, 1917, t. XXIV, p. 454) et l'article V du Traité du 2 février 1951 relatif à la cession à l'Inde de la ville de Chandernagor (Nations Unies, Recueil des traités, vol. 203, p. 159).

D'une part, un transfert suppose souvent un acte de volonté de la part de celui qui l'effectue. Or, comme le souligne le mot "emporte" dans le texte de l'article, l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur se produisent de plein droit. D'autre part, un transfert sous-entend une certaine continuité alors qu'une extinction et une naissance simultanées impliquent un élément de rupture. La Commission désire cependant présenter deux remarques sur ce dernier point.

4) En premier lieu, l'Etat successeur peut créer un certain élément de continuité en maintenant en vigueur à titre provisoire les règles de la législation de l'Etat prédécesseur relatives au régime des biens d'Etat. Ces règles, assurément, ne sont plus appliquées pour le compte de l'Etat prédécesseur, mais pour celui de l'Etat successeur, qui les a reçues dans sa législation par une décision prise en sa qualité d'Etat souverain. Toutefois, bien qu'il s'agisse, au moment de la succession, d'un autre ordre juridique, le contenu matériel des règles en question demeure le même. En conséquence, dans l'hypothèse envisagée, la succession d'Etats a essentiellement pour effet de changer le titulaire des droits sur les biens d'Etat.

5) En second lieu, le passage juridique des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est souvent suivi dans la pratique d'un transfert matériel de ces biens entre les mêmes Etats, accompagné de l'établissement d'inventaires, de procès-verbaux de remise et d'autres pièces.

#### Article 7

##### Date du passage des biens d'Etat

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

#### Commentaire

1) L'article 7 énonce une disposition supplétive aux termes de laquelle la date du passage des biens d'Etat est celle de la succession d'Etats. Il doit être lu à la lumière de l'alinéa d) de l'article 2, qui précise que "l'expression date de la succession d'Etats s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats".

2) Le caractère supplétif de la disposition énoncée est souligné par la clause subsidiaire du premier membre de phrase : "A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé". Il résulte de cette clause que la date du passage des biens d'Etat peut être fixée soit par voie d'accord soit par voie de décision.

3) En effet, il arrive dans la pratique que les Etats intéressés s'accordent pour choisir pour le passage des biens d'Etat une date autre que celle de la succession d'Etats. C'est cette situation qui est visée par le terme "convenu" dans la clause précitée. Certains membres de la Commission ont suggéré d'y ajouter les mots "entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur". D'autres, toutefois, se sont prononcés contre une telle addition, estimant que, lorsque les biens d'Etat situés sur le territoire d'un Etat tiers étaient en cause, leur date de passage pouvait être arrêtée par un accord tripartite conclu entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers.

4) Il est arrivé également que des juridictions internationales se soient prononcées sur la question de savoir quelle était la date du passage de certains biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur<sup>87/</sup>. Aussi la Commission a-t-elle ajouté au premier membre de phrase de l'article les mots "ou décidé", après le mot "convenu". La Commission n'a toutefois pas entendu préciser de qui pourrait émaner une décision en la matière.

5) Plusieurs membres ont exprimé l'avis que non seulement l'article 7 mais aussi la plupart des autres articles du projet auraient un caractère supplétif, et que celui-ci devrait contenir une disposition générale à cet effet. A leur avis, une telle disposition rendrait inutile le premier membre de phrase de l'article.

6) Quant à la disposition principale de l'article, contenue dans le second membre de phrase, il a été soutenu au cours des débats de la Commission que la date de passage des biens d'Etat variait d'un type de succession à un autre et ne pouvait faire l'objet d'un texte de portée générale. Au demeurant, dans sa rédaction actuelle, l'article 7 n'énonçait qu'une simple définition de la date de passage des biens d'Etat et n'imposait aucune obligation aux Etats intéressés. La place d'un tel texte, si la Commission estimait devoir le garder était, a-t-on dit, à l'article 2 (Expressions employées).

#### Article 8

##### Passage des biens d'Etat sans compensation

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

---

<sup>87/</sup> Voir, par exemple, l'arrêt No 7 rendu le 25 mai 1926 par la CPJI dans l'Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (CPJI, série A, No 7) et l'Avis consultatif du 10 septembre 1923 au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne (ibid., série B, No 6, p. 6 à 43).

## Commentaire

1) L'article 8 comprend une disposition principale et deux clauses subsidiaires. La disposition principale énonce la règle que le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur se faisant conformément aux dispositions des articles de la présente partie s'opère sans compensation. Elle apporte un complément nécessaire à l'article 6 mais pas plus que cet article - et pour les mêmes raisons<sup>88/</sup> - elle n'a pour objet de déterminer les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur.

2) Avec quelques exceptions<sup>89/</sup>, la pratique consacre la règle énoncée dans la disposition principale de l'article 8. Beaucoup de traités concernant le transfert de territoires admettent cette règle implicitement en n'imposant à l'Etat successeur aucune obligation de verser une indemnité pour la cession par l'Etat prédécesseur de biens publics, et notamment de biens d'Etat. D'autres l'admettent expressément en stipulant que cette cession se fait sans compensation. On trouve dans ces traités des formules telles que "sans qu'il y ait lieu à indemnisation<sup>90/</sup>", "en plein droit<sup>91/</sup>", "sans paiement<sup>92/</sup>", "gratuitement<sup>93/</sup>".

---

<sup>88/</sup> Voir, ci-dessus, par. 1) du commentaire à l'article 6.

<sup>89/</sup> Ces exceptions se trouvent notamment dans quatre des traités de paix conclus après la première guerre mondiale. Voir article 256 du Traité de Versailles (G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 521); article 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (ibid., p. 767); article 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (ibid., 1924, t. XII, p. 363); et article 191 du Traité de Trianon (ibid., p. 494). Aux termes de ces traités, la valeur des biens d'Etat cédés par les Etats prédécesseurs aux Etats successeurs était déduite du montant des réparations dues par les premiers aux seconds. Il y a lieu de noter cependant que, pour certains biens d'Etat, les traités en question prévoyaient une cession sans aucune contrepartie. C'est ainsi que l'article 56 du Traité de Versailles (ibid., 1923, t. XI, p. 382) disposait que "la France entrera en possession de tous biens et propriétés de l'Empire ou des Etats allemands situés dans les territoires visés à l'article 51 (c'est-à-dire en Alsace-Lorraine), sans avoir à payer ni créditer de ce chef aucun des Etats cédants".

<sup>90/</sup> Article III, alinéa 4, de l'Accord entre les Etats-Unis d'Amérique et le Japon relatif aux îles Amami, signé à Tokyo le 24 décembre 1953 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 222, p. 222).

<sup>91/</sup> Article 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713) pour la cession de la baie et du détroit d'Hudson par la France à la Grande-Bretagne (de Clercq, op.cit., p. 5).

<sup>92/</sup> Paragraphe 1 de l'annexe X et paragraphe 1 de l'annexe XIV du Traité de paix avec l'Italie (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 49, p. 97 et 114); et résolutions 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 15 décembre 1950, intitulée "Dispositions économiques et financières relatives à la Libye" (art. 1er, par. 1), et 530 (VI), du 29 janvier 1952, intitulée "Dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée" (art. 1er, par. 1).

<sup>93/</sup> Article 60 du Traité de Lausanne (SDN, Recueil des Traités, vol. XXVIII, p. 52).

- 3) Cependant, plusieurs membres se sont demandé si la Commission ne serait pas amenée à apporter dans la suite de ses travaux quelques exceptions à la règle que le passage des biens d'Etat s'opère sans compensation, eu égard aux circonstances particulières de chaque cas de succession d'Etats et notamment au caractère du bien d'Etat en cause ou au type de succession envisagé. D'autres membres ont même exprimé des doutes sur la possibilité de formuler une règle générale en la matière.
- 4) La première clause subsidiaire de l'article 8, "Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie", est destinée à réserver les effets d'autres dispositions de la partie II. Un exemple notable de telles dispositions est l'article 9, concernant l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers.
- 5) La deuxième clause subsidiaire de l'article 8 a la teneur suivante : "à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé". Elle a pour objet de prévoir expressément la possibilité de déroger à la règle de l'article. Elle est identique à celle qui figure à l'article 7 et qui a déjà fait l'objet des commentaires de la Commission<sup>94/</sup>.

#### Article 9

#### Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers

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

#### Commentaire

- 1) La règle formulée à l'article 9 découle du fait qu'une succession d'Etats, c'est-à-dire la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, ne peut avoir aucun effet juridique à l'égard des biens d'un Etat tiers. Avant de présenter des commentaires sur cet article, la Commission tient à rappeler qu'il est placé dans la partie II du projet, consacrée exclusivement à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat. Aucun argument a contrario ne peut donc être tiré de l'absence dans l'article 9 de toute mention de biens, droits et intérêts privés.

---

<sup>94/</sup> Voir, ci-dessus, par. 2 à 5) du commentaire à l'article 7.

- 2) Comme le soulignent les mots "en tant que telle" figurant après l'expression "Une succession d'Etats n'affecte pas", l'article 9 ne vise que la succession d'Etats. Il ne préjuge en rien les mesures que l'Etat successeur pourrait prendre en tant qu'Etat souverain à l'égard des biens d'un Etat tiers après la succession d'Etats et conformément aux règles d'autres branches du droit international.
- 3) Les mots "biens, droits et intérêts" sont empruntés à l'article 5, où ils font partie de la définition du terme "biens d'Etat". Ils sont suivis à l'article 9 de la clause limitative "qui, à la date de la succession d'Etats, sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur". La Commission a considéré en effet qu'il était évident qu'une succession d'Etats ne peut avoir d'effet sur les biens, droits ou intérêts d'un Etat tiers situés en dehors du territoire affecté par la succession, et qu'en conséquence le champ d'application du présent article devait être limité à ce territoire.
- 4) Les mots "conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur" sont également empruntés à l'article 5. La Commission renvoie à cet égard aux observations figurant au paragraphe 11) du commentaire de cet article.

## Section 2. Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats

### Commentaire

1) Les articles de la section 1 de la présente partie traitaient de diverses questions relatives à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat qui s'appliquaient de façon générale à tous les types de succession. Les articles 10 à 14, qui forment la section 2, traitent de la question du passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur séparément pour chaque type de succession. Cette méthode a été jugée la plus appropriée pour la section 2 de la partie II du projet en raison des différences qui apparaissent entre les divers types de succession, eu égard, d'une part, à l'environnement politique propre à chacun des cas où s'effectue un changement de souveraineté ou un changement dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et, d'autre part, aux contraintes diverses que le caractère mobile de certains biens crée dans la recherche de solutions. Avant d'étudier chaque article séparément, la Commission voudrait présenter les observations générales ci-après concernant certains aspects des dispositions de la présente section qui appellent particulièrement l'attention.



## Choix en matière de typologie successorale

2) Pour le sujet de la succession d'Etats en matière de traités, la CDI avait retenu, dans son projet provisoire de 1972<sup>95/</sup>, quatre types distincts de succession d'Etats : a) transfert d'une partie de territoire; b) cas des Etats nouvellement indépendants; c) unification d'Etats et dissolution d'unions, et d) sécession ou séparation d'une ou de plusieurs parties d'un ou de plusieurs Etats. Néanmoins, à sa vingt-sixième session (1974), la Commission, au cours de la seconde lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, a procédé à quelques modifications qui ont, d'une part, précisé et complété le premier type de succession et, d'autre part, ramené les deux derniers types à un seul. Tout d'abord, le "transfert d'une partie de territoire" a été désigné par l'expression "succession concernant une partie de territoire". A ce type la Commission a intégré le cas où un "territoire ne faisant pas partie du territoire d'un Etat pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable devient partie du territoire d'un autre Etat"<sup>96/</sup>. Par cette formule, la Commission entendait viser le cas d'un territoire non autonome qui réalise sa décolonisation par intégration à un Etat autre que l'Etat colonisateur. Un tel cas est assimilé, aux fins de la succession d'Etats en matière de traités, au premier type de succession, la "succession concernant une partie de territoire". Par ailleurs, la Commission a regroupé les deux derniers types de succession d'Etats sous une seule rubrique intitulée "unification et séparation d'Etats".

3) Aux fins du projet sur la succession d'Etats en matière de traités, la CDI a résumé de la manière suivante ses choix dans le domaine de la typologie successorale :

"La question de la succession d'Etats en matière de traités est traditionnellement présentée du point de vue de l'effet qu'ont sur les traités de l'Etat prédécesseur diverses catégories d'événements, notamment l'annexion d'un territoire de l'Etat prédécesseur par un autre Etat, la cession volontaire de territoire à un autre Etat, la naissance d'un ou de plusieurs nouveaux Etats à la suite de la séparation de parties du territoire d'un Etat, la formation d'une union d'Etats, la mise sous protection d'un autre Etat

---

<sup>95/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Supplément No 10 (A/8710/Rev.1), p. 10 et suiv., chap. II, sect. C (Annuaire ... 1972, vol. II, p. 248 et suiv., doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C).

<sup>96/</sup> Ibid., vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 51, chap. II, sect. D, art. 14 (Annuaire ... 1974, vol. II [première partie], p. 214, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 14).

et la fin de ce protectorat, l'agrandissement d'un territoire ou la perte de territoire. Outre l'étude des catégories classiques de succession d'Etats, la CDI a tenu compte du traitement prévu pour les territoires dépendants dans la Charte des Nations Unies. Elle est parvenue à la conclusion que, pour codifier le droit moderne relatif à la succession d'Etats en matière de traités, il suffirait de classer les cas de succession d'Etats en trois grandes catégories : a) succession à l'égard d'une partie de territoire; b) Etats nouvellement indépendants; c) unification et séparation d'Etats." 97/

4) Dans son travail de codification et de développement progressif du droit relatif à la succession d'Etats en matière de traités et à la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, la Commission a constamment gardé à l'esprit le fait qu'il était souhaitable de maintenir un certain parallélisme entre les deux projets d'articles, et, en particulier, d'utiliser autant que possible des définitions communes et des principes de base communs, sans pour autant méconnaître ou négliger les caractéristiques qui distinguent les deux sujets l'un de l'autre. La Commission a estimé que, dans la mesure où cela ne risquait pas de fausser la nature de ses travaux ou de les entraver sans nécessité, ce parallélisme entre les deux séries d'articles devait être considéré comme un objectif souhaitable. Néanmoins, dans le cas du présent projet, elle devait se ménager suffisamment de latitude pour pouvoir adopter les textes convenant le mieux à la codification, dans un projet autonome, des règles du droit international régissant spécifiquement la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, et plus particulièrement en matière de biens d'Etat.

5) Compte tenu de ce qui précède, la Commission, tout en réaffirmant qu'à son avis il suffisait, pour codifier le droit moderne de la succession d'Etats en matière de traités, de classer les cas de succession selon les trois grandes catégories mentionnées plus haut<sup>98/</sup>, ainsi qu'elle l'a fait dans le projet de 1974, a jugé qu'étant donné les caractéristiques et les exigences propres au sujet de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, notamment en matière de biens d'Etat, cette typologie successorale demandait, aux fins du présent projet, à être précisée davantage. En conséquence, pour ce qui est de

---

97/ Ibid., p. 13, par. 71 (ibid., p. 176, doc. A/9610/Rev.1, par. 71).

98/ Voir ci-dessus par. 3) du présent commentaire.

la succession concernant une partie du territoire, la Commission a décidé qu'il convenait de distinguer et de régler séparément, dans ce projet, les trois cas suivants : 1) le cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, cas qui fait l'objet de l'article 10; 2) le cas où un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, c'est-à-dire le cas d'un territoire non autonome qui réalise sa décolonisation par intégration à un Etat autre que l'Etat colonial, cas qui fait l'objet du paragraphe 3 de l'article 11 (Etat nouvellement indépendant); 3) le cas où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat, cas qui fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 13 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat). De même, en ce qui concerne l'unification et la séparation d'Etats, la Commission, tout en appliquant le schéma qui consiste à traiter de ces deux types de succession dans des articles distincts, a jugé qu'il convenait de distinguer en outre entre la "séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat", visée à l'article 13, de la "dissolution d'un Etat", qui fait l'objet de l'article 14.

Choix entre des règles générales et des règles se rapportant à des biens visés "in concreto"

6) La Commission a examiné, sur la base des rapports du Rapporteur spécial, quelle méthode il convenait de retenir, parmi les trois possibles, dans le choix du genre de règles à formuler pour chaque type de succession. Une première méthode consistait à adopter, dans chaque cas, des dispositions spéciales pour les différents biens d'Etat concernés par une succession d'Etats qui sont les plus essentiels et les plus communément répandus, au point qu'on peut affirmer qu'ils tiennent à l'existence même de l'Etat et représentent en quelque sorte les dénominateurs communs de tous les Etats, comme la monnaie, le Trésor, les fonds d'Etat, les archives et les bibliothèques. La deuxième méthode consistait à rédiger, pour chaque type de succession, des dispositions plus générales ne visant pas in concreto ces différents biens d'Etat. Une troisième méthode possible consistait à combiner les deux premières et à énoncer, pour chaque type de succession, un ou deux articles de caractère général, en leur adjoignant le cas échéant un ou deux articles visant des biens d'Etat déterminés.

7) La Commission a décidé d'adopter la méthode à laquelle le Rapporteur spécial était revenu dans son huitième rapport<sup>99/</sup>, c'est-à-dire d'élaborer pour chaque type

---

<sup>99/</sup> Annuaire ... 1976, vol. II (première partie), p. 59 et suiv., doc. A/CN.4/292.

de succession des dispositions générales, applicables à toutes les catégories de biens d'Etat. Elle a écarté la première méthode, sur laquelle reposait le septième rapport du Rapporteur spécial et dont elle avait discuté à sa vingt-septième session (1975), non pas tant parce que le choix de tels ou tels biens considérés in concreto pourrait être jugé artificiel, arbitraire ou inapproprié que parce qu'elle se serait trouvée obligée de rédiger, au sujet de questions aussi complexes que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat, etc., des dispositions de caractère excessivement technique. Néanmoins, la Commission a été d'avis que la question des archives pourrait, étant donné son importance exceptionnelle et ses particularités propres, faire l'objet d'une section distincte du projet qui serait spécialement consacrée à cette question.

#### Distinction entre biens immobiliers et biens mobiliers

8) Pour formuler, à propos de chaque type de succession, des dispositions générales applicables à tous les biens d'Etat, la Commission a jugé nécessaire d'introduire une distinction entre les biens d'Etat immobiliers et les biens d'Etat mobiliers, puisque ces deux catégories de biens ne peuvent être traitées de façon identique et doivent, en cas de succession aux biens d'Etat, être considérées séparément, quels que soient les systèmes juridiques respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur. Cette distinction, connue des principaux systèmes juridiques du monde, correspond essentiellement à un critère de différenciation physique découlant de la nature des choses. Certains biens sont physiquement rattachés au territoire, de telle sorte qu'on ne peut les déplacer : ce sont des immeubles. D'autres ont vocation à être déplacés, si bien qu'on peut les faire sortir du territoire : ce sont des biens meubles. Il semble cependant opportun de préciser qu'en adoptant cette terminologie la Commission n'entend en aucune façon aller dans le sens de l'application universelle de tel ou tel droit, en particulier des droits de tradition purement romaniste, car, comme dans le cas de la distinction entre domaine public et domaine privé, il ne convient pas de se référer à une notion de droit interne qui n'existe pas dans toutes les grandes législations. La distinction que l'on fait ne recouvre donc pas les catégories juridiques rigides que l'on trouve par exemple en droit français. Simplement, les termes de meubles et d'immeubles paraissent les plus adéquats pour désigner, aux fins de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, des biens qui se meuvent ou, au contraire, des biens immobilisés.

9) Le rattachement des deux catégories de biens d'Etat au "territoire" reflète simplement le fait qu'historiquement la souveraineté étatique s'est développée sur la terre. Celui qui possédait la terre possédait le pouvoir économique et politique, et ce ne peut être sans influence profonde sur le droit actuel. La souveraineté de l'Etat moderne est tout d'abord assise sur un élément tangible : le territoire. On peut donc en conclure que tout ce qui est rattaché au territoire, de quelque manière que ce soit, est une base sans laquelle un Etat ne saurait exister, quel que soit son régime politique ou juridique.

#### Critères du rattachement des biens au territoire

10) La succession d'Etats en matière de biens d'Etat est régie, quel que soit le type de succession, par un critère clef qui est appliqué tout au long de la section 2 de la partie II du projet : le rattachement de ces biens au territoire. Sur la base de ce critère, on peut énoncer un principe fondamental d'après lequel, en général, les biens d'Etat passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. C'est par application d'un critère matériel - celui de la relation existant entre le territoire et le bien du fait de la nature ou de la localisation de ce bien - que l'on peut déduire l'existence du principe du passage des biens d'Etat. Derrière ce principe se trouve d'ailleurs celui de la viabilité même du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

11) En ce qui concerne les biens d'Etat immeubles, le principe du rattachement de ces biens au territoire trouve son application concrète par référence à la situation géographique des biens d'Etat considérés. Par conséquent, pour les types de succession visés dans la section 2 de la présente partie du projet, la règle concernant le passage des biens d'Etat immobiliers de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est libellée, selon qu'il convient, dans les termes suivants, utilisés aux paragraphes 2, al. a), de l'article 10, et 1, al. d), de l'article 11 :

"Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur."

ou sous la forme légèrement différente utilisée au paragraphe 1, al. a), des articles 13 et 14 :

"Les biens d'Etats immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent."

Il devrait être évident que la règle relative au passage des biens d'Etat immeubles, telle qu'elle a été adoptée par la Commission, ne s'applique pas à ceux de ces biens qui sont situés en dehors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, sauf bien entendu dans le cas de dissolution d'un Etat, ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire de l'article 14.

## Aspects spécifiques liés à la mobilité des biens

12) En ce qui concerne les biens d'Etat meubles, les spécificités qui sont dues au caractère mobilier ou à la mobilité des biens d'Etat ajoutent une difficulté particulière au problème de la succession d'Etats en ce domaine. Surtout, la nature mobilière de ces biens (donc la possibilité de les déplacer à tout moment) permet de les faire changer facilement de mains. De l'avis de la Commission, le seul fait que les biens meubles soient situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne devrait pas autoriser automatiquement l'Etat successeur à revendiquer ces biens, pas plus que le seul fait de les avoir situés hors de ce territoire ne devrait autoriser automatiquement l'Etat prédécesseur à les conserver. L'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doivent respectivement remplir d'autres conditions pour pouvoir l'un les conserver et l'autre les recevoir. Ces autres conditions ne sont pas indépendantes des conditions générales de viabilité aussi bien du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats que de l'Etat prédécesseur. Elles rejoignent du coup le principe général de l'équité, dont il ne faut jamais détourner trop longtemps le regard et qui recommande dans ce cas un partage des biens entre l'Etat successeur - ou les Etats successeurs - et l'Etat prédécesseur. L'Etat prédécesseur ne saurait exploiter à l'excès le caractère mobile des biens d'Etat considérés, au point de désorganiser gravement le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et de compromettre la viabilité de l'Etat successeur. Il convient donc de rappeler les limites imposées par la bonne foi, que l'Etat prédécesseur ne peut pas franchir sans manquer à un devoir international essentiel.

13) Par ailleurs, des biens mobiliers de l'Etat prédécesseur qui se trouveraient seulement par hasard et de façon circonstancielle dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats au moment de la survenance de celle-ci ne devraient pas ipso facto, et par un automatisme absolu, passer à l'Etat successeur. La prise en considération du seul fait de la localisation du bien constituerait dans certains cas une atteinte à l'équité. Du reste, le hasard de la localisation des biens d'Etat n'est pas seul à recommander la prudence dans l'élaboration de la règle. On peut même envisager l'hypothèse de biens mobiliers situés non par hasard, mais délibérément, par l'Etat prédécesseur dans le territoire qui fera par la suite l'objet d'une succession d'Etats, sans que les biens en question possèdent aucun lien avec ledit territoire, ou tout au moins sans qu'ils possèdent un tel lien exclusivement avec le territoire considéré. Dans ce cas non plus, il ne serait pas équitable de laisser ces biens au seul Etat successeur. On peut imaginer par exemple que le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats

ait abrité l'encaisse-or ou la couverture métallique de la circulation monétaire pour l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur. Il ne serait pas pensable que le seul fait de la localisation des réserves globales d'or de l'Etat prédécesseur dans ce territoire doive justifier l'Etat successeur à les revendiquer si l'Etat prédécesseur n'a pu les évacuer à temps.

14) Inversement, si la présence de biens d'Etats mobiliers dans la partie du territoire qui reste sous la souveraineté de l'Etat prédécesseur après la succession d'Etats justifie la présomption normale que ces biens doivent demeurer la propriété de l'Etat prédécesseur, une telle présomption, pour aussi naturelle qu'elle soit, n'est cependant pas irréfragable. Le fait de la simple localisation du bien hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne saurait justifier, à lui seul et de façon absolue, la conservation du bien considéré par l'Etat prédécesseur. Si le bien possède, à titre exclusif ou même simplement à titre concurrent, un lien avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'équité et la viabilité du territoire commandent de conférer à l'Etat successeur un droit sur ce bien.

15) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission est parvenue à la conclusion qu'en ce qui concerne les biens d'Etat mobiliers le principe de leur rattachement au territoire ne doit pas trouver son application concrète par référence à la situation géographique du bien d'Etat en cause. Ayant à l'esprit que, comme il est dit ci-dessus<sup>100/</sup>, la règle juridique applicable au passage des biens d'Etat mobiliers devrait être fondée sur le principe de la viabilité du territoire et tenir compte du principe de l'équité, la Commission a examiné comment devait s'exprimer le critère du lien de rattachement entre le territoire et les biens d'Etat mobiliers considérés. Diverses expressions ont été suggérées, telles que "biens ayant un lien direct et nécessaire" avec le territoire, "biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire", et "biens nécessaires à l'exercice de la souveraineté sur le territoire". La Commission a écarté toutes ces expressions, jugeant qu'elles n'étaient pas suffisamment claires, et a adopté la formule "biens ... liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats". En conséquence, pour les types de succession visés dans la section 2 de la partie II du projet, et selon qu'il convient, la règle relative au passage des biens d'Etat mobiliers de l'Etat

---

<sup>100/</sup> Par. 12) du présent commentaire.

prédécesseur à l'Etat successeur est libellée dans les termes ci-après, qui figurent aux articles 10 (par. 2, al. b)), 11 (par. 1, al. b)), 13 (par. 1, al. b)) et 14 (par. 1, al. c)) :

"Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire [les territoires] auquel [auxquels] se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur [concerné]."

#### Le principe de l'équité

16) Comme il est dit plus haut<sup>101/</sup>, le principe de l'équité est l'un des principes dont s'inspire la règle relative au passage des biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur quand ces biens sont liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Dans ce contexte, le principe de l'équité, malgré son importance, n'a pas la prééminence, puisque l'ensemble de la règle se ramènerait alors à une règle d'équité. A la limite, cette règle rendrait inutile toute tentative de codification, et il suffirait d'un article disposant que la règle de la répartition équitable des biens doit s'appliquer dans tous les cas de succession à des biens d'Etat meubles. On ne peut attribuer le rôle principal à l'équité, car il y a aussi un critère matériel concernant le lien des biens avec l'activité de l'Etat prédécesseur sur le territoire. En fait, le principe de l'équité est davantage un facteur d'équilibre, un élément correctif destiné à préserver le caractère "raisonnable" du lien de rattachement entre les biens d'Etat meubles et le territoire. L'équité permet d'interpréter de la façon la plus judicieuse la notion de "biens ... liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire ..." et de lui donner un sens acceptable.

17) Cependant, le principe de l'équité est appelé à jouer un rôle plus important à propos des règles établies pour certains types de succession déterminés concernant le passage, de l'Etat prédécesseur à l'Etat ou aux Etats successeurs, de biens d'Etat meubles autres que ceux qui sont liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Quand, dans le cas d'Etats nouvellement indépendants, le territoire dépendant a contribué à la création de ces biens, ils passent à l'Etat successeur dans la proportion correspondant à la part contributive du territoire dépendant (art. 11, par. 1, al. c)). Dans le cas de séparation d'une partie ou de parties du

---

<sup>101/</sup> Par. 12) et 15) du présent commentaire.



territoire d'un Etat ou de dissolution d'un Etat, ces biens passent à l'Etat successeur ou aux Etats successeurs dans une proportion équitable (art. 13, par. 1, al. c) et art. 14, par. 1, al. d)).

18) Dans le cas de dissolution d'un Etat, le principe de l'équité est à la base de la règle relative au passage à l'un des Etats successeurs des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire, puisqu'elle exige que les Etats successeurs reçoivent une compensation équitable (art. 16, par. 1, al. b)).

19) Enfin, pour ce qui est des cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et de la dissolution d'un Etat, les règles relatives au passage des biens immeubles et des biens meubles sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats (art. 13, par. 3 et art. 14, par. 2).

20) Ce que l'on entend par principe de l'équité, selon Ch. de Visscher, c'est une "source de droit autonome et indépendante<sup>102/</sup>". Selon une résolution de l'Institut de droit international,

"1° [...] l'équité est normalement inhérente à une saine application du droit [...];

2° le juge international ne peut s'inspirer de l'équité pour rendre sa sentence, sans être lié par le droit en vigueur, que si toutes les parties donnent une autorisation claire et expresse à cette fin 103/."

Effectivement, selon l'article 38, par. 2, de son statut, la CIJ ne peut juger ex aequo et bono que si les parties y consentent.

21) On sait que la Cour a eu à traiter de ce problème. Dans les affaires du Plateau continental de la mer du Nord, elle a tenté d'établir une distinction entre l'équité et les principes équitables. Devant la Cour, la République fédérale d'Allemagne avait plaidé, pour la délimitation du plateau continental, le rejet de la "méthode de l'équidistance", qui, selon elle, "n'aboutirait pas à une répartition équitable". Elle a prié la Cour de faire référence à la notion d'équité en retenant "le principe selon lequel chacun des Etats riverains a droit à une

---

<sup>102/</sup> Annuaire de l'Institut de droit international, 1934, Bruxelles, vol. 38, p. 239.

<sup>103/</sup> Annuaire de l'Institut de droit international, 1937, Bruxelles, vol. 40, p. 271.

part juste et équitable"<sup>104/</sup>. L'Allemagne fédérale faisait bien entendu la distinction entre le fait de statuer ex aequo et bono, qui ne pouvait se réaliser qu'avec l'assentiment exprès des parties, et le fait d'invoquer l'équité en tant que principe général du droit. Dans son arrêt, la Cour a décidé qu'en l'espèce le droit international renvoyait à des principes équitables, que les parties devaient appliquer dans leurs négociations ultérieures.

22) La Cour a déclaré :

"[...] il ne s'agit pas d'appliquer l'équité simplement comme une représentation de la justice abstraite, mais d'appliquer une règle de droit prescrivant le recours à des principes équitables conformément aux idées qui ont toujours inspiré le développement du régime juridique du plateau continental en la matière 105/."

Selon la Cour, les "principes équitables" sont de "véritables règles de droit" fondées sur des "préceptes très généraux de justice et de bonne foi"<sup>106/</sup>. Ces "principes équitables" se distinguent de l'"équité" conçue "comme une représentation de la justice abstraite". Les décisions du juge, poursuit la Cour :

"[...] doivent par définition être justes, donc en ce sens équitables. Néanmoins, lorsqu'on parle du juge qui rend la justice ou qui dit le droit, il s'agit de justification objective de ses décisions et non pas au-delà des textes mais selon les textes, et dans ce domaine, c'est précisément une règle de droit qui appelle l'application de principes équitables 107/."

23) Les paragraphes 92 et 93 de l'arrêt de la Cour indiquent assez bien la direction de la recherche quand on applique le principe de l'équité :

"[...] c'est une vérité première de dire que cette détermination doit être équitable; le problème est surtout de définir les moyens par lesquels la délimitation peut être fixée de manière à être reconnue comme équitable. [...] il serait [...] insuffisant de s'en tenir à la règle de l'équité sans en préciser quelque peu les possibilités d'application en l'espèce [...].

En réalité, il n'y a pas de limites juridiques aux considérations que les Etats peuvent examiner afin de s'assurer qu'ils vont appliquer des procédés équitables et c'est le plus souvent la balance entre toutes ces considérations qui créera l'équitable\* plutôt que l'adoption d'une seule considération en excluant toutes les autres. De tels problèmes d'équilibre entre diverses considérations varient naturellement selon les circonstances de l'espèce" 108/.

---

<sup>104/</sup> Plateau continental de la mer du Nord, arrêt, CIJ Recueil 1969, p. 9.

<sup>105/</sup> Ibid., p. 47.

<sup>106/</sup> Ibid., p. 46.

<sup>107/</sup> Ibid., p. 48.

<sup>108/</sup> Ibid., p. 50.

24) Ayant présent à l'esprit ce développement par la Cour du concept d'équité, la Commission tient à souligner qu'outre la fonction d'élément complémentaire qu'elle remplit dans l'ensemble du projet, l'équité fait aussi partie du contenu matériel de dispositions particulières de la présente section, mais n'est pas assimilée à la notion d'équité de la procédure ex aequo et bono à laquelle un tribunal ne peut avoir recours qu'avec l'assentiment exprès des parties.

#### Article 10

##### Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord :

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

#### Commentaire

1) Comme il est indiqué plus haut<sup>109/</sup>, la CDI a estimé, lorsqu'elle a établi son projet final de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités, qu'aux fins de la codification du droit moderne relatif à ce sujet il suffisait de classer les cas de succession d'Etats en trois grandes catégories : a) succession concernant une partie de territoire; b) Etats nouvellement indépendants; c) unification et séparation d'Etats. Dans le projet de 1974, la succession concernant une partie de territoire a fait l'objet de l'article 14, dont le membre de phrase introductif est le suivant :

"Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat, ou lorsque tout territoire ne faisant pas partie du territoire d'un Etat, pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable devient partie du territoire d'un autre Etat."

Comme il a été dit ci-dessus<sup>110/</sup>, la Commission, lorsqu'elle a adopté en 1974 le texte précédent pour le type de succession qualifié de "succession concernant une partie de territoire", a ajouté au cas d'une partie du territoire d'un Etat préexistant qui devient partie du territoire d'un autre Etat le cas d'un territoire non autonome qui réalise sa décolonisation par intégration à un Etat autre que

---

<sup>109/</sup> Commentaire d'introduction à la section 2, par. 2) et 3).

<sup>110/</sup> Ibid., par. 2).

l'Etat colonial. La Commission a considéré qu'aux fins de la succession en matière de traités les deux cas pouvaient être traités ensemble dans la même disposition, puisqu'un principe unique, celui de la "variabilité des limites territoriales de l'application des traités", était applicable à l'un et l'autre cas.

2) La nature tout à fait particulière de la "succession concernant une partie de territoire", comparée à d'autres types de succession, soulève des difficultés dans le contexte du sujet de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. Une modification de frontière, qui pose en tant que telle un problème de "succession concernant une partie de territoire", ne concerne parfois que quelques arpents vides de population ou peu peuplés d'un territoire qui, dans le cas de certains Etats, peut s'étendre sur des millions de kilomètres carrés et compter des millions d'habitants. Il est très peu probable que des modifications de frontière qui n'intéressent que quelques hectares de terrain vides de population, comme celle qui a permis à la Suisse d'étendre l'aéroport de Genève-Cointrin sur des terrains faisant antérieurement partie du territoire français, donnent naissance à des problèmes relatifs à des biens d'Etat tels que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat. Il ne faut pas non plus oublier que les modifications mineures de frontière font l'objet d'accords entre les Etats concernés, par lesquels ceux-ci règlent toutes les questions qui se posent de ce fait entre l'Etat prédécesseur qui transfère le territoire et l'Etat successeur auquel le territoire est transféré, sans qu'il soit nécessaire de consulter une population qui peut ou non exister. Cependant, s'il est vrai que la "succession concernant une partie de territoire" couvre le cas d'une modification mineure de frontière - laquelle s'opère en outre par la voie d'un accord prévoyant un règlement général de tous les problèmes en jeu, sans qu'il soit nécessaire de consulter la population -, il n'en demeure pas moins que ce type de succession comprend également des cas concernant des territoires ou des étendues de terrain qui peuvent être très fortement peuplés. Dans ces cas-là, les problèmes relatifs au passage de biens d'Etat tels que la monnaie et le Trésor et les fonds d'Etat se posent certainement - et ils se posent en fait de façon particulièrement vive.

3) C'est cet aspect de la situation - à savoir le fait que la zone concernée par la modification territoriale peut être soit très peuplée soit très peu peuplée - qui explique les ambiguïtés, le caractère unique et, partant, la difficulté du cas particulier de la "succession concernant une partie de territoire" dans le contexte de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. En bref, l'ampleur des problèmes que pose le passage des biens d'Etat varie non pas

simplement avec la superficie du territoire transféré, mais surtout selon qu'il est nécessaire ou non de consulter la population du territoire en question. Ces problèmes se posent dans tous les cas, mais ils se posent de façon plus sensible et plus manifeste lorsque le territoire transféré est étendu et fortement peuplé. Cette réalité, impossible à récuser, n'est précisément rien d'autre que la traduction du phénomène de substitution de souveraineté sur le territoire concerné, phénomène qui s'exprime inévitablement par une extension de l'ordre juridique propre de l'Etat successeur à ce territoire, et donc par un changement quant à la circulation des signes monétaires, par exemple. La monnaie, en particulier, est un bien d'Etat très important, l'expression d'un droit régalien de l'Etat et la manifestation de sa souveraineté.

4) Il convient d'ajouter que les hypothèses de "succession concernant une partie de territoire" ne se réalisent pas toujours par la voie d'accords dont l'existence justifierait que les règles qui seront destinées à régir la succession d'Etats en matière de biens d'Etat revêtent un caractère supplétif. Il se trouve d'ailleurs que c'est dans les cas où une partie très peuplée du territoire d'un Etat passe à un autre Etat, c'est-à-dire dans les cas où précisément les problèmes de monnaie, de Trésor et de fonds d'Etat se posent avec le plus d'ampleur, que les accords portant règlement de ces problèmes peuvent faire défaut. L'hypothèse n'est pas théorique. En dehors de toute guerre et de toute annexion de territoire par la force, qui sont prohibées par le droit international contemporain, on peut envisager le cas du détachement d'une partie du territoire d'un Etat et de son rattachement à un autre Etat, à la suite d'un référendum d'autodétermination, ou encore le cas de sécession d'une partie de la population d'un Etat et du rattachement du territoire sur lequel elle vit à un autre Etat. Dans ces conditions, il n'est pas toujours possible d'escompter la conclusion d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, du fait notamment des circonstances politiquement dramatiques qui peuvent entourer ces opérations de rattachement.

5) C'est à la lumière des considérations qui précèdent que la Commission a décidé que, aux fins de la codification des règles de droit international relatives à la succession d'Etats dans des matières autres que les traités et, en particulier, en matière de biens d'Etat, il était approprié de distinguer et de traiter séparément dans le présent projet trois cas (qui, dans le projet de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités, ne faisaient l'objet que d'une seule disposition, celle de l'article 14) : 1) le cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée par un Etat à un autre Etat, cas qui fait l'objet de l'article auquel

se rapporte le présent commentaire; 2) le cas où une partie du territoire se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat, cas qui fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 13 (Séparation d'une partie ou de parties de territoire d'un Etat); et 3) le cas où un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, cas qui fait l'objet du paragraphe 3 de l'article 11 (Etat nouvellement indépendant).

6) L'article 10 est donc limité aux cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat. Le mot "transfert", dans le titre de l'article, et les mots "est transférée", au paragraphe 1, sont destinés à bien mettre en évidence le champ particulier d'application des dispositions de cet article. Les cas de transfert de territoire envisagés sont ceux où le fait de la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales de la partie du territoire concernée ne présuppose pas la consultation de la population de cette partie de territoire, compte tenu de l'importance mineure que cette partie de territoire présente sur le plan politique, économique, stratégique, etc., ou du fait qu'elle est inhabitée ou très peu peuplée. En outre, les cas envisagés sont toujours ceux qui, conformément à l'article 3 du projet, se produisent conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies. Dans la plupart de ces cas, les problèmes concernant le passage de biens d'Etat tels que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat ne se posent pas réellement ou n'ont pas une grande importance, et c'est par voie d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qu'est normalement réglé le passage des biens d'Etat, d'un Etat à un autre, qu'il s'agisse de biens meubles ou immeubles. Cette prééminence de l'accord, dans le cas visé par l'article 10, ressort du paragraphe 1 de l'article, selon lequel "lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur". Cela signifie que, dans le cas prévu par cette disposition, le passage des biens d'Etat doit en principe être réglé par voie d'accord et que l'accord doit régir la disposition des biens, sans que cela implique aucune obligation de négocier ou de conclure un accord.

7) En l'absence d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10 s'appliquent. L'alinéa a) du

paragraphe 2 concerne le passage des biens d'Etat immeubles, tandis que l'alinéa b) du même paragraphe traite du passage des biens d'Etat meubles. Comme il est indiqué plus haut<sup>111/</sup>, l'alinéa a) du paragraphe 2 énonce la règle concernant le passage des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur par référence à la situation géographique des biens d'Etat concernés, conformément au principe fondamental du passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur aux Etats successeurs. Cette disposition prévoit donc que "les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur". Peut-être convient-il de redire ici que cette règle ne s'étend pas aux biens d'Etat immeubles situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, biens qui sont et qui restent ceux de l'Etat prédécesseur.

8) L'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 10 énonce la règle concernant le passage des biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur par référence au critère matériel du lien existant entre le bien concerné et l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus<sup>112/</sup>. Selon ce critère, il n'y a pas de distinction à faire quant à la situation réelle des biens d'Etat meubles en question et, en conséquence, il n'est pas nécessaire de se référer expressément au passage des biens "à la date de la succession d'Etats", l'élément temps étant d'ailleurs déjà présent dans la définition des biens d'Etat donnée à l'article 5 du projet. L'alinéa b) du paragraphe 2 prévoit donc que "les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur".

9) Le cas visé par les dispositions de l'article 10 doit être distingué du cas où une partie du territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat, lequel cas est envisagé au paragraphe 2 de l'article 13, comme il est indiqué plus haut<sup>113/</sup>. Dans le cas de cette séparation, par opposition au cas du transfert d'une partie de territoire, le fait de la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales

---

<sup>111/</sup> Ibid., par. 11).

<sup>112/</sup> Voir ibid., notamment par. 15).

<sup>113/</sup> Par. 5) du présent commentaire.

de la partie du territoire concernée présuppose l'expression d'une volonté conforme de la population de la partie de territoire qui se sépare, du fait de l'étendue de cette partie de territoire ou de la densité de sa population ou de son importance d'un point de vue politique, économique, stratégique, etc. C'est dans ces cas de séparation d'une partie du territoire d'un Etat que des problèmes concernant le passage de biens d'Etat tels que la monnaie, le Trésor et les fonds d'Etat se posent ou prennent plus d'importance et qu'il arrive que ces problèmes ne soient pas résolus par accord entre les Etats prédécesseur et successeur, un tel accord étant peu probable lorsque la modification territoriale en question se produit dans un climat de tension politique, comme c'est souvent le cas. L'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doit certainement être envisagé, mais il ne doit pas avoir la prééminence qui lui est reconnue par l'article 10, car ce qui prime, dans le cas visé par le paragraphe 2 de l'article 13, c'est la volonté que la population exprime dans l'exercice du droit à l'autodétermination. Par conséquent, la formulation du paragraphe 1 de l'article 13, qui s'applique au cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat lorsque cette partie s'unit à un autre Etat, s'écarte de celle du paragraphe 1 de l'article 10 et contient la clause suivante : "et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement".

10) Les règles applicables dans les cas visés à l'article 10, d'une part, et au paragraphe 2 de l'article 13, d'autre part, diffèrent en outre, compte tenu des différences de situation exposées dans le paragraphe précédent, en ce qu'en l'absence de l'accord envisagé dans les deux articles ce n'est que dans le second cas qu'une troisième catégorie de biens d'Etat passe à l'Etat successeur. Ainsi, selon l'article 13, lorsqu'une partie du territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat (par. 2) et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement (par. 1), les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable (par. 1, al. c), pris conjointement avec l'alinéa b)). Aucune disposition de ce genre n'est requise dans les cas visés par l'article 10.



11) Les règles relatives au passage des biens d'Etat dans les cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée à un autre Etat (art. 10) et où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat (art. 13, par. 2) sont fondées sur la pratique des Etats, la jurisprudence et la doctrine, qui admettent généralement la dévolution des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur. Quelques exemples illustreront ce point, même si leur portée peut paraître plus large que celle des règles adoptées.

12) La dévolution de ces biens d'Etat est une pratique certaine. Il existe du reste une multitude d'instruments internationaux qui se bornent à consigner la renonciation expresse et sans contrepartie de l'Etat prédécesseur à tous les biens d'Etat sans distinction situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. On peut en conclure qu'à plus forte raison est admise la renonciation à la catégorie plus limitée des biens d'Etat à caractère immobilier situés dans ce territoire. Les biens d'Etat à caractère immobilier qui passent ainsi à l'Etat successeur sont les biens dont l'Etat prédécesseur faisait usage selon que de besoin, dans la portion de territoire considérée, pour la manifestation et l'exercice de sa souveraineté ou pour l'accomplissement des devoirs généraux que comporte l'exercice de cette souveraineté, tels que la défense de la portion de territoire considérée, la sécurité, la promotion de la santé publique et de l'instruction, le développement national, etc. L'énumération en est facile : il s'agit par exemple de casernes, d'aérodromes, de prisons, d'installations militaires fixes, d'établissements hospitaliers d'Etat, d'universités d'Etat, de ~~bâtiments~~ abritant les services locaux des ministères, d'immeubles abritant les grands services publics de l'Etat, des bâtiments des institutions financières, économiques ou sociales de l'Etat, des locaux des postes et télécommunications dans la mesure où l'Etat prédécesseur a assumé lui-même l'activité à laquelle ils servent normalement de support.

13) Ecartons de l'échantillonnage qui va suivre deux cas qui n'ont pas réellement une valeur exemplaire, car si l'on peut y déceler l'application d'un principe général de dévolution des biens d'Etat, cela est dû à d'autres causes particulières et spécifiques. Le premier cas concerne toutes les cessions de territoires à titre onéreux. Il s'agit d'achat de provinces, territoires, etc., formule en honneur dans les siècles passés mais qui tend à disparaître complètement depuis la première guerre mondiale, et surtout depuis la reconnaissance de plus en plus ferme du droit des peuples à s'autodéterminer. Celui-ci implique la condamnation de la pratique de l'aliénation à titre onéreux du territoire de ces peuples. Il est évident que ces cas anciens de dévolution ne sont

plus démonstratifs. Dès lors que l'on achetait un territoire, on y achetait tout, ou tout ce que l'on voulait, ou tout ce que l'autre partie désirait y vendre; et la dévolution des biens d'Etat ne constituait pas une preuve de l'existence de la règle, à laquelle fait place ici le simple pouvoir de payer<sup>114/</sup>.

14) Le second cas vise des cessions forcées de territoires, que le droit international prohibe et dont il ne saurait, de ce fait, régler la succession aux biens<sup>115/</sup>. On rappellera à ce sujet les dispositions de l'article 3 du projet.

15) Une troisième série de cas, peut-être démonstratifs à l'excès, est représentée par les hypothèses de "cessions volontaires gratuites". Dans ces cas très particuliers et marginaux, le passage des biens immobiliers d'Etat ne fait l'objet

---

<sup>114/</sup> Voir p. ex. la Convention de Gastein, du 14 août 1865, par laquelle l'Autriche vendit à la Prusse de Lauenbourg contre une somme de 2,5 millions de rixdalers danois (texte français dans Archives diplomatiques, 1865, Paris, Aymot, 1865, t. IVe, p. 6); le Traité de Washington, du 30 mars 1867, par lequel la Russie vendit aux Etats-Unis d'Amérique, pour 1,2 million de dollars, ses possessions du nord de l'Amérique (texte anglais dans W.M. Malloy, comp., Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909, Washington [D.C.], U.S. Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1521); la Convention de cession de la Louisiane par la France aux Etats-Unis d'Amérique pour 15 millions de dollars (textes anglais et français dans G.F. de Martens, éd., Recueil des principaux traités, Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 706).

<sup>115/</sup> Dans l'ancien temps, ces cessions forcées étaient fréquentes et répandues. On citera ici, parmi la multitude d'exemples qu'offre l'histoire, un cas qui montre à titre documentaire comment pouvait être comprise en ces temps la notion de succession aux biens liés à la souveraineté. L'article XLI du Traité des Pyrénées, qui valut à la France les places d'Arras, de Béthune, de Lens, de Bapaume, etc., précisait que ces places

"demeureront [...] audit Seigneur Roy Très Chrétien et à ses successeurs et ayans cause [...] avec les mêmes droits de souveraineté, propriété, droits de régale, patronage, gardienneté, juridiction, nomination, prérogatives et prééminences, sur les évêchez, églises, cathédrales et autres abbayes, prieurez, dignitez, cures, et autres quelconques bénéfices, estans dans l'étendue desdits païs [...] qui ont cy-devant appartenu au Seigneur Roy Catholique [...] [En conséquence ce dernier] renonce [...] à tous [ces] droits [...]; les hommes, vassaux, sujets, bourgs, villages, hameaux, forests, [...] ledit Seigneur Roy Catholique [...] consent estre [...] unis et incorporés à la Couronne de France, nonobstant toutes loix, coûtumes, status et constitutions faites au contraire." (Texte dans J. du Mont, op. cit., t. VI, part. II, p. 269).

ni de controverse ni d'ambiguïté, car il se réalise moins par application du principe général de succession d'Etats que par une volonté expressément affirmée<sup>116/</sup>.

16) Des changements territoriaux tels que ceux qui sont visés par les articles 10 et 13, par. 2, se sont produits assez souvent à la suite d'une guerre. Les traités de paix portent alors des dispositions relatives à des territoires cédés par la puissance vaincue. C'est pourquoi il faut accueillir avec beaucoup de prudence, sinon avec d'expresses réserves, les dispositions des traités de paix et autres instruments de ce genre réglant les problèmes soulevés par des transferts territoriaux. Cela dit, les grands traités de paix par lesquels s'est achevée la première guerre mondiale se sont prononcés pour la dévolution aux Etats successeurs de tous les biens publics situés sur les territoires allemand, austro-hongrois ou bulgare cédés<sup>117/</sup>.

17) En ce qui concerne la seconde guerre mondiale, un traité du 29 juin 1945 entre la Tchécoslovaquie et l'URSS stipulait la cession à cette dernière de l'Ukraine subcarpatique dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye. Un protocole annexe portait "transfert gratuit du droit de propriété sur les biens de l'Etat dans l'Ukraine subcarpatique". Le Traité de paix conclu le 12 mars 1940 entre la Finlande et l'URSS<sup>118/</sup> prévoyait des cessions territoriales réciproques et comportait une annexe imposant la livraison intacte au successeur de toutes les constructions et installations d'importance militaire ou économique situées dans les territoires cédés de part et d'autre. Le protocole cite notamment les ponts, barrages, aérodromes, casernes, entrepôts de marchandises, jonctions ferroviaires,

---

<sup>116/</sup> Voir, p. ex., la cession en 1850 par la Grande-Bretagne aux Etats-Unis d'Amérique d'une portion des récifs "Horse-Shoe Reef", dans le lac Erié; la décision en juillet 1821 d'une assemblée de représentants du peuple uruguayen réunie à Montevideo pour l'incorporation de la province cisplatine; l'incorporation volontaire à la France de la ville libre de Mulhouse en 1798; l'incorporation volontaire en 1795 du duché de Courlande à la Russie; le Traité de Rio, du 30 octobre 1909, entre le Brésil et l'Uruguay pour la cession sans compensation de divers lagunes, îles et îlots; la cession gratuite et volontaire de la Lombardie par la France au Piémont, en vertu du Traité de Zurich, du 10 novembre 1859, etc.

<sup>117/</sup> Article 256 du Traité de Versailles (G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 521), 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (ibid., p. 767), 191 du Traité de Trianon (ibid., t. XII, p. 494), et 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (ibid., p. 363).

<sup>118/</sup> Texte anglais dans Supplement to the American Journal of International Law, Concord (N.H.), 1940, vol. 34, p. 127 à 131. Texte français dans Le Temps du 14 mars 1940, p. 1.

entreprises industrielles, installations télégraphiques, stations électriques. Le Traité de paix du 10 février 1947 entre les puissances alliées et associées et l'Italie comportait aussi des dispositions appliquant le principe du passage des biens, notamment immobiliers, de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. En particulier, le paragraphe 1 de l'annexe XIV (Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés) disposait que "l'Etat successeur recevra sans paiement les biens italiens d'Etat ou parastataux situés sur le territoire cédé [...]"<sup>119/</sup>.

18) Quant à la jurisprudence, elle paraît elle aussi consacrer sans réserve le principe de la dévolution des biens publics en général, a fortiori des biens d'Etat, et donc des biens à caractère immobilier. Cela vaut, en premier lieu, pour la jurisprudence interne. Selon Rousseau, "le principe général de la transmission des biens publics à l'Etat nouveau ou annexant est admis aujourd'hui sans difficultés par la jurisprudence interne"<sup>120/</sup>.

19) La jurisprudence internationale confirme cette règle. A propos de l'affaire de l'Université Peter Pázmány, la CPJI a (et c'est pourquoi ceci peut être cité dans ce cadre) affirmé en termes généraux le principe de la dévolution des biens publics à l'Etat successeur. Il s'agit, selon la Cour, d'un "principe de droit commun de la succession d'Etat à Etat"<sup>121/</sup>. La Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947,

---

<sup>119/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 49, p. 114.

<sup>120/</sup> Ch. Rousseau, Cours de droit international public. - Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques, Paris, Les cours de droit, 1964-1965, p. 139. On cite généralement l'arrêt de la Cour d'appel de Berlin (Kammergericht) du 16 mai 1940 (Affaire de la succession d'Etats à Memel - Retour du territoire de Memel au Reich allemand à la suite du Traité germano-lituanien du 22 mars 1939 [H. Lauterpacht, éd., Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942 (Supplementary Volume), Londres, affaire No 44, p. 74 à 76]), qui se réfère au "droit comparé" (désignation par inadvertance de ce que le contexte révèle être le "droit commun") de la transmission des biens publics au successeur. On cite aussi l'arrêt de la Cour suprême de Palestine du 31 mars 1947 (Affaire Amine Namika Sultan c. Attorney-General [H. Lauterpacht, éd., Annual Digest... 1947, affaire No 14, p. 36 à 40]), qui reconnaît la validité du transfert des biens publics ottomans au gouvernement (britannique) de la Palestine, par interprétation de l'article 60 du Traité de Lausanne de 1923.

<sup>121/</sup> Arrêt du 15 décembre 1933, Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque (Université Peter Pázmány c., Etat tchécoslovaque), C.P.J.I., série A/B, No 61, p. 237.

avait confirmé le principe de la dévolution à l'Etat successeur, en pleine propriété, des biens d'Etat à caractère immobilier. C'est ce que l'on déduit aisément de l'une de ses décisions "L'argumentation principale du Gouvernement italien", a-t-elle jugé, "se heurte à la lettre, très claire, du [paragraphe 1 de l'annexe XIV] : c'est l'Etat successeur qui recevra sans paiement non seulement les biens d'Etat, mais aussi les biens parastataux, y compris les biens communaux, situés sur les territoires cédés."<sup>122/</sup>

20) En ce qui concerne les biens d'Etat meubles, la Commission a déjà expliqué<sup>123/</sup> les raisons pour lesquelles le principe du lien de ces biens avec le territoire ne doit pas s'exprimer par référence à la situation géographique des biens en question, étant donné les aspects particuliers qui découlent de leur caractère de mobilité. La Commission a décidé provisoirement d'exprimer le critère du lien entre le territoire et les biens meubles en cause par la formule : "biens ... liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats". Cette notion peut être considérée comme étant étroitement liée à celle qu'a consacrée la jurisprudence internationale et qui est relative au transfert des biens communaux nécessaires à la viabilité de la collectivité territoriale considérée. C'est ainsi que, dans un différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par un nouveau tracé de la frontière entre la France et l'Italie, la Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, avait noté que :

"[...] Le Traité de paix n'a pas repris les distinctions [...] entre domaine public et domaine privé pouvant exister dans la législation ou bien de l'Italie, ou bien de l'Etat auquel le territoire est cédé. Mais la nature et l'utilisation économique des biens ne sont pas sans effet sur la répartition.

---

<sup>122/</sup> Commission de conciliation franco-italienne, "Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du Traité de paix - Décisions Nos 145 et 163, rendues respectivement les 20 janvier et 9 octobre 1953" (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 514).

L'annexe XIV, par. 1, disposait que "l'Etat successeur recevra sans paiement les biens italiens d'Etat ou parastataux" situés sur le territoire cédé [...]" (Nations Unies, Recueil des traités, vol. 49, p. 114).

<sup>123/</sup> Voir, ci-dessus, par. 12) à 15) du commentaire d'introduction à la sect. 2.

Celle-ci, en effet, doit être, en premier lieu, juste et équitable. Le Traité de paix ne s'en tient toutefois pas à ce renvoi à la justice et à l'équité, mais il donne un critère plus précis pour toute une catégorie de biens communaux et pour la catégorie qui est généralement la plus importante.

La question peut être laissée ouverte de savoir si le [...] [Traité] prévoit deux sortes d'accord [...], les uns répartissant les biens des collectivités publiques visées, les autres assurant 'le maintien de ceux des services communaux nécessaires aux habitants' [...]. Même s'il en était ainsi, le critère du maintien des services communaux nécessaires aux habitants devrait a fortiori jouer un rôle déterminant\* lorsque ces services - ce qui sera la règle - sont assurés par des biens appartenant à la commune et qu'il faut répartir. C'est selon un principe d'utilité\* que doit être opérée la répartition de ces biens, un tel principe étant apparu, dans cette hypothèse, aux autours du Traité comme le plus conforme à la justice et à l'équité." 124/

21) Pour les biens d'Etats meubles, les cas de la monnaie, des réserves d'or et de devises et des fonds d'Etat sont exposés successivement ci-après, à titre d'exemples. Ces cas étant suffisamment bien mis en lumière aux présentes fins, on ne mentionnera pas, dans le contexte de l'article 10, le cas des archives, pour lequel il existe une abondante pratique des Etats et à propos duquel il convient de rappeler la décision de la Commission mentionnée plus haut 125/.

#### Monnaie

22) Une définition de la monnaie sous l'angle du droit international doit tenir compte des trois éléments fondamentaux suivants : a) la monnaie est un attribut de la souveraineté; b) elle circule dans un territoire donné; c) elle représente un pouvoir d'achat. On a fait observer que cette définition juridique

"doit faire intervenir la notion d'Etat, ou de façon plus générale de pouvoir souverain de jure ou de facto. De cette proposition, il s'ensuit que les moyens de change qui circulent ne sont juridiquement de la monnaie que si leur émission est créée ou autorisée par l'Etat et - a contrario - que la monnaie ne peut perdre ce caractère qu'à la suite d'une démonétisation formelle." 126/

Aux fins du présent sujet, cela signifie que l'Etat prédécesseur perd, et l'Etat successeur exerce, ses propres compétences monétaires sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Cela doit signifier que, corrélativement, le patrimoine d'Etat lié à la manifestation de la souveraineté monétaire ou à l'activité sur ce territoire (réserves d'or et devises, immeubles et actifs de l'institution d'émission, se trouvant sur ce territoire) doit passer de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

---

124/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XIII (op. cit.), p. 519.

125/ Voir, ci-dessus, par. 7 du commentaire d'introduction à la section 2.

126/ D. Carreau, Souveraineté et coopération monétaire internationale, Paris, Cujas, 1970, p. 27.

23) La relation normale entre la monnaie et le territoire s'exprime dans l'idée que la monnaie ne peut circuler que sur le territoire de l'autorité émettrice. Le concept de "territorialité de la monnaie" ou d'"espace monétaire" de l'Etat appelle, d'une part, un reflux intégral de l'Etat prédécesseur du territoire considéré, au plan des compétences monétaires, et, d'autre part, la substitution de l'Etat successeur pour les mêmes prérogatives sur ce territoire. Mais ce reflux et ce flux doivent être organisés à partir d'une réalité concrète, qui est l'impossibilité de laisser un territoire sans aucune circulation monétaire au jour de la survenance de la succession d'Etats. La monnaie inévitablement laissée en circulation dans le territoire par l'Etat prédécesseur, et maintenue provisoirement par l'Etat successeur, justifie ce dernier à réclamer ce qui constitue le gage ou la couverture en or et en devises. De même, les immeubles et l'actif des succursales de l'institut central d'émission situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur selon ce principe de la "territorialité monétaire" ou de l'"espace monétaire" de l'Etat. C'est parce que la circulation monétaire comporte un aspect de gage ou de couverture (c'est-à-dire de dette publique, en fin de compte) que l'on ne peut dissocier cette circulation de son substrat ou de son soutien normal constitué par toutes réserves d'or ou de devises et tout actif de l'institut d'émission. Cette indissociation inévitable n'est en définitive que l'expression du caractère global et "mécaniste" du phénomène monétaire lui-même.

24) Dans l'état actuel du système monétaire mondial, la monnaie n'a de valeur que par l'existence de sa couverture-or, et il serait vain de vouloir dissocier, dans la succession d'Etats, cette monnaie de sa contrepartie. C'est pourquoi il est nécessaire que l'Etat successeur qui exerce sa compétence sur un territoire où il trouve inévitablement en circulation du papier-monnaie reçoive en or et en devises le montant correspondant à la couverture de cette émission. Toutefois, cela n'est pas toujours vérifié dans les faits. Le principe d'affectation ou de destination des signes monétaires au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est ici essentiel. Si la monnaie, les réserves d'or et de devises et les signes monétaires de toute nature appartenant à l'Etat prédécesseur sont provisoirement ou circonstanciellement situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats sans que l'Etat prédécesseur ait eu l'intention de les y affecter, il est évident qu'ils ne possèdent aucun lien ni aucun rapport avec le territoire et qu'ils ne pourront pas passer à l'Etat successeur. L'or de la

Banque de France situé à Strasbourg pendant la guerre franco-allemande de 1870 ne pouvait pas passer à l'Allemagne après le rattachement de l'Alsace-Lorraine à celle-ci, à moins qu'il eût été établi que cet or était "affecté" au territoire transféré.

25) En devenant la Jordanie, la Transjordanie a succédé à une part de l'excédent de l'Office monétaire palestinien (Palestine Currency Board), évaluée à un million de livres sterling, mais a dû verser une somme équivalente, à d'autres titres, à la Grande-Bretagne<sup>127/</sup>.

26) Lorsque l'ancien empire des tsars disparut après la première guerre mondiale, divers territoires de celui-ci passèrent à l'Estonie, à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne, notamment<sup>128/</sup>. Les traités de paix conclus laissèrent entièrement à la charge du nouveau régime des Soviets la dette correspondant au papier-monnaie émis par la Banque d'Etat russe dans les quatre pays cités ci-dessus<sup>129/</sup>. Les dispositions de certains de ces instruments indiquaient que la Russie libérait ces Etats de la partie de la dette correspondante, comme s'il s'agissait d'une dérogation conventionnelle à un principe de succession automatique à cette dette. D'autres dispositions sont allées même jusqu'à signaler le motif d'une telle dérogation, trouvé dans le fait des destructions éprouvées par ces pays pendant la guerre<sup>130/</sup>. Parallèlement, et par ces mêmes traités, une partie de la couverture métallique de la Banque d'Etat russe a été transférée à chacun de ces Etats. Le motif invoqué pour cela dans le cas de la Pologne est très intéressant à souligner : les 30 millions de roubles-or versés à ce titre par la Russie correspondaient à la "participation active" des territoires polonais à la vie économique de l'empire tsariste.

---

<sup>127/</sup> Voir Accord du 1er mai 1951 entre le Royaume-Uni et la Jordanie relatif au règlement des questions financières restées en suspens par suite de la fin du mandat pour la Palestine (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 117, p. 19).

<sup>128/</sup> On laisse ici de côté les cas de la Finlande, qui possédait déjà son autonomie monétaire sous l'ancien régime russe, et de la Turquie.

<sup>129/</sup> Cf. les traités avec l'Estonie (2 février 1920), art. 12; avec la Lettonie (11 août 1920), art. 16; avec la Lituanie (12 juillet 1920), art. 12; et avec la Pologne (18 mars 1921), art. 180 (SDN, Recueil des Traités, vol. XI, p. 29; vol. I, p. 195; vol. III, p. 105; et vol. VI, p. 51).

<sup>130/</sup> Cf. B. Nolde, "La monnaie en droit international public", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929-II, Paris, Hachette, 1930, t. 27, p. 295.



## Fonds d'Etat

27) Il faudrait entendre par fonds publics d'Etat sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats le numéraire, les actions et les participations qui, tout en faisant partie de l'actif global de l'Etat, possèdent un lien avec ce territoire en raison de la souveraineté de l'Etat sur cette région ou de son activité dans celle-ci. Dès lors qu'ils sont liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, les fonds d'Etat, liquides ou investis, passent à l'Etat successeur. Le principe du lien avec l'activité est dans ce cas déterminant. (Il est en effet évident que les fonds de l'Etat prédécesseur transitant par le territoire considéré, ou provisoirement ou circonstancielleme<sup>131/</sup>nt situés dans ce territoire, ne passent pas à l'Etat successeur.)

28) Les fonds publics d'Etat peuvent être liquides ou investis; ils comprennent les participations et actions de toute nature. Ainsi, l'acquisition de "tous les biens et possessions" des Etats allemands dans les territoires cédés à la Pologne comprenait aussi, selon la Cour suprême de Pologne, le transfert au successeur de la participation au capital d'une société<sup>131/</sup>.

29) Dans le cadre du "transfert gratuit du droit de propriété sur les biens d'Etat", l'URSS a reçu les fonds publics se trouvant en Ukraine subcarpatique cédée par la Tchécoslovaquie conformément au Traité du 29 juin 1945 et dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919.

---

<sup>131/</sup> Résumé, établi par le Secrétariat, de la décision de la Cour suprême de Pologne dans l'Affaire Trésor de l'Etat polonais c. Deutsche Mittelstandskasse (1929) [Annuaire ... 1963, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/157, par. 337].

## Article 11

### Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant :

a) Les biens meubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenus, pendant la période de dépendance, des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, passent à l'Etat nouvellement indépendant;

b) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

c) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux mentionnés aux alinéas a) et b), à la création desquels le territoire dépendant a contribué, passent à l'Etat successeur, dans la proportion correspondant à sa part contributive;

d) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

2. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants, le passage des biens d'Etat de l'Etat ou des Etats prédécesseurs à l'Etat nouvellement indépendant, est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

3. Lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

4. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler autrement qu'en application des paragraphes 1 à 3 la succession aux biens d'Etat, ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles.

### Commentaire

1) L'article 11 s'applique à une succession à des biens d'Etat dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant. L'expression "Etat nouvellement indépendant" telle qu'elle est employée dans le présent projet est définie au paragraphe 1, alinéa e), de l'article 2; il convient donc de renvoyer au paragraphe pertinent du commentaire relatif à cet article<sup>132/</sup>.

2) A l'opposé des autres types de succession dans lesquels, jusqu'au moment où s'ouvre la succession, l'Etat prédécesseur possède le territoire auquel se

---

<sup>132/</sup> Voir, ci-dessus, par. 6) du commentaire à l'article 2.

rapporte la succession d'Etats et y exerce pleinement sa souveraineté, le type de succession visé par l'article 13 suppose un territoire dépendant ou non autonome qui est soumis à un statut juridique spécial en vertu de la Charte des Nations Unies. Ainsi qu'il est dit dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies<sup>133/</sup>, un tel territoire

"possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte et, plus particulièrement, à ses buts et principes."

De plus, conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, tous les peuples, même s'ils ne sont pas politiquement indépendants à un certain moment de leur histoire, possèdent les attributs de la souveraineté nationale inhérente à leur existence en tant que peuples. Il est certain aussi, comme il est expliqué ci-après<sup>134/</sup>, que ces peuples jouissent du droit de souveraineté permanente sur leurs richesses et leurs ressources naturelles.

3) Sans doute est-il permis de se demander s'il est utile que la Commission élabore des dispositions spéciales en ce qui concerne les Etats nouvellement indépendants, puisque le processus de décolonisation est pratiquement terminé, mais la Commission est convaincue de la nécessité d'inclure ces dispositions dans le présent projet. En effet, un projet d'articles relatif à un sujet qui, comme la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, présuppose nécessairement l'exercice d'un droit se trouvant au premier plan de la doctrine des Nations Unies et ayant le caractère de jus cogens, à savoir le droit des peuples à l'autodétermination, ne peut passer sous silence la forme de réalisation la plus importante et la plus répandue de ce droit dans l'histoire récente des relations internationales : le processus de décolonisation qui a suivi la seconde guerre mondiale. En fait, la Commission ne peut qu'être pleinement consciente du mandat précis qu'elle a reçu de l'Assemblée générale, concernant sa tâche de codification et de développement progressif des règles du droit international relatives à la succession d'Etats, d'examiner les problèmes de la succession d'Etats en se référant comme il convient aux vues des Etats qui ont acquis leur indépendance depuis la seconde guerre mondiale<sup>135/</sup>. Bien que le processus de décolonisation soit

---

<sup>133/</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1970, annexe.

<sup>134/</sup> Par. 27 à 33.

<sup>135/</sup> Résolutions 1765 (XVII), du 20 novembre 1962, et 1902 (XVIII), du 18 novembre 1963, de l'Assemblée générale.

déjà largement réalisé, il n'est pas encore terminé, ainsi que le confirme le rapport de 1975 du Comité des Vingt-Quatre<sup>136/</sup>, qui souligne que de nombreux territoires dépendants ou non autonomes ne sont pas encore décolonisés. Par ailleurs, l'utilité du présent projet d'articles ne se limite pas aux territoires dépendants non autonomes dont la décolonisation reste à faire. Dans de nombreux cas, les effets de la décolonisation, y compris, en particulier, les problèmes de la succession en matière de biens d'Etat, se prolongent des années après l'accession à l'indépendance politique. La nécessité d'inclure dans le projet des dispositions relatives aux Etats nouvellement indépendants a été pleinement reconnue par la Commission au cours de ses travaux sur la succession d'Etats en matière de traités, comme en témoigne le projet définitif sur la question soumis en 1974 à l'examen de l'Assemblée générale ainsi que la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités adoptée en 1978 sur la base de ce projet. Dans le cas présent, il n'y a pas de raison de s'écarter de la typologie établie dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités; au contraire, les raisons qu'il y a de maintenir le type de succession concernant un "Etat nouvellement indépendant" sont aussi impératives, sinon plus, dans le cas de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. D'ailleurs, vu le lien étroit et le parallélisme existant entre les deux séries d'articles, il y aurait une lacune inexplicable dans le présent projet s'il ne contenait pas de dispositions sur les Etats nouvellement indépendants.

4) L'article 11 porte sur les diverses situations pouvant résulter du processus de décolonisation : le cas le plus courant, dans lequel un Etat nouvellement indépendant est issu d'un territoire dépendant, celui dans lequel un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants (par. 2), et celui dans lequel un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat existant autre que celui qui l'administrait (par. 3). Dans tous ces cas, les règles relatives au passage des biens d'Etat devraient être les mêmes, puisque la succession a la même base dans tous les cas : la décolonisation. C'est pour cette raison que, comme il a été indiqué<sup>137/</sup>, la Commission a jugé bon de traiter du dernier cas dans le présent article alors que, dans le projet de 1974 sur la

---

<sup>136/</sup> Rapport du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 23 (A/33/23/Rev.1).

<sup>137/</sup> Voir, ci-dessus, par. 5 du commentaire d'introduction à la section 2.

succession d'Etats en matière de traités, ce cas avait été réglé par les dispositions de l'article 14 (Succession concernant une partie de territoire)<sup>138/</sup>, puisqu'il s'agit de l'applicabilité du même principe - celui de la "variabilité des limites territoriales de l'application des traités" - à toutes les situations envisagées.

5) Les règles relatives au passage des biens d'Etat dans le cas d'Etats nouvellement indépendants diffèrent légèrement de celles qui concernent les autres types de succession pour qu'il soit pleinement tenu compte des circonstances particulières qui entourent la naissance de ces Etats. Le principe de la viabilité du territoire devient impératif dans le cas d'Etats accédant à l'indépendance après avoir connu la domination coloniale et le principe de l'équité exige qu'un traitement préférentiel soit accordé à ces Etats dans la réglementation juridique de la succession en matière de biens d'Etat. On doit donc mentionner deux différences principales: en premier lieu, les biens immeubles situés sur le territoire dépendant concerné et les biens meubles liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire dépendant concerné passent, en règle générale, à l'Etat successeur à la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, qu'il soit constitué d'un, de deux ou de plusieurs territoires dépendants, ou au moment de la décolonisation par l'intégration ou l'association à un autre Etat existant, la référence à un accord n'étant pas nécessaire, à l'inverse du cas des articles relatifs aux autres types de succession. Si l'on n'utilise pas à l'article 11, pour le cas des Etats nouvellement indépendants, les expressions "en l'absence d'un accord" ou "à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement" employées dans d'autres articles de la section 2, ce n'est pas tellement parce qu'un territoire dépendant qui n'est pas encore un Etat ne pourrait, à proprement parler, être considéré comme possédant la capacité de conclure des accords internationaux; c'est surtout parce que l'on reconnaît les circonstances très particulières liées à la décolonisation qui accompagnent souvent la naissance d'Etats nouvellement indépendants et qui, lorsque sont entreprises les négociations en vue de l'indépendance, aboutissent à des résultats manifestement défavorables, dans bien des cas, à la partie qui accède à l'indépendance, en raison de l'inégalité et du déséquilibre qui caractérisent ses relations juridiques, politiques et économiques avec l'ancien territoire métropolitain.

---

<sup>138/</sup> Cet article correspond à l'article 15 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités.

6) La deuxième différence réside dans l'introduction de la notion de contribution du territoire dépendant à la création de certains biens meubles de l'Etat prédécesseur qui ne sont pas liés à l'activité de cet Etat en relation avec le territoire dépendant en question, de sorte que ces biens passent à l'Etat successeur dans la proportion correspondant à la part contributive du territoire dépendant. Cette disposition représente une application concrète du concept d'équité faisant partie du contenu matériel d'une règle de droit international positif qui a pour objet de préserver, notamment, le patrimoine et l'héritage historique et culturel du peuple habitant le territoire dépendant concerné. Dans les cas d'Etats nouvellement indépendants, des nations entières sont touchées par la succession d'Etats qui ont contribué à la création des biens de l'Etat prédécesseur. Ce n'est que justice que ces biens passent à l'Etat successeur dans la proportion correspondant à la part que le territoire dépendant a prise à leur création. On peut mentionner à cet égard la résolution 3391 (XXX) du 19 novembre 1975, dans laquelle l'Assemblée générale demande "la restitution des oeuvres d'art aux pays victimes d'expropriation", affirme que "la restitution prompte et gratuite à un pays de ses objets d'art, monuments, pièces de musée et manuscrits par un autre pays [...] est de nature à renforcer la coopération internationale", et invite les Etats Membres de l'ONU à ratifier la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en 1970<sup>139/</sup>.

7) L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 11 traite d'un problème unique pour les Etats nouvellement indépendants. Il concerne le cas des biens meubles qui, avant la période de dépendance, appartenaient au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, qui, avant de devenir un territoire dépendant, était un Etat indépendant et possédait donc des biens d'Etat. Pendant sa période de dépendance, certains de ces biens ou tous ces biens ont fort bien pu passer à l'Etat prédécesseur administrant le territoire. Il peut s'agir de biens meubles présentant un intérêt culturel ou historique, tels que des oeuvres d'art ou des pièces de musée, ou de biens immeubles comme des ambassades ou des bâtiments administratifs. L'alinéa énonce une règle de restitution de ces biens à l'ancien propriétaire. Mais il ne mentionne que les "biens meubles", et stipule que ces biens meubles passent à l'Etat nouvellement indépendant. Les biens immeubles ne sont pas mentionnés à l'alinéa a) du paragraphe 1 parce que l'alinéa d) du même paragraphe couvre tous "les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés

---

<sup>139/</sup> UNESCO, Actes de la Conférence générale, seizième session, vol. 1, Résolutions, Paris, 1970, p. 141.

dans le territoire" en question, y compris les biens immeubles qui appartenaient au territoire avant qu'il devienne dépendant. La situation visée au paragraphe 1 doit être prévue expressément, quand bien même elle ne serait qu'un aspect particulier de la question plus vaste concernant les "biens propres" du territoire dépendant. Les dispositions de l'article 11 ne s'appliqueront pas aux biens appartenant au territoire non autonome, étant donné que ces biens ne sont pas touchés par la succession d'Etats. D'une façon générale, les colonies jouissaient d'un régime spécial en vertu de ce que l'on appelait une spécialité législative et conventionnelle. Elles possédaient une certaine personnalité internationale, de sorte qu'elles pouvaient posséder des biens à l'intérieur et en dehors de leur territoire. En conséquence, il n'y a pas de raison pour qu'une succession fasse perdre leurs biens à des colonies. Seul le patrimoine métropolitain situé sur le territoire, ou lié à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire, fait partie de la succession. Cependant, en l'absence d'une réglementation régissant expressément la situation visée aux alinéas a) et d) du paragraphe 1, il était permis de se demander si, dans le cas d'un Etat qui était devenu un territoire dépendant, les biens qui, ayant appartenu à cet Etat, étaient passés à la puissance administrante devaient être encore considérés comme des biens du territoire dépendant.

8) Il convient de noter qu'à la différence de ce que l'on a fait dans les autres alinéas du paragraphe 1, à l'alinéa a), on ne parle pas au début de la phrase de "biens d'Etat" mais de "biens" tout court. Cela intentionnellement, pour que les biens dont il est question puissent inclure les biens qui, avant la période de dépendance, appartenaient au territoire de l'Etat nouvellement indépendant successeur, que ce territoire, pendant la période qui a précédé la dépendance, ait été un Etat indépendant ou une entité autonome d'une autre sorte, telle qu'un groupe tribal ou une administration locale.

9) L'alinéa b) du paragraphe 1 se rapporte aux biens d'Etat meubles "liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats", et énonce la règle communément adoptée dans le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, de la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, et de la dissolution d'un Etat. Il y a lieu de se référer à cet égard aux paragraphes 12 à 15 du commentaire d'introduction à la section 2, qui s'appliquent au présent alinéa. Il convient de noter que la règle ne s'applique pas aux biens d'Etat meubles qui pourraient ne se trouver dans le territoire dépendant que provisoirement ou circonstanciellement (comme l'or de

la Banque de France qui a été évacuée en Afrique occidentale pendant la seconde guerre mondiale), puisqu'ils ne sont pas effectivement liés à l'activité de l'Etat "en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats".

10) On peut examiner la pratique des Etats relative à la règle énoncée à l'alinéa b) du paragraphe 1 en se référant aux deux grandes catégories de biens d'Etat meubles, c'est-à-dire la monnaie et les fonds d'Etats.

11) La pratique des Etats en matière de monnaie n'est pas uniforme, encore qu'il soit fermement établi que le privilège d'émission appartient à l'Etat successeur, vu qu'il s'agit d'un droit régalien et d'un attribut de la puissance publique. De sorte que, en ce qui concerne le privilège d'émission, il n'y a pas de succession d'Etats; l'Etat prédécesseur perd son privilège d'émission dans le territoire dépendant et l'Etat nouvellement indépendant exerce le sien propre, qu'il tient de sa souveraineté, dès qu'il accède à l'indépendance. La question des signes monétaires émis dans le territoire dépendant par sa propre institution d'émission ne relève pas non plus directement de la succession d'Etats.

12) Parmi les exemples qui peuvent être cités figure celui des diverses colonies d'Amérique latine qui ont accédé à l'indépendance au début du XIXème siècle et dans lesquelles la monnaie espagnole ne fut généralement pas supprimée. Les diverses républiques se bornèrent à remplacer dans les pièces en circulation l'effigie et le nom du roi très catholique par un sceau, des armes ou des inscriptions propres au nouvel Etat, ou à dénommer autrement le peso espagnol, sans en modifier la valeur ou la structure monétaire.

13) Quant à l'Inde, elle succéda aux avoirs en livres de la Réserve Bank of India, estimés à 1 milliard 160 millions de livres<sup>140/</sup>. Mais l'utilisation n'en fut pas libre : elle s'opéra progressivement. Une somme de 65 millions de livres fut placée au crédit d'un compte libre et le reste, c'est-à-dire la majeure partie des avoirs, consigné dans un compte bloqué. Certaines sommes durent être transférées à la Grande-Bretagne par l'Inde au titre de fonds de roulement ("working balances") et mises au crédit d'un compte ouvert par la Banque d'Angleterre au nom du Pakistan. Les conditions d'utilisation furent précisées en 1948 et 1949 par divers accords que le Royaume-Uni passa avec l'Inde et le Pakistan<sup>141/</sup>.

---

<sup>140/</sup> Royaume-Uni, Financial Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of India, Cmd 7195, Londres, H.M. Stationery Office, 14 août 1947.

<sup>141/</sup> Pour les détails, voir I. Paenson, Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953), Paris, Domat-Monchrestien, 1954, passim et notamment p. 65 et 66 et 80.



14) Si le Gouvernement français a retiré ses signes monétaires des Etablissements français de l'Inde, il a cependant acquiescé à des compensations. L'article 23 de l'Accord franco-indien du 21 octobre 1954<sup>142/</sup> dispose en effet que

"Le Gouvernement français remboursera au Gouvernement de l'Inde, pendant une période d'un an à dater du transfert de facto, la valeur équivalente au pair, en livres sterling ou en roupies indiennes, de la monnaie retirée de la circulation dans les Etablissements après le transfert de facto."

15) Comme la pratique des Etats n'est pas uniforme, il n'est pas possible d'énoncer une règle applicable à toutes les situations relatives à la succession en matière de monnaie. Il faut donc s'attacher à la situation concrète observable au jour de la succession d'Etats. Si l'émission de la monnaie est réalisée par un institut d'émission propre au territoire, l'indépendance ne modifiera pas la situation. En revanche, le maintien en circulation de la monnaie émise pour le territoire à partir et sous la responsabilité d'un institut "métropolitain" d'émission exige une couverture d'or et des réserves, pour les raisons déjà exposées dans le commentaire de l'article 10.

16) En ce qui concerne les fonds d'Etat, on peut citer les quelques exemples qui suivent. A la fin du mandat français, la Syrie et le Liban accédaient conjointement aux avoirs des "intérêts communs", comprenant la trésorerie de ces "intérêts" ainsi que les bénéfices retirés par les deux Etats de diverses concessions. Les deux pays succédèrent aux avoirs de la Banque de Syrie et du Liban, bien que la plus grande partie de ces avoirs fût bloquée et n'ait été libérée que progressivement, avec un étalement jusqu'en 1958<sup>143/</sup>. En ce qui concerne les avances faites par le Royaume-Uni dans le passé pour combler les déficits budgétaires de la Birmanie, la Grande-Bretagne renonça au remboursement de 15 millions de livres sterling et accorda pour le reste à la Birmanie un délai de vingt ans pour son remboursement sans intérêt à partir du 1er avril 1952.

---

<sup>142/</sup> France, Ministère des affaires étrangères, Recueil des traités et accords de la France, année 1962, Paris, 1962, p. 535; texte anglais dans Inde, Foreign Policy of India : Texts of Documents, 1947-64, New Delhi, Lok Sabha (Secrétariat), 1966, p. 212.

<sup>143/</sup> Voir, pour la Syrie, la convention de liquidation, la convention de règlement des créances et l'accord de paiement, tous trois en date du 7 février 1949 (France, Journal officiel de la République française, lois et décrets, Paris, 10 mars 1950, 82ème année, No 60, p. 2 697 à 2 700), et pour le Liban, l'accord monétaire et financier franco-libanais du 24 janvier 1948 (ibid., 14 et 15 mars 1949, 81ème année, No 64, p. 2 651 à 2 654; également dans Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 173, p. 99).

L'ancienne puissance coloniale renonça aussi au remboursement des dépenses qu'elle avait encourues pour l'administration civile de la Birmanie après 1945 pendant la période de reconstruction<sup>144/</sup>.

17) L'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 11 concerne la répartition entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur des biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur, autres que les biens visés aux alinéas a) et b), à la création desquels le territoire dépendant a contribué. Comme l'alinéa b), l'alinéa c) traite de ces biens indépendamment du fait qu'ils soient ou non situés dans le territoire de l'Etat prédécesseur, de l'Etat successeur ou d'un Etat tiers. Il est permis de se demander, par exemple, si les Etats successeurs peuvent revendiquer une partie de la souscription des Etats administrants au capital d'institutions financières internationales ou régionales, comme la Banque mondiale. Il ne semble pas y avoir de précédents concernant la répartition de ces avoirs entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais il se pourrait bien que la question se pose étant donné que la participation à divers organes intergouvernementaux de caractère technique est ouverte aux territoires dépendants *ès qualités*. Ces biens pourraient être considérés comme appartenant de droit au territoire dépendant dans la proportion correspondant à la part qu'il a prise à leur constitution. La Commission est d'avis que la règle énoncée à l'alinéa c) (à l'effet que les biens de l'Etat prédécesseur autres que les biens mentionnés aux alinéas a) et b) à la création desquels le territoire dépendant a contribué passent à l'Etat successeur dans la proportion correspondant à sa part contributive) permettra de résoudre plus facilement et conformément à l'équité bien des problèmes liés à cette question.

18) L'alinéa d) du paragraphe 1 règle le problème des biens immeubles de l'Etat prédécesseur situés sur le territoire qui est devenu indépendant. Conformément au principe du passage des biens d'Etat fondé sur le critère de l'existence d'un lien entre les biens et le territoire, cet alinéa prévoit, comme dans les articles concernant d'autres types de succession, que les biens immeubles ainsi situés passent à l'Etat nouvellement indépendant. Cette solution est généralement acceptée dans la doctrine et dans la pratique des Etats, bien que ni l'une ni l'autre ne se réfère expressément aux biens "immeubles" de l'Etat prédécesseur "situés dans le territoire"; on parlera fréquemment plutôt des biens en général, indépendamment de leur nature ou de leur situation géographique. Ainsi, si le transfert général est la règle, le passage à l'Etat successeur de la catégorie plus restreinte de biens visée au présent paragraphe doit a fortiori être autorisé.

---

<sup>144/</sup> Le Royaume-Uni remboursa aussi à la Birmanie les frais d'approvisionnement de l'armée britannique encourus par ce territoire pendant la campagne de 1942 et certains frais afférents à la démobilisation.

19) On peut mentionner à cet égard l'article 19, alinéa premier, de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière (accords franco-algériens d'Evian), du 19 mars 1962, qui disposait que le domaine immobilier de l'Etat (français) en Algérie sera transféré à l'Etat algérien [...]<sup>145/</sup>.

Effectivement, tout le domaine immobilier militaire français ainsi qu'une grande partie du domaine immobilier civil (à l'exclusion de certains biens conservés par accord et d'autres qui font l'objet d'un contentieux encore pendant) sont passés peu à peu, au fil des ans, à l'Etat algérien.

20) Une multitude d'instruments bilatéraux ou de textes unilatéraux de la puissance administrante ou de constitution se bornent à consigner la renonciation expresse et sans contrepartie de l'Etat prédécesseur à tous les biens d'Etat, et même, plus largement encore, à tous les biens publics sans distinction situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Par exemple, la Constitution de la Fédération de Malaisie (1957) prévoit la dévolution à la Fédération ou à l'un de ses Etats des biens de Sa Majesté britannique dans la Fédération ou dans l'une des colonies, à compter du jour de la proclamation de l'indépendance. Le terme, employé dans sa généralité et sans restriction ni précision, autorise le transfert de tous les biens, de quelque nature qu'ils soient, de l'Etat prédécesseur<sup>146/</sup>. On peut mentionner à cet égard la Déclaration finale de la Conférence internationale de Tanger, signée à Tanger le 29 octobre 1956, bien qu'elle ne soit pas à proprement parler applicable, l'Administration internationale de Tanger ne pouvant être considérée comme un Etat. A l'article 2 du protocole annexé à cette déclaration, il est dit que l'Etat marocain "qui reprend possession des domaines public et privé confiés à l'Administration internationale [...], recueille les biens propres de celle-ci [...]"<sup>147/</sup>. On peut citer, comme autre exemple, le "projet d'accord sur les mesures transitoires", du 2 novembre 1949, entre l'Indonésie et les Pays-Bas, intervenu à la fin de la Conférence de la Table ronde de La Haye (août-novembre 1949),

---

<sup>145/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 507, p. 64.

<sup>146/</sup> Documentation concernant la succession d'Etats (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 85 et 86. Voir aussi la Constitution de l'Etat indépendant du Samoa-Occidental (1962), selon laquelle "tous les biens qui immédiatement avant l'indépendance appartenaient à Sa Majesté [...] ou à la Couronne [...] seront dévolus au Samoa-Occidental le jour de l'indépendance" (ibid., p. 117).

<sup>147/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 263, p. 170.

qui a décidé la dévolution de tous les biens, et pas seulement des biens immobiliers, du domaine public et privé néerlandais en Indonésie. Un accord militaire subséquent a en outre transféré à l'Indonésie, outre quelques bâtiments de guerre et du matériel militaire d'entretien de la flotte, qui étaient des biens mobiliers, toutes les installations et l'équipement fixes qui servaient aux troupes coloniales<sup>148/</sup>. De même, tous les biens (y compris donc ceux de caractère immobilier) du gouvernement de la colonie de Chypre sont devenus, à l'indépendance de l'île, propriété de la République de Chypre<sup>149/</sup>. La Libye, quant à elle, a obtenu "les biens meubles et immeubles situés en Libye dont le propriétaire est l'Etat italien, en son nom propre ou au nom de l'administration italienne<sup>150/</sup>". Furent en particulier immédiatement transférés "les biens constituant le domaine public (domanio publico) et le patrimoine indisponible (patrimonio indisponibile) de l'Etat en Libye", ainsi que "les biens du parti fasciste et de ses organisations en Libye<sup>151/</sup>". De même, la Birmanie devait succéder à tous les biens du domaine public et privé du gouvernement colonial<sup>152/</sup>, y compris les installations militaires fixes du Royaume-Uni en Birmanie<sup>153/</sup>.

21) La Commission n'ignore pas qu'il existe des accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur nouvellement indépendant en vertu desquels celui-ci a renoncé en faveur de celui-là à son droit de propriété sur la partie des biens d'Etat qui lui a été transmise au moment de la succession d'Etats<sup>154/</sup>. Les accords

---

<sup>148/</sup> Ibid., vol. 69, p. 267 et 289.

<sup>149/</sup> Traités relatifs à la création de la République de Chypre, signés à Nicosie le 16 août 1960, avec annexes, appendices, cartes, etc. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 382, annexe E, p. 131 à 139, art. 1er, et passim.

<sup>150/</sup> Résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, intitulée "Dispositions économiques et financières relatives à la Libye", art. 1er.

<sup>151/</sup> Ibid., le patrimoine indisponible est précisé notamment par les articles 822 à 828 du Code civil italien, et comporte en particulier les mines, carrières, forêts, casernes (qui sont des biens immobiliers), armes, munitions (qui ont un caractère mobilier), etc.

<sup>152/</sup> Government of Burma Act, 1935.

<sup>153/</sup> Voir Royaume-Uni, Treaty between the Government of the United Kingdom and the Provisional Government of Burma Regarding the Recognition of Burmese Independence and Related Matters, Annexe : Defence Agreement signed on the 29th August 1947 in Rangoon, Cmd 7360, Londres, H.M. Stationery Office, 1948.

<sup>154/</sup> Voir G. Fouilloux, "La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique", dans Annuaire français de droit international, XI, 1965, Paris, p. 885 à 915. Cf. aussi G. Fouilloux, "La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français", dans Annuaire de l'Afrique du Nord, 1966, p. 51 à 79.

d'indépendance ont été suivis de divers protocoles domaniaux aux termes desquels l'Etat indépendant ne succédait pas à l'intégralité des biens appartenant à l'Etat précéssesseur. Il en était généralement fait ainsi pour répondre à des bes ins communs dans une atmosphère de coopération étroite entre l'ancien Etat métropolitain et le nouvel Etat indépendant. Cependant, ces accords ont pris des formes diverses. Dans certains cas, le statu quo antérieur à l'indépendance, c'est-à-dire l'absence de tout transfert de biens, a été provisoirement maintenu<sup>155/</sup>. Dans d'autres, la dévolution du domaine (public et privé) de l'ancien Etat métropolitain est affirmée dans son principe, mais limitée dans son application concrète aux biens qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de ses divers services, militaires ou civils<sup>156/</sup>. Parfois, l'accord avec le territoire devenu indépendant transfère clairement tout le domaine public et privé au successeur, qui les intègre dans son patrimoine mais, sur la base du même accord, en rétrocède expressément certaines parties, soit en propriété soit en jouissance<sup>157/</sup>. Dans certains cas, l'Etat nouvellement indépendant a consenti à une répartition des biens entre

---

<sup>155/</sup> Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relatif aux dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération entre la République française et la République du Tchad, signés à Paris le 12 juillet 1960 (Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.], p. 153 et 154); art. 4. Plus tard, un protocole d'accord domanial du 25 octobre 1961 sera signé. Il répondra aux préoccupations des deux Etats de satisfaire des "besoins respectifs" et amènera l'Etat successeur à renoncer à la dévolution de certains biens (voir Décret No 63-271 du 15 mars 1963 portant publication du protocole d'accord domanial entre la France et la République du Tchad, du 25 octobre 1961 [avec en annexe le texte dudit protocole], dans : France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets, Paris, 21 mars 1963, 95ème année, No 69, p. 2 721 et 2 722).

<sup>156/</sup> Voir Décret No 63-270 du 15 mars 1963 portant publication de la Convention relative au règlement domanial entre la France et le Sénégal, signée le 18 septembre 1962 (avec en annexe le texte de ladite convention), dans ibid., p. 2 720. L'article 1er énonce le principe du transfert de "la propriété des dépendances domaniales immatriculées [...] au nom de la République française" au Sénégal. Mais l'article 2 précise : "Sont néanmoins propriété de la République française et immatriculées à son nom les dépendances domaniales reconnues nécessaires au fonctionnement de ses services [...] et qui sont énumérées" en annexe. Il ne s'agit pas de l'usage de biens domaniaux pour le besoin des services français, mais de la propriété de ces biens.

<sup>157/</sup> On trouvera un cas type dans l'Accord domanial entre la France et la Mauritanie, du 10 mai 1963 (Décret de publication No 63-1077 du 26 octobre 1963) [France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets, Paris, 31 octobre 1963, 95ème année, No 256, p. 9 707 et 9 708]. L'article 1er transfère à titre définitif le domaine public et le domaine privé. L'article 2 accorde la propriété de certains biens publics nécessaires aux services français. L'article 3 rétrocède à la France la propriété des immeubles militaires à usage d'habitation. L'article 4 reconnaît la libre disposition par la France "des installations nécessaires à l'exécution de la mission de défense confiée aux forces militaires françaises" dans le cadre d'un accord de défense.

l'ancien Etat métropolitain et lui, sans que l'on puisse saisir le critère de cette répartition autrement qu'en invoquant dans un cadre large les besoins de l'assistance technique et d'une présence de l'ancien Etat métropolitain<sup>158/</sup>. Enfin, il a pu arriver que l'on répudiât conventionnellement les distinctions entre domaines public ou privé, du territoire ou de la métropole, pour retenir une répartition qui satisfasse les "besoins respectifs" tels que les deux Etats les ont exprimés dans divers accords de coopération :

"Les parties contractantes conviennent de substituer au règlement domanial fondé sur la nature des dépendances un règlement forfaitaire fondé sur l'équité et satisfaisant à leurs besoins respectifs 159/."

22) Il y a lieu de souligner toutefois qu'en général ces instruments ont été de caractère provisoire. L'évolution plus équilibrée des rapports politiques entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur nouvellement indépendant a permis dans bien des cas à l'Etat successeur de recouvrer, au terme de délais plus ou moins longs, les biens d'Etat de caractère immobilier situés dans son territoire qui avaient fait l'objet d'accords avec l'ancien Etat métropolitain.

23) Le paragraphe 2 concerne les cas d'Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires dépendants. Il dispose que les règles générales énoncées au paragraphe 1 de l'article 11 s'appliquent à de tels cas. A titre d'exemples de tels Etats nouvellement indépendants, on peut citer le Nigéria

---

158/ Cf. Décret No 63-268 du 15 mars 1963 portant publication du Protocole d'accord domanial entre la France et la République du Gabon, du 6 juin 1961 (France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets, Paris, 21 mars 1963, 95ème année, No 69, p. 2 718 et 2 719).

159/ Article 31 de l'Accord de coopération franco-malgache du 27 juin 1960 en matière monétaire, économique et financière (approuvé à Madagascar par une loi du 5 juillet 1960 et en France par une loi du 18 juillet 1960) [France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets, Paris, 20 juillet 1960, 92ème année, No 167, p. 6 615]. Un protocole domanial franco-malgache fut signé par la suite le 18 octobre 1961 (Décret No 63-269 du 15 mars 1963 portant publication de ce protocole, dans : France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets, Paris, 21 mars 1963, 95ème année, No 69, p. 2 719 et 2 720). Il confirme la situation créée par l'accord du 27 juin 1960 et reconnaît - mais dans ce cadre - à Madagascar la propriété des dépendances domaniales restantes, sous réserve toutefois de la propriété laissée à la France d'immeubles et de constructions militaires.

(issu de quatre anciens territoires : la colonie de Lagos, les deux protectorats du Nigéria septentrional et du Nigéria méridional, et la région nord du Territoire sous tutelle du Cameroun britannique), le Ghana (formé à partir de l'ancienne colonie de la Côte-de-l'Or, d'Achanti, du Protectorat des territoires septentrionaux et du Territoire sous tutelle du Togo), la Fédération de Malaisie (née en 1957 de la réunion des deux colonies de Malacca et de Penang et de neuf protectorats). La Commission ne voit pas de raison de s'écarter de la formule contenue au paragraphe 1 de l'article 30 de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités, qui traite le cas des Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires de la même façon que celui des Etats nouvellement indépendants issus d'un territoire dépendant, aux fins de l'application des règles générales relatives à la succession aux traités.

24) Le paragraphe 3 concerne un Etat dépendant qui devient partie du territoire d'un Etat existant autre que l'Etat qui administrait le territoire dépendant. Ainsi qu'on l'a expliqué plus haut<sup>160/</sup>, la Commission a jugé plus indiqué de traiter de ce cas en même temps que du cas des Etats nouvellement indépendants, à la différence de la Convention de Vienne, dans laquelle il est classé sous la "succession concernant une partie de territoire" en même temps que le cas du simple transfert d'une partie de territoire. L'association ou l'intégration à un Etat indépendant est un mode de réalisation du droit des peuples à l'auto-détermination, exactement comme la création d'un Etat souverain et indépendant, ainsi que le dit clairement la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies. Il est donc plus logique d'inclure le présent paragraphe dans un article concernant les Etats nouvellement indépendants. Vu la ressemblance fondamentale des questions mises en jeu dans la succession en matière de biens d'Etat quand l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant et quand un territoire dépendant s'est intégré ou associé à l'Etat successeur, le présent paragraphe appelle l'application aux deux cas des mêmes règles générales prévues au paragraphe 1 de l'article.

---

<sup>160/</sup> Voir, ci-dessus, par. 5 du commentaire d'introduction à la section 2.

25) Le paragraphe 4 est une disposition qui confirme la primauté du principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles sur les accords qui peuvent être conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour déterminer la succession des biens d'Etats autrement que par application des principes figurant dans l'article 13. Le principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles a été affirmé de façon énergique dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, ainsi que dans d'autres instruments des Nations Unies<sup>161/</sup>.

26) L'élaboration de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats sous les auspices de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement occupe une très grande place parmi les faits nouveaux qui se sont produits dans le système des Nations Unies en matière de souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Cette charte, que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée par sa résolution 3281 (XXIX), du 12 décembre 1974, devrait, selon la résolution, "constituer un instrument efficace en vue de la mise en place d'un nouveau système international de relations économiques fondé sur l'équité, l'égalité souveraine et l'interdépendance des intérêts des pays développés et des pays en voie de développement". Parmi les quinze principes fondamentaux qui, selon cette charte (chap. Ier), doivent régir les relations économiques aussi bien que politiques entre les Etats figure la "réparation des injustices qui ont été imposées par la force et qui privent une nation des moyens naturels nécessaires à son développement normal". Les biens d'Etat comptent assurément au nombre de ces "moyens naturels nécessaires". L'article 2 de cette charte (par. 1) indique que "chaque Etat détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer". Explicitant le passage de la résolution déjà cité plus haut, l'article 16 précise en son paragraphe 1 que :

---

<sup>161/</sup> Voir par exemple résolutions 626 (VII), du 21 décembre 1952; 1803 (XVII), du 14 décembre 1962; 2158 (XXI), du 25 novembre 1966, 2386 (XXIII) du 19 novembre 1968; 2692 (XXV) du 11 décembre 1970, de l'Assemblée générale. Voir aussi résolutions 1737 (LIV), du 4 mai 1973, et 1956 (LIX), du 25 juillet 1975, du Conseil économique et social. Voir, en outre, art. 1er, par. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [résolution 2200 A (XXI), du 16 décembre 1966, de l'Assemblée générale, annexe].



"Tous les Etats ont le droit et le devoir, individuellement et collectivement, d'éliminer le colonialisme [...], le néo-colonialisme [...] et leurs conséquences économiques et sociales, ce qui est un préalable du développement. Les Etats qui pratiquent semblables politiques de coercition sont économiquement responsables envers les pays, territoires et peuples en cause, auxquels ils doivent restituer toutes leurs ressources naturelles ou autres, et qu'ils doivent indemniser intégralement pour l'exploitation, l'épuisement ou la détérioration de ces ressources. Il est du devoir de tous les Etats d'apporter une aide à ces pays, territoires et peuples."

27) L'Assemblée générale, convoquée en session extraordinaire pour la première fois dans l'histoire de l'Organisation des Nations Unies pour débattre de problèmes économiques à la suite de la "crise de l'énergie", avait, dans sa Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international [résolution 3201 (S-VI), du 1er mai 1974], rappelé amplement la "souveraineté permanente intégrale de chaque Etat sur ses ressources naturelles et sur toutes ses activités économiques". A la section VIII de son Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international [résolution 3202 (S-VI), du 1er mai 1974], il est dit que "tous les efforts possibles devraient être faits : a) pour neutraliser les initiatives tendant à empêcher les Etats d'exercer librement et effectivement leurs droits à la souveraineté entière et permanente sur leurs ressources naturelles".

28) A l'instar des hommes devant la loi interne dans une société nationale, tous les Etats sont égaux, dit-on, sur le plan international. Mais cette égalité formelle se nourrit de flagrantes inégalités entre les Etats, aussi longtemps que la souveraineté, en tant que système de référence, ne s'enrichit pas de la dimension de l'indépendance économique. Lorsque les bases élémentaires de l'indépendance nationale sur le plan économique sont inexistantes, il est vain de parler du principe d'égalité souveraine des Etats. Si l'on veut réellement purger le principe de l'égalité souveraine des Etats de sa large part d'illusionnisme, il conviendrait donc d'en adapter la formulation aux conditions modernes de façon à restituer à l'Etat les bases élémentaires de son indépendance nationale sur le plan économique. A cette fin, le principe d'indépendance économique, investi d'une fonction juridique neuve et capitale, et élevé de la sorte au rang d'un principe du droit international contemporain, doit se traduire en particulier par le droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles, ainsi que par la prohibition de toutes les formes d'intervention illégitime dans les affaires économiques des Etats et l'interdiction de l'emploi de la force et de toute forme de contrainte dans les relations économiques et commerciales. C'est sur la base de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, qui n'a pas négligé le droit des peuples à disposer de leurs

richesses naturelles, et surtout de la résolution 1803 (XVII) et des autres résolutions subséquentes, qui ont affirmé le principe de la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles, que l'on peut apprécier les efforts de l'Assemblée générale en vue de faire un acquis juridique de cet aspect fondamental du principe d'indépendance économique et de remédier au fait inquiétant que l'écart entre pays développés et pays en développement ne cesse de s'agrandir.

29) C'est par référence à ces principes qu'il convient d'apprécier la validité des accords dits de "coopération", ou de "dévolution", ainsi que tous les instruments bilatéraux qui, sous couleur d'établir des liens dits "spéciaux" ou "privilegiés" entre les nouveaux Etats et les anciennes puissances coloniales, imposent aux premiers des conditions excessives, ruineuses pour leur économie. La validité des rapports conventionnels de cette nature doit se mesurer au degré de respect que ceux-ci portent aux principes d'autodétermination politique et d'indépendance économique. Quelques membres de la Commission ont exprimé l'opinion que les accords qui viendraient à y contrevenir devraient être frappés de nullité ab initio, sans même qu'il soit besoin d'attendre que le nouvel Etat soit en mesure d'en dénoncer formellement le caractère lésionnaire. Leur invalidité doit procéder intrinsèquement du droit international contemporain, et non point seulement de leur dénonciation ultérieure.

30) C'est donc d'après leur contenu qu'il faut juger les accords de dévolution. Or, ces accords ne respectent pas, ou ne respectent que rarement, les règles de la succession d'Etats. Ils imposent, en fait, de nouvelles conditions à l'indépendance des Etats. Par exemple, l'Etat nouvellement indépendant ne sera indépendant que s'il accepte de ne pas réclamer tels biens, d'assumer telles dettes, de reconduire telle législation, de respecter tel traité de la puissance administrante. C'est là la différence fondamentale avec les autres types de succession, où l'on doit admettre l'autonomie de la volonté des Etats contractants. Dans le cas des accords de dévolution, la liberté de conclure un accord aboutit à mettre des conditions à l'indépendance même d'un Etat. Par leur contenu restrictif, ces accords organisent la "liberté surveillée", l'indépendance conditionnelle des Etats nouvellement indépendants. C'est pourquoi le problème de leur validité doit se poser en fonction de leur contenu.

31) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission, tout en sachant que le principe de la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles s'applique à tous les peuples et non pas seulement aux peuples des Etats nouvellement indépendants, a néanmoins jugé particulièrement indiqué et nécessaire de souligner ce principe dans le contexte de la succession d'Etats intéressant les Etats nouvellement indépendants.

32) Lors de l'adoption de l'article 11 en première lecture, un membre de la Commission a exprimé des réserves concernant le texte de cette disposition. A son avis, le paragraphe 1 de l'article, interprété littéralement, irait trop loin pour être applicable en pratique. Par exemple, l'alinéa a) du paragraphe 1 pourrait s'appliquer aux biens meubles ayant leur origine dans le territoire avant sa dépendance qui auraient été acquis par l'Etat prédécesseur dans le cours normal des transactions commerciales ou à titre de cadeau. En outre, il était d'avis que les mots "liés à l'activité de l'Etat prédécesseur" figurant à l'alinéa b) du même paragraphe n'étaient pas suffisamment clairs et que l'application de l'alinéa c) soulèverait des problèmes extrêmement difficiles.

## Article 12

### Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.
2. Sans préjudice de la disposition au paragraphe 1, l'appartenance des biens d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou, le cas échéant, à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

### Commentaire

1) Dans le présent projet, la Commission utilise l'expression "unification d'Etats" au même sens qu'elle l'a fait dans le projet d'articles de 1974 sur la succession d'Etats en matière de traités, à savoir l'"unification en un Etat de deux ou plusieurs Etats, dont chacun avait une personnalité internationale distincte à la date de la succession<sup>162/</sup>". L'article 12 couvre le cas où un Etat fusionne avec un autre Etat même si la personnalité internationale de ce dernier subsiste après leur union. Il doit donc être distingué du cas où un Etat nouvellement indépendant naît de deux ou plusieurs territoires dépendants ou du cas où un territoire dépendant s'intègre ou s'associe à un Etat préexistant, qui ont été traités à l'article 11.

2) Comme la Commission l'a écrit en 1974, la succession d'Etats envisagée dans le présent article ne tient pas compte de la forme particulière de l'organisation constitutionnelle interne adoptée par l'Etat successeur :

---

<sup>162/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 99, chap. II, Section D., par. 1 du commentaire aux articles 30 et 31 (Annuaire ... 1974, vol. II (1ère partie), p. 262 et 263, document A/9610/Rev.1, chap. II, section D, par. 1 du commentaire aux articles 30 et 31). Voir l'article 31 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités.

"L'unification peut conduire à un Etat entièrement unitaire, à une fédération ou à toute autre forme d'arrangement constitutionnel. En d'autres termes, le degré d'identité distincte que conservent les Etats originaires, après leur unification, dans le cadre de la constitution de l'Etat successeur ne joue aucun rôle pour l'application des dispositions [...].

S'agissant uniquement de l'unification de deux ou plusieurs Etats en un Etat, les associations d'Etats ayant le caractère d'organisations inter-gouvernementales - comme par exemple l'ONU, les institutions spécialisées, l'OEA, le Conseil de l'Europe, le CAEM, etc. - restent entièrement en dehors du champ d'application [...]. Il en est de même de certaines unions de caractère hybride qui peuvent paraître présenter une certaine analogie avec une unification d'Etats, mais n'aboutissent pas à la création d'un nouvel Etat et ne constituent donc pas une succession d'Etats." 163/

3) L'article 12 qui énonce la règle juridique internationale régissant la succession aux biens d'Etat dans les cas d'unification d'Etats se limite à poser une règle générale de passage des biens d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur, en renvoyant au droit interne de l'Etat successeur pour ce qui est de la répartition interne des biens qui passent à ce dernier. Le paragraphe 1 dispose que lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur et le paragraphe 2 prévoit que l'affectation de ces biens, selon leur appartenance, à l'Etat successeur lui-même ou, le cas échéant, à ses parties composantes, est régie par le droit interne de l'Etat successeur. La portée du paragraphe 2 est cependant restreinte par les mots "sans préjudice de la disposition du paragraphe 1", qui indiquent que la disposition du paragraphe 1 est la règle juridique internationale de base du présent article.

4) Le "droit interne" visé au paragraphe 2 comprend surtout la constitution de l'Etat et toutes autres catégories de règles juridiques internes, écrites ou non écrites, y compris celles qui opèrent incorporation au droit interne d'accords internationaux<sup>164/</sup>.

---

163/ Ibid., par. 2 et 3 du commentaire (ibid., par. 2 et 3 du commentaire).

164/ A titre d'exemples de ce droit interne, on peut citer la Constitution des Etats-Unis de 1787 (Articles IV, section 3), les Constitutions suisses de 1848 (article 33) et de 1874 (article 22) (C. Hilty, Les Constitutions fédérales de la Suisse, Neuchâtel, A. Hinger, 1891, p. 451 et 443), le Malaysia Act de 1963 (section 75) (Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.), p. 92 et 93).

## Article 13

### Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement :

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent;

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa b) passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable.

2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

## Article 14

### Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement :

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent;

b) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire passent à l'un des Etats successeurs moyennant une compensation équitable aux autres Etats successeurs;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec les territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur concerné;

d) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa c) passent aux Etats successeurs dans une proportion équitable.

2. Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

## Commentaire des articles 13 et 14

- 1) Les articles 13 et 14 concernent tous deux des cas où une partie ou des parties du territoire d'un Etat se séparent de cet Etat pour former un ou plusieurs Etats distincts. Toutefois, l'article 13 vise le cas de la sécession, dans lequel l'Etat prédécesseur continue à exister, tandis que l'article 14 a trait au cas de la dissolution d'un Etat, dans lequel l'Etat prédécesseur cesse d'exister après la séparation de parties de son territoire.
- 2) Dans son projet d'articles provisoire de 1972 sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>165/</sup>, la Commission, on s'en souvient, avait établi une nette distinction entre la dissolution d'un Etat et la séparation d'une partie d'un Etat (ou sécession). Cette approche ayant été contestée par un certain nombre d'Etats dans leurs observations sur le projet<sup>166/</sup>, ainsi que par certains représentants à la Sixième Commission lors de la vingt-huitième session de l'Assemblée générale, la Commission a par la suite, dans son projet d'articles de 1974, modifié légèrement le traitement de ces deux cas. Tout en maintenant la distinction théorique entre dissolution d'un Etat et séparation de parties d'un Etat, elle a réglé les deux cas simultanément dans un même article du point de vue des Etats successeurs (art. 33), tout en traitant dans une autre disposition du cas de la séparation de parties d'un Etat, considéré du point de vue de l'Etat prédécesseur, lorsque celui-ci continue d'exister (art. 34)<sup>167/</sup>.
- 3) S'agissant de la question de la succession en matière de biens d'Etat, la Commission estime que, vu les caractéristiques particulières de la succession dans ce domaine, il convient de maintenir la distinction entre sécession et dissolution. Selon elle, si cette distinction a été jugée valable pour la succession en matière de traités, elle l'est à plus forte raison pour la succession en matière de biens d'Etat. Si l'Etat prédécesseur survit, il ne saurait être dépouillé de tous ses biens d'Etat, et s'il disparaît, ses biens d'Etat ne sauraient être laissés en deshérence.

---

<sup>165/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Supplément No 10 (A/8710/Rev.1), p. 76 et 79, chap. II, sect. C, articles 27 et 28 (Annuaire ... 1972, vol. II, p. 317 et 321, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, articles 27 et 28.

<sup>166/</sup> Annuaire ... 1972, vol. II, p. 317 et 321, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, art. 27 et 28.

<sup>167/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 106 à 113, chap. II, sect. D, (Annuaire ... 1974), vol. II (1ère partie), p. 270 à 277, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D. Voir les articles 34 et 35 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités.

4) Le paragraphe 1, al. a, des articles 13 et 14 établit pour ce qui est du passage des biens d'Etat immeubles, une règle commune selon laquelle, à moins qu'il n'en soit convenu autrement entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, lorsque l'Etat prédécesseur cesse d'exister, entre les Etats successeurs concernés, les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur sur le territoire duquel ils se trouvent. Comme on l'a déjà indiqué, cette règle de base se retrouve, sous des formes légèrement différentes, pour tous les types de succession d'Etats visés dans la section 2 de la partie II du projet<sup>160/</sup>.

5) On peut citer, dans le présent contexte, quelques exemples pertinents tirés de la pratique des Etats. En ce qui concerne la séparation d'une partie ou de parties d'un Etat, visé à l'article 13, il faut commencer par noter qu'avant la création de l'ONU la plupart des cas de sécession étaient recherchés dans la "sécession de colonies", puisque celles-ci étaient considérées, par divers artifices juridico-politiques, comme faisant "partie intégrante de la métropole". Ces cas ne peuvent donc pas intéresser l'hypothèse évoquée ici de la séparation de parties d'un Etat, car en droit international contemporain il s'agit d'Etats nouvellement indépendants, issus de la décolonisation dans le cadre de la Charte des Nations Unies. Depuis la création de l'ONU, on ne peut citer que trois cas de sécession qui ne soient pas des cas de décolonisation : le Pakistan se séparant de l'Inde, Singapour quittant la Malaisie, et la sécession du Bangladesh. Dans le cas du Pakistan, selon un auteur, un comité d'experts s'était réuni le 18 juin 1947 pour examiner le problème de la répartition des biens des Indes britanniques, et la présomption guidant ses délibérations fut que "l'Inde demeurerait un constant sujet de droit international, tandis que le Pakistan serait considéré comme un Etat successeur<sup>169/</sup>". Par conséquent, le Pakistan fut considéré comme successeur selon une pure fiction. Le 1er décembre 1947, un arrangement fut conclu entre l'Inde et le Pakistan aux termes duquel chacun des deux dominions recevait la propriété des biens immeubles situés sur son territoire<sup>170/</sup>.

6) On trouve un exemple ancien de la pratique des Etats dans le Traité du 19 avril 1839 concernant les Pays-Bas et la Belgique, qui disposait en son

---

<sup>168/</sup> Voir, ci-dessus, par. 11 du commentaire d'introduction à la section 2.

<sup>169/</sup> D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : Internal Relations, p. 220.

<sup>170/</sup> Ibid.

article 15 que "Les ouvrages d'utilité publique ou particulière, tels que canaux, routes ou autres de semblable nature, construits, en tout ou en partie, aux frais du Royaume des Pays-Bas, appartiendront, avec les avantages et les charges qui y sont attachés, au pays où ils sont situés<sup>171/</sup>." La même règle a été appliquée dans le cas de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, en 1963, après laquelle "la propriété foncière de la Fédération située dans un territoire fut attribuée au souverain de ce territoire<sup>172/</sup>".

7) Quant à la doctrine, elle n'est guère prolixe sur cet aspect de la succession d'Etats qu'est la succession par sécession ou dissolution. On peut cependant citer les travaux d'A.S. de Bustamante, qui, à propos de la sécession, rappelle que "dans la sphère des principes, il n'y a pas de difficultés pour tout ce qui concerne en général la transmission de la propriété publique, sauf le cas où la dévolution d'une chose déterminée est convenue pour des causes spéciales<sup>173/</sup>". Il cite également le projet de code de droit international d'E. Pessoa, lequel dispose en son article 10 que, "si un Etat se forme par émancipation d'une province [ou] région [...], lui sont transmis [...] les biens du domaine public et privé situés sur le territoire démembré<sup>174/</sup>". Au sujet des cas de dissolution d'un Etat, le même auteur écrit ce qui suit :

"Pour les cas de partage d'un Etat en deux ou plusieurs, et quand aucun des nouveaux ne conserve et ne perpétue la personnalité du disparu, il faut appliquer les doctrines que nous connaissons déjà [le principe du passage à l'Etat successeur] à la propriété publique et privée qui se trouve dans les limites de chacun des nouveaux [...] <sup>175/</sup>."

8) En ce qui concerne les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur qui sont situés en dehors de son territoire, ils ne font l'objet d'aucune disposition particulière de l'article 13, conformément au principe général du passage des biens d'Etat appliqué dans tous les articles de la section 2 de la partie II du projet, selon lequel ces biens doivent se trouver dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. La règle commune énoncée au paragraphe 1, al. a,

---

<sup>171/</sup> G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil de traités, Gottingue, Dieterich, 1842, t. XVI, seconde partie, p. 783.

<sup>172/</sup> O'Connell, op. cit., p. 230.

<sup>173/</sup> A.S. de Bustamante y Sirvén, Droit international public, tr. P. Goulé, 1934-1939, Paris, Sirey, 1936, t. III, p. 310.

<sup>174/</sup> Ibid., p. 281 et 282.

<sup>175/</sup> Ibid., p. 335.



est toutefois tempérée dans les deux articles par les dispositions du paragraphe 3 de l'article 13 et du paragraphe 2 de l'article 14, respectivement, lesquels réservent toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats. Cependant, en cas de dissolution de l'Etat prédécesseur, les biens d'Etat immeubles doivent naturellement passer aux Etats successeurs. Ces biens étant indivisibles, le paragraphe 1, alinéa b, de l'article 14 dispose que les biens en question passent à l'un des Etats successeurs, étant entendu que l'autre ou les autres Etats successeurs devront recevoir une compensation équitable.

9) La règle qui précède est conforme à l'opinion des publicistes, qui estiment généralement que l'Etat prédécesseur, ayant complètement disparu, ne possède plus la capacité juridique d'être propriétaire, et que ses biens immeubles à l'étranger doivent donc passer à l'Etat ou aux Etats successeurs. C'est l'Etat successeur qui est le plus fondé à s'approprier ces biens car, après tout, il faisait partie de l'Etat qui a cessé d'exister. Il ne s'agit pas de dire qu'à l'extinction de l'Etat prédécesseur le successeur reçoit les biens d'Etat de ce dernier parce que, sans cela, ils deviendraient vacants et sans maître. La vacance de ces biens, si vacance il y a, n'est pas la raison du droit à succession : tout au plus en est-elle l'occasion. Quoi qu'il en soit, dans la pratique, ces biens sont généralement répartis entre les Etats successeurs sur la base d'accords spéciaux. Ainsi trouve-t-on, à l'article 7 de l'Accord du 23 mars 1906 touchant le règlement de questions économiques soulevées à l'occasion de la dissolution de l'union entre la Norvège et la Suède, les dispositions suivantes :

"Le droit d'occupation de la maison du consulat à Londres, acquis pour le 'Fonds commun des consulats' en 1877 et valable jusqu'en 1945, et dont jouit à présent le Consul général suédois à Londres, sera vendu par les soins du consulat général suédois. La vente ne sera définitive qu'après approbation des ministères des affaires étrangères suédois et norvégien. Le prix de vente sera partagé en deux parties égales entre la Suède et la Norvège 176/."

10) A propos d'un cas plus récent, un auteur rapporte que, lors de la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, en 1963, des accords furent conclus, pour la dévolution des biens situés hors du territoire de l'union, aux termes desquels la Rhodésie du Sud reçut la "Maison de Rhodésie" à Londres, et la Zambie la "Maison du Haut Commissariat pour la Rhodésie"<sup>177/</sup>.

---

176/ Baron Descamps et L. Renault, Recueil international des traités du XXe siècle, 1906, Paris, Rousseau, p. 861 et 862.

177/ O'Connell, op. cit., p. 231.

11) Le paragraphe 1, al. b, de l'article 13 et le paragraphe 1, al. c, de l'article 14 énoncent la règle de base relative aux biens d'Etat meubles, qui est appliquée de façon constante dans toute la section 2 de la partie II du projet. Cette règle dispose que les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de cet Etat en relation avec le(s) territoire(s) au(x)quel(s) se rapporte la succession passent à l'Etat successeur<sup>178/</sup>.

12) Quand le Pakistan s'est séparé de l'Inde, en vertu d'un arrangement signé le 1er décembre 1947, beaucoup de marchandises, d'armes en particulier, furent dévolues à l'Inde, à charge pour elle de verser au Pakistan une certaine somme destinée à lui faciliter la construction de fabriques d'armements<sup>179/</sup>. Lors de la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, le partage des actifs de l'institut commun d'émission ainsi que des réserves d'or et de devises s'est effectué proportionnellement au volume de la monnaie circulant ou détenue dans chacun des territoires de l'Etat prédécesseur devenus autant d'Etats successeurs<sup>180/</sup>.

13) Le paragraphe 1, alinéa c, de l'article 13 et le paragraphe 1, alinéa d, de l'article 14 énoncent une règle commune selon laquelle les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont liés à l'activité de cet Etat en relation avec le(s) territoire(s) au(x)quel(s) se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat ou aux Etats successeurs dans une proportion équitable. Cette référence à l'équité, élément clef du contenu matériel des dispositions concernant la répartition des biens et qui a donc le caractère d'une règle de droit international positif, a déjà fait l'objet d'explications<sup>181/</sup>.

14) On trouve dans l'Accord touchant le règlement de questions économiques soulevées à l'occasion de la dissolution de l'union entre la Norvège et la Suède les dispositions suivantes :

"Art. 6. - a) La Suède rachètera à la Norvège sa part [....] dans le mobilier se trouvant dans les légations à l'étranger et acheté pour le compte commun\*. L'estimation des susdits mobiliers sera faite par des experts et soumise à l'approbation des ministères des affaires étrangères suédois et norvégien;

---

<sup>178/</sup> Voir, ci-dessus, par. 15 du commentaire d'introduction à la section 2.

<sup>179/</sup> O'Connell, op. cit., p. 220 et 221.

<sup>180/</sup> Ibid., p. 196.

<sup>181/</sup> Voir, ci-dessus, par. 17 et suiv. du commentaire d'introduction à la section 2.

b) Le mobilier se trouvant dans les consulats et acheté pour le compte commun sera partagé entre la Suède et la Norvège, sans estimation préalable, de la manière suivante :

A la Suède seront attribués les mobiliers des consulats généraux de [...].

A la Norvège, ceux des consulats généraux de [...].<sup>182/</sup>"

15) La pratique suivie par la Pologne lorsque celle-ci s'est reconstituée en Etat en recouvrant des territoires sur l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne et la Russie a consisté, comme on sait, à réclamer la propriété, à l'intérieur comme à l'extérieur, des biens ayant appartenu aux territoires qu'elle a repris, ou à l'acquisition desquels ces territoires avaient contribué. La Pologne a réclamé sa part de ces biens, déterminée en fonction de la contribution des territoires qu'elle a récupérés. Cependant, il ne semble pas que cette règle ait toujours été retenue par la pratique diplomatique. A l'occasion du démembrement de la dynastie des Habsbourg, la Tchécoslovaquie avait demandé la restitution d'un certain nombre de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube. Une sentence arbitrale avait été rendue<sup>183/</sup>. La Tchécoslovaquie avait, en cours d'instance, présenté une réclamation tendant à se faire reconnaître la propriété d'une partie des biens de certaines compagnies de navigation qui avaient appartenu à la monarchie hongroise et à l'empire autrichien ou qui avaient été subventionnées par eux, motif pris de ce que ces intérêts avaient été acquis à l'aide de fonds provenant de tous les pays constitutifs de l'ancien Empire autrichien et de l'ancienne Monarchie hongroise et de ce que lesdits pays, ayant contribué à cette acquisition en proportion des impôts versés par eux, étaient, dans la proportion correspondante, propriétaires des biens en question<sup>184/</sup>. La position de l'Autriche et de la Hongrie était qu'il ne s'agissait pas, tout d'abord, de biens publics, seuls susceptibles de passer aux Etats successeurs, et qu'ensuite, en admettant même qu'ils eussent cette qualité en raison de la participation financière plus ou moins importante de la puissance publique, "les traités ne donnent pas de droits à la Tchécoslovaquie sur les biens publics autres que ceux qui sont situés

---

<sup>182/</sup> Descamps et Renault, op. cit., p. 860 et 861.

<sup>183/</sup> Affaire relative à la cession de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube, puissances alliées (Grèce, Roumanie, Royaume serbo-croate-slovène, Tchécoslovaquie) c. Allemagne, Autriche, Hongrie et Bulgarie [Cession of vessels and tugs for navigation on the Danube. Decision : Paris, August 2, 1921; Arbitrator : Walker D. Hines (USA)]. Voir Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 97 à 212.

<sup>184/</sup> Ibid., p. 120.

en territoire tchécoslovaque<sup>185/</sup>". L'arbitre n'a pas tranché le problème, invoquant son incompetence pour en connaître au regard des clauses des traités. Il n'existe pas de contrariété entre cette décision et le principe énoncé du passage des biens publics situés à l'étranger. Il est évident qu'il est du pouvoir des Etats d'apporter conventionnellement une exception à un principe.

16) Le paragraphe 2 de l'article 13 dispose que le paragraphe 1 du même article s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat se sépare de cet Etat et s'unit à un autre Etat existant. Il a déjà été fait mention de cette disposition dans le commentaire de l'article 10<sup>186/</sup>, où une distinction a été établie entre le cas en question et celui que visent les dispositions de l'article 10, à savoir le transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Dans le projet de 1974 sur la succession en matière de traités, les situations visées au paragraphe 2 de l'article 13 et à l'article 10 faisaient l'objet d'une disposition unique<sup>187/</sup> car, en l'occurrence, il s'agissait dans les deux cas de l'applicabilité du même principe du droit des traités, celui de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. Toutefois, en ce qui concerne la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, les deux situations présentent des différences et demandent à être réglées par des dispositions juridiques distinctes. Ces différences tiennent principalement au fait qu'il est ou non nécessaire de consulter la population du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, selon l'étendue de ce territoire, le nombre de ses habitants et, partant, son importance politique, économique et stratégique, ainsi qu'à la charge politique qui caractérise habituellement des circonstances de la succession d'Etats dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 13. Comme on l'a expliqué plus haut<sup>188/</sup>, les différences qui en découlent sur le plan juridique sont de deux ordres. Premièrement, dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 13, qui est celui où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat, l'accord

---

<sup>185/</sup> Ibid., p. 120 et 121. Il s'agissait des articles 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 767) et 191 du Traité de Trianon (ibid., 1924, t. XII, p. 494).

<sup>186/</sup> Voir, ci-dessus, par. 5, 9 et 10 du commentaire à l'art. 10.

<sup>187/</sup> L'article 14, qui correspond à l'article 15 de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités.

<sup>188/</sup> Voir, ci-dessus, par. 9 et 10 du commentaire à l'article 10.

entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne se voit pas attribuer le rôle prééminent qu'il a dans l'article 10, où il s'agit du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat. Deuxièmement, contrairement à l'article 10, l'article 13 prévoit le passage à l'Etat successeur d'une troisième catégorie de biens d'Etat meubles, à savoir les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui étaient liés à l'activité de cet Etat en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

17) Enfin, le paragraphe 3 de l'article 13 et le paragraphe 2 de l'article 14 énoncent une règle commune selon laquelle les règles générales de ces articles sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats. On trouve là un autre exemple, dans la section 2, d'une règle de droit international positif incluant la notion d'équité dont il a déjà été question<sup>189/</sup>. Elle est destinée à assurer une compensation équitable à tout Etat successeur aussi bien qu'à tout Etat prédécesseur qui se trouverait privé de sa part légitime par l'attribution exclusive de certains biens soit à l'Etat prédécesseur soit à l'Etat ou aux Etats successeurs, respectivement. Il peut arriver, par exemple, que la totalité ou la quasi-totalité des biens immeubles appartenant à l'Etat prédécesseur soient situés dans la partie de son territoire qui s'en sépare pour former un nouvel Etat, alors qu'ils ont été acquis par l'Etat prédécesseur à fonds communs. Si, en vertu du paragraphe 1, al. a, des articles 13 et 14, ces biens devaient passer à l'Etat successeur sur le territoire duquel ils sont situés, l'Etat prédécesseur pourrait se retrouver sans ressources ou avec des ressources insuffisantes pour pouvoir subsister en tant qu'entité viable. En pareil cas, la règle énoncée dans les paragraphes en question devra s'appliquer pour prévenir ce résultat inéquitable.

### PARTIE III

#### DETTES D'ETAT

##### Section 1. Dispositions générales

##### Article 15

##### Portée des articles de la présente partie

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

---

<sup>189/</sup> Voir, ci-dessus, par. 17 et suiv. du commentaire d'introduction à la section 2.

## Commentaire

Comme il a déjà été indiqué<sup>190/</sup>, la Commission, voulant maintenir le plus grand parallélisme possible entre les dispositions relatives à la succession en matière de dettes d'Etat, qui font l'objet de la présente partie, et les dispositions relatives à la succession en matière de biens d'Etat, qui font l'objet de la partie II, a décidé d'inclure, au début de la partie III, une disposition sur la portée des articles compris dans cette partie. C'est pourquoi l'article 15 prévoit que les articles de la partie III s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat. Il correspond à l'article 4 du projet, dont il reprend le libellé, à ceci près que le mot "biens" y est remplacé par le mot "dettes". L'objet de l'article 15 est de préciser que la partie III du projet ne traite que d'une seule catégorie de dettes publiques, les dettes d'Etat, qui sont définies dans l'article qui suit.

### Article 16

#### Dettes d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression "dettes d'Etat" s'entend :

- a) de toute obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international;
- b) de toute autre obligation financière à la charge d'un Etat.

### Commentaire

1) L'article 16, qui correspond à l'article 5, contient une définition de l'expression "dettes d'Etat" aux fins des articles de la partie III du projet. Pour déterminer les limites précises de cette définition, il convient de savoir d'abord ce qu'est une "dettes", quels rapports juridiques elle crée, entre quels sujets elle crée de telles relations, et dans quelles conditions ces rapports peuvent supporter une novation par l'intervention d'un autre sujet. Il importe en outre de préciser ce que le mot "Etat" veut dire.

#### Notion de dettes et rapports qu'elle établit

2) La notion de "dettes" est une notion que les auteurs évitent généralement de définir parce qu'ils en jugent la définition comme allant de soi. Cela doit probablement tenir aussi au fait que la notion de "dettes" nous met en présence d'un problème "à deux entrées", ou à deux faces, qui peut être perçu soit du point de vue de celui à qui profite l'obligation (il s'agit alors d'une "créance"), soit du point de vue de celui qui exécute l'obligation (il s'agit dans ce cas

---

<sup>190/</sup> Voir, ci-dessus, par. 51.

d'une "dette"). Dans cette dernière perspective, on peut saisir un élément définitionnel en envisageant une dette comme une obligation juridique pour tel sujet de droit, nommé débiteur, le faire ou de ne pas faire quelque chose, d'exécuter telle prestation au profit de tel bénéficiaire nommé "créancier". Un tel rapport d'obligation comporte donc trois éléments : le sujet passif du droit (le débiteur), le sujet actif (le créancier), et l'objet du droit (la prestation à exécuter).

3) Il y a lieu de noter, en outre, que la notion de dette relève de la catégorie des obligations personnelles. La portée de l'obligation se trouve circonscrite à la seule relation du débiteur avec le créancier. Il s'agit donc d'une obligation "relative", en ce sens que le bénéficiaire (le créancier) ne peut se prévaloir d'une sorte d'opposabilité erga omnes de son droit correspondant. En droit privé, seul le patrimoine du débiteur tel qu'il est composé au moment où le créancier entreprend d'obtenir l'exécution de la prestation dont il bénéficie répond de sa dette.

4) En bref, la relation entre débiteur et créancier est personnelle, du moins en droit privé. Dans les rapports de créancier à débiteur, il ne fait aucun doute qu'interviennent des considérations personnelles qui jouent un rôle essentiel tant dans la formation du lien contractuel que dans l'exécution de l'obligation. Il existe une "équation personnelle" entre le débiteur et le créancier.

"La considération de la personne du débiteur, écrit un auteur, est essentielle non seulement lorsqu'on envisage l'obligation comme un lien de droit, mais aussi lorsqu'on la considère comme une valeur patrimoniale : la créance vaut ce que vaut le débiteur<sup>191/</sup>". L'exécution de la dette dépend non seulement de la solvabilité du débiteur, mais aussi de diverses considérations qui se rattachent à sa bonne foi. On comprend dès lors que le créancier répugne à un changement dans la personne de son débiteur. Les diverses législations nationales n'admettent pas, dans son principe, une cession de dette à laquelle le créancier ne serait pas consentant.

5) Aux fins de la présente partie, il se pose la question de savoir si les considérations qui précèdent s'appliquent aussi en droit international. Tout spécialement en matière de succession d'Etats, la question sera de savoir en particulier si et à quelles conditions se noue et se résout une relation

---

<sup>191/</sup> H., L. et J. Mazeaud, Leçons de droit civil, 4e éd., Paris, Montchrestien, 1969, t. II, p. 1093.

triangulaire entre l'Etat tiers créancier<sup>192/</sup>, l'Etat prédécesseur premier débiteur, et l'Etat successeur qui accepterait d'assumer la dette.

#### Exclusion des dettes d'un Etat autre que l'Etat prédécesseur

6) . Quand on vise les dettes d'Etat, il convient de préciser de quel Etat il s'agit. Il ne pourrait y avoir que trois Etats éventuellement concernés : l'Etat tiers, l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur. Un seul en vérité est juridiquement "impliqué" pour ses dettes par le déclenchement du phénomène de la succession d'Etats : l'Etat prédécesseur.

7) Un Etat tiers pourrait assumer des obligations financières à l'égard soit d'un autre Etat tiers, soit de l'Etat successeur, soit de l'Etat prédécesseur. Dans le premier cas, les relations financières - comme du reste tous les autres rapports, de quelque nature qu'ils soient, entre deux Etats tous deux tiers à la succession d'Etats - ne sauraient de toute évidence être affectées de quelque manière que ce soit par le phénomène de la mutation territoriale intervenue et par ses conséquences sur le plan de la succession d'Etats. Il en va de même de toutes relations financières qui pourraient exister entre un Etat tiers et l'Etat successeur. On n'aperçoit ni pourquoi ni comment les dettes de l'Etat tiers à l'égard de l'Etat successeur (ou de l'Etat en puissance de devenir un Etat successeur) pourraient changer de sort du seul fait de la succession d'Etats. Celle-ci n'altère pas la personnalité internationale de l'Etat successeur dans l'hypothèse où il existait en tant qu'Etat avant la survenance de la succession. Le fait que la succession puisse avoir pour effet de modifier en l'accroissant la consistance territoriale de l'Etat successeur est et doit demeurer sans influence sur les dettes contractées à son égard par un Etat tiers. Si d'aventure l'Etat successeur ne possédait pas de personnalité étatique internationale au moment où l'Etat tiers avait contracté une dette auprès de lui (par exemple cas d'une dette commerciale contractée par un Etat tiers à l'égard d'un territoire en puissance de devenir indépendant ou de se séparer du territoire d'un Etat pour constituer un autre Etat), il est parfaitement évident que ce n'est pas l'acquisition de la qualité d'Etat qui ferait perdre à l'Etat successeur ses droits à l'égard de l'Etat tiers.

---

<sup>192/</sup> Pour des raisons de commodité seulement, seule l'expression "Etat tiers créancier" sera employée tout au long du présent commentaire, mais il est bien entendu que les considérations qui y seront exposées sont applicables aussi aux organisations internationales ou à d'autres sujets du droit international créanciers.



8) En ce qui concerne les dettes pesant sur l'Etat tiers à l'égard de l'Etat prédécesseur, il s'agit de créances de l'Etat prédécesseur sur l'Etat tiers. Ces créances sont des biens d'Etat, qui ont fait l'objet d'un examen dans le cadre de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat. Elles ne concernent donc pas la présente partie.

9) L'Etat successeur pourrait assumer des obligations financières à l'égard soit d'un Etat tiers soit de l'Etat prédécesseur. Lorsqu'il s'agit d'une dette de l'Etat successeur à l'égard d'un Etat tiers, l'hypothèse ne souffre aucune difficulté. On se place dans le cas où cette dette a pris naissance au moment de la survenance de la succession d'Etats, c'est-à-dire précisément au moment où l'Etat successeur acquiert sa qualité de successeur. Pour parler de dette de l'Etat successeur à l'égard de l'Etat tiers, il faut qu'il s'agisse d'une dette contractée par lui-même, et dans ce cas elle est manifestement étrangère à la succession d'Etats qui vient de s'ouvrir. La catégorie de dettes de l'Etat successeur à l'égard de l'Etat tiers qui doit être exclue de la présente partie est précisément la dette qui, au sens juridique strict, est celle de l'Etat successeur, contractée effectivement par lui-même auprès de l'Etat tiers et prenant naissance dans un cadre totalement étranger à la succession d'Etats. Si on se place dans l'hypothèse où cette dette est intervenue après la survenance de la succession d'Etats, elle est a fortiori exclue de la présente partie. En revanche, toute dette dont pourrait être tenu l'Etat successeur à l'égard de l'Etat tiers du fait même de la succession d'Etats ne serait pas, à proprement parler, une dette contractée directement par le premier auprès du second, mais plutôt une dette transmise obliquement à l'Etat successeur par l'effet de la succession d'Etats.

10) La dette de l'Etat successeur à l'égard de l'Etat prédécesseur peut avoir trois origines. Elle peut d'abord être totalement étrangère aux rapports nés et régis par la succession d'Etats entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur : dans ce cas-là, elle doit de toute évidence demeurer à l'écart du projet. Elle peut en revanche prendre sa source dans le phénomène de la succession d'Etats, qui peut mettre à la charge de l'Etat successeur une dette de l'Etat prédécesseur. Cependant, juridiquement parlant, il ne s'agit pas d'une dette de l'Etat successeur, mais de celle de l'Etat prédécesseur transmise au premier par l'effet de la succession d'Etats. On retrouvera cette hypothèse quand on évoquera le cas de la dette de l'Etat prédécesseur<sup>193/</sup>. Il s'agit dans ce cas d'une dette née au passif

---

<sup>193/</sup> Voir, ci-dessous, par. 12 du présent commentaire.

de l'Etat prédécesseur antérieurement à la succession d'Etats et dont l'objet de la succession d'Etats est précisément d'en déterminer le sort. Mais alors nous ne nous situons plus dans le cas stricto sensu d'une dette contractée antérieurement par l'Etat successeur à l'égard de l'Etat prédécesseur.

11) Enfin, la dette peut être due par l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur du fait de la succession d'Etats. On vise par là l'existence d'un passif qui apparaîtrait à la charge de l'Etat successeur au cours de la liquidation de la succession d'Etats et du fait de celle-ci. On peut imaginer par exemple que l'on mette à la charge de l'Etat successeur, à titre de compensation pour l'Etat prédécesseur, des sommes déterminées pour apurer les rapports financiers entre les deux Etats. Dans ce cas, on n'est plus dans l'hypothèse de dettes contractées antérieurement et dont l'objet de la succession d'Etats est d'en déterminer le sort final. On se place ici postérieurement à la résolution de ce problème par la succession d'Etats. Il ne s'agit pas de déclarer que ces dettes ne concernent pas la succession d'Etats, mais d'observer simplement qu'elles ne concernent plus celle-ci.

12) L'Etat prédécesseur peut avoir contracté des dettes vis-à-vis soit de l'Etat en puissance de devenir successeur, soit d'un Etat tiers. Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de dettes qui concernent directement la succession d'Etats, avec cette nuance que, dans l'hypothèse d'une dette de l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur, on ne peut envisager que le cas de la non-transmission de la dette, faute de quoi le fait d'en décider la transmission à l'Etat successeur qui en est le créancier signifierait l'annulation ou l'extinction de cette dette. Autrement dit, transmettre la dette signifierait dans ce cas ... ne pas la transmettre, c'est-à-dire l'éteindre. De toute manière, l'objet fondamental de la succession d'Etats en matière de dettes est de déterminer le devenir des dettes contractées par l'Etat prédécesseur et lui seul. C'est en effet la mutation territoriale affectant l'Etat prédécesseur et lui seul qui déclenche le phénomène de la succession d'Etats. Le changement intervenu dans la consistance de l'assiette territoriale de l'Etat prédécesseur pose le problème de l'identité, de la continuité, de l'amointrissement ou de la disparition de l'Etat prédécesseur, et fait ainsi intervenir une modification dans l'assiette territoriale de l'Etat débiteur. Tout le problème de la succession d'Etats en matière de dettes consiste à savoir si cette modification comporte des effets, et lesquels, sur les dettes qu'il a contractées.

## Exclusion des dettes d'un organe non étatique

13) Il existe diverses sortes de dettes, dont il importe de préciser le caractère propre pour mieux approcher la notion de dette d'Etat. Un examen des différentes catégories de dettes contribuera à clarifier cette notion.

La pratique des Etats, la jurisprudence et la doctrine opposent :

- a) les dettes d'Etat à celles des collectivités locales;
- b) les dettes générales aux dettes spéciales ou localisées;
- c) les dettes d'Etat à celles des établissements publics, entreprises publiques et autres organismes parastataux;
- d) les dettes publiques aux dettes privées;
- e) les dettes financières aux dettes administratives;
- f) les dettes politiques aux dettes commerciales;
- g) la dette extérieure à la dette intérieure;
- h) les dettes contractuelles à celles de nature délictuelle ou quasi délictuelle;
- i) les dettes gagées à celles qui ne le sont pas;
- j) les dettes garanties à celles qui ne le sont pas;
- k) les dettes d'Etat à d'autres dettes d'Etat désignées sous la dénomination de "dettes odieuses", dettes de guerre ou dettes d'asservissement, et, par extension, de dettes de régime.

14) Il convient d'effectuer une première distinction entre les dettes d'Etat et celles des collectivités locales. Ces dernières ne sont pas contractées par une autorité ou un service relevant de l'Etat, mais par un organisme à caractère public, qui n'est généralement pas de nature politique comme l'Etat, mais qui en tout cas est inférieur à l'Etat. Cette collectivité locale possède une assise territoriale limitée, en tout cas inférieure en étendue à celle de l'Etat. Il peut s'agir d'un Etat fédéré, d'une province, d'un Land, d'un département, d'une région, d'un comté, d'un district, d'un arrondissement, d'un cercle, d'un canton, d'une ville ou municipalité, etc. La collectivité territoriale peut aussi avoir une certaine autonomie financière qui lui permet de contracter des emprunts en son nom propre. Elle reste néanmoins soumise à l'Etat : elle n'est pas un élément de la structure souveraine, reconnue comme sujet du droit international public. C'est pourquoi la définition de la collectivité locale relève normalement du droit public interne et ne connaît pas de définition en droit international.

15) Il est cependant arrivé que les auteurs de droit international se préoccupent de la définition d'une collectivité telle que la "commune". L'occasion leur en fut donnée en particulier lorsque l'article 56 du Règlement annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, signée à La Haye le 18 octobre 1907<sup>194/</sup>, et reprenant la Convention de La Haye de 1899, a tenté d'aménager en cas de guerre un système de protection de biens publics appartenant notamment aux communes. La notion de "commune" a alors retenu l'attention des auteurs<sup>195/</sup>. De toute façon, une collectivité locale est un organisme territorial de droit public autre que l'Etat. Les dettes qu'elle peut contracter en raison de son autonomie financière ne sont juridiquement pas des dettes de l'Etat et n'engagent pas celui-ci, précisément à cause de cette autonomie financière.

16) A la limite, la succession d'Etats ne devrait pas concerner le sort des dettes "locales", car celles-ci étaient, avant succession, et seront, après celle-ci, à la charge du territoire détaché. N'ayant jamais été assumées par l'Etat prédécesseur, elles ne peuvent l'être par l'Etat successeur. L'Etat territorialement amoindri ne peut transférer à l'Etat agrandi une charge qui ne pesait pas et n'avait jamais pesé sur lui. La succession d'Etats, c'est-à-dire la substitution d'un Etat à un autre, n'a pas d'objet dans cette hypothèse. Malheureusement, la doctrine n'est pas claire à souhait sur tous ces points. Les auteurs sont quasi unanimes en ce qui concerne la règle suivant laquelle les dettes "locales" doivent passer à l'Etat successeur. Il y a, sinon une erreur de fond, du moins une impropriété de langage. S'il est parfaitement établi qu'il s'agit de dettes locales, bien individualisées, il s'agira alors de dettes propres au territoire détaché. Certes, elles ne seront pas à la charge de l'Etat prédécesseur amoindri, et les auteurs considérés sont, de ce point de vue, justifiés dans leur opinion. Mais elles ne seront pas pour autant mises à la charge de l'Etat successeur comme ils le prétendent. Elles étaient et demeureront des dettes que le territoire détaché assumera seul. Cependant, dans l'une des hypothèses de succession d'Etats, à savoir le cas des Etats nouvellement indépendants, les dettes propres du territoire ou les dettes dites "locales" (par rapport au territoire métropolitain de la puissance coloniale) seraient assumées par l'Etat successeur, car le territoire détaché et l'Etat successeur ne font qu'un dans ce cas.

---

<sup>194/</sup> G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Dieterich, 1910, 3e série, t. III, p.461.

<sup>195/</sup> O. Debbasch, L'occupation militaire - Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 29 et 30 et notes 34 et 35.

17) Cependant, il convient de distinguer soigneusement les dettes locales, c'est-à-dire celles qui sont contractées par une collectivité territoriale inférieure à l'Etat, dont le territoire détaché répondait avant la succession d'Etats et dont il répondra seul après, et les dettes dont l'Etat lui-même répond et est tenu, contractées soit pour le bien général de la collectivité nationale, soit au bénéfice exclusif du territoire détaché. La théorie de la succession d'Etats comporte ici un objet, celui de savoir quel est le sort de ces deux catégories de dettes en cas de succession d'Etats. Une comparaison des dettes générales et des dettes spéciales ou "localisées" permettra d'établir entre elles une plus nette distinction.

18) Dans le passé, on distinguait entre la "dette générale", considérée comme dette d'Etat, et les dettes régionales ou locales, contractées, comme on l'a observé plus haut, par une collectivité territoriale inférieure, seule engagée par cette dernière catégorie de dettes. On peut envisager aujourd'hui une autre hypothèse, celle de dettes appelées "spéciales" ou "relatives", conclues par l'Etat prédécesseur pour les besoins exclusifs de ce territoire. Il convient donc d'établir une nette distinction entre une dette locale (qui n'est pas une dette d'Etat) et une dette localisée (qui peut être une dette d'Etat). Le critère de distinction réside dans le fait que c'est l'Etat lui-même qui a conclu l'emprunt qui a reçu une affectation locale. Une certaine pratique internationale a admis que les dettes locales subsistent intégralement à la charge de la partie de territoire détachée sans que l'Etat prédécesseur ait à en supporter une part quelconque. Il s'agit là de l'application pure et simple de l'adage res transit cum suo onere.

19) Les auteurs distinguent plusieurs catégories de dettes "locales", mais sans faire toujours un départ net entre celles-ci et les dettes "localisées". Il conviendrait de préciser davantage l'analyse. Le caractère local d'une dette est une notion qui peut paraître parfois relative. Avant qu'une partie du territoire d'un Etat se détache de celui-ci, les dettes sont considérées comme locales parce qu'elles possèdent diverses attaches avec cette partie. Mais elles peuvent aussi apparaître en même temps avec des liens de rattachement à l'Etat territorialement amoindri. Il s'agit de savoir si le caractère local de la dette prime sur son rattachement à l'Etat prédécesseur. C'est, pour l'essentiel, un problème de définition de degré.

20) Les critères suivants peuvent être proposés à titre provisoire pour distinguer entre la dette d'Etat localisée et la dette locale :

- a) Désignation du débiteur : collectivité locale, ou colonie, ou, au nom et pour le compte des deux premières, gouvernement central;
- b) Existence d'une autonomie financière de la partie de territoire détachée et degré de cette autonomie;
- c) Destination de l'emploi de la dette : en vue de son utilisation dans la partie de territoire détachée;
- d) Existence d'une sûreté particulière se trouvant dans cette partie de territoire.

Encore que ces critères de détermination ne soient pas totalement et absolument fiables, chacun d'eux peut donner un élément de réponse pour considérer la dette comme plutôt locale ou plutôt étatique. Ils expliquent les flottements de la doctrine en ce domaine. Il n'est pas toujours facile de vérifier la réalité de l'autonomie financière d'une collectivité territoriale autre que l'Etat ainsi que son degré d'autonomie par rapport à celui-ci. Par ailleurs, même quand on est certain de l'engagement de l'Etat (c'est-à-dire du caractère étatique de la dette contractée), on ne peut pas toujours établir avec certitude la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu, le lieu où la dépense correspondante doit être effectuée, et le fait de savoir si la dépense faite a effectivement servi aux intérêts du territoire détaché.

21) Le critère de la personnalité du débiteur est encore le moins incertain. Si une collectivité territoriale locale a elle-même contracté une dette, il existe une forte présomption pour attribuer un caractère local à la dette. L'Etat n'est pas concerné : il ne le sera pas davantage du seul fait qu'il devient un Etat prédécesseur. Donc, l'Etat successeur non plus ne sera pas concerné. La succession d'Etats n'aura pas d'objet en ce cas. Si la dette est contractée par un gouvernement central, mais expressément pour le compte de la collectivité locale détachée, c'est juridiquement une dette d'Etat. On peut la qualifier de dette d'Etat localisée, puisque l'Etat destine à une partie déterminée du territoire les fonds empruntés. Si la dette a été contractée par un gouvernement central au nom d'une colonie, c'est théoriquement la même situation qui devrait prévaloir.

22) L'autonomie financière de la partie de territoire détachée est un autre critère utile, encore qu'en pratique il puisse se révéler délicat d'en tirer des conséquences absolument sûres. Une dette ne peut être considérée comme locale si la partie de territoire qu'elle concerne ne jouit pas d'une "certaine" autonomie financière. Mais cela veut-il signifier que la province ou la colonie doit être financièrement indépendante ? Ou suffit-il que son budget soit distinct du budget général de l'Etat prédécesseur ? Par ailleurs, suffit-il que la dette soit

individualisable, c'est-à-dire identifiable par le fait qu'elle est inscrite dans le budget propre du territoire détaché ? Quid par exemple de certaines "dépenses de souveraineté" couvertes par un emprunt, inscrites d'autorité par un gouvernement central au budget d'une colonie, et destinées à installer un peuplement métropolitain ou à réprimer un mouvement d'indépendance<sup>196/</sup> ? L'inscription au budget local du territoire grâce à son autonomie financière ne suffit pas pour cacher le caractère de dettes d'Etat pour ces dépenses.

23) Le troisième critère, à savoir la destination et l'utilisation effective de la dette contractée, est incapable en soi et à lui seul de fournir la clef de la distinction entre dettes locales (non étatiques) et dettes localisées (étatiques). Un gouvernement central, agissant en son nom propre, peut décider (tout comme une province le ferait toujours) de destiner à une utilisation locale la dette qu'il contracte. C'est une dette d'Etat territorialement affectée. Le critère de la destination doit être combiné avec les autres pour permettre la détermination du caractère étatique ou non de la dette. En d'autres termes, la notion de dette locale, comme celle de dette localisée, comporte une présomption pour l'utilisation effective de l'emprunt sur le territoire concerné. Cette présomption peut être plus ou moins forte. Il est donc nécessaire de déterminer le degré de rattachement à partir duquel on est autorisé à parler d'une présomption pour l'emploi de la dette dans le territoire concerné. Pour les dettes locales, contractées par une collectivité territoriale inférieure, la présomption est naturellement très forte : une commune ou une ville emprunte généralement pour elle-même, et non pas pour affecter le produit de son emprunt à une autre ville. Pour les dettes localisées, contractées par le gouvernement central avec l'intention de les utiliser spécialement pour une partie de territoire, la présomption est évidemment moins forte.

24) Si l'on entend affiner davantage l'analyse, on peut envisager, de ce troisième point de vue, trois étapes successives pour une dette d'Etat localisée. Il faut d'abord que l'Etat en ait destiné la dépense correspondante au territoire concerné (critère de l'affectation ou de la destination). Il convient ensuite que l'Etat ait effectivement utilisé le produit de cette dette dans le territoire concerné (critère de l'utilisation effective). Il importe enfin que la dépense

---

<sup>196/</sup> On trouve ici le problème des dettes "odieuses", de régime, de guerre ou d'asservissement. Voir, ci-après, par. 41 à 43 du présent commentaire.

ait été faite au bénéfice et pour l'utilité réelle du territoire considéré (critère de l'intérêt ou du profit du territoire). C'est à ce prix que l'on pourrait éviter les abus d'un gouvernement central et régler de façon juste et satisfaisante des problèmes tels que ceux des dettes de régime, d'asservissement, etc.

25) Un élément d'appréciation complémentaire est fourni par l'existence éventuelle de sûretés ou de gages attachés à la dette. C'est le dernier critère. Une dette peut être gagée notamment par des biens immobiliers ou par des ressources fiscales, les uns et les autres ayant pour assiette soit le territoire tout entier de l'Etat prédécesseur, soit seulement celui de la partie détachée de ce dernier - ce qui peut fournir des indications complémentaires sur le caractère étatique ou non de la dette. Mais le critère doit être manié avec prudence à cette fin, car le gouvernement central aussi bien que la province peuvent offrir des gages de cette nature pour leurs dettes respectives.

26) Lorsqu'on aura réussi à déterminer avec assez de certitude le caractère étatique de la dette, il restera alors, ce qui est l'objet de la succession d'Etats en matière de dettes, à déterminer le sort final de la dette. Il n'est pas sûr, en effet, que l'Etat successeur doive l'assumer nécessairement. C'est ainsi que, en ce qui concerne une dette d'Etat gagée par des biens qui appartiennent au territoire détaché, il n'est pas du tout certain que l'emprunt ait été contracté pour le profit du territoire considéré. L'Etat prédécesseur ne disposait peut-être pas d'autres biens susceptibles de servir de gage : il serait donc injuste de mettre le fardeau d'une telle dette sur le compte de l'Etat successeur du seul fait que le territoire qui lui a été rattaché avait le malheur d'être la seule partie capable de fournir la sûreté. En tout cas, on se trouve ici en présence d'une dette d'Etat (et non pas d'une dette locale) qui incombait à l'Etat précédent. Pour ce qui est des dettes gagées par des ressources fiscales locales, la présomption devient plus forte. Pareille sûreté étant possible dans n'importe quelle partie du territoire de l'Etat prédécesseur (à moins qu'il ne s'agisse de revenus particuliers), le lien de rattachement à la partie du territoire détachée revêt ici un caractère spécifique. Mais, là comme pour les dettes gagées par des biens immobiliers, on peut être en présence soit d'une dette d'Etat soit d'une dette locale, l'Etat et la province pouvant l'un et l'autre gager leurs dettes respectives sur des ressources fiscales locales.



27) Le rapport de l'International Law Association subdivise quant à lui les dettes publiques en trois catégories<sup>197/</sup> :

- a) Dettes nationale : "The national debt, that is, the debt shown in the general revenue accounts of the central government and unrelated to any particular territory or any particular assets";
- b) Dettes locale : "Local debts, that is, debts either raised by the central government for the purposes of expenditure in particular territories, or raised by the particular territories themselves";
- c) Dettes localisée : "Localised debts, that is, debts raised by a central government or by particular territorial governments with respect to expenditure on particular projects in particular territories".

28) En conclusion, une dettes locale est une dette a) qui est contractée par une collectivité territoriale inférieure à l'Etat; b) en vue d'être utilisée par cette collectivité sur son propre territoire; c) lequel jouit d'une certaine autonomie financière; d) grâce à laquelle la dette est identifiable. Par ailleurs, une dettes localisée est une dette d'Etat qui est utilisée spécialement par l'Etat dans une portion de territoire bien déterminée. C'est parce qu'en général les dettes d'Etat ne sont pas "localisées" qu'on entend les qualifier de telles s'il se trouve qu'elles le sont effectivement. Un tel souci est superflu pour les dettes locales, qui sont, elles, toutes "localisées", c'est-à-dire situées et utilisées dans le territoire. Si l'on qualifie une dette de "localisée", c'est qu'il s'agit alors d'une dette d'Etat qui vient à être exceptionnellement "située" géographiquement. Bref, si les dettes locales sont par définition toutes "localisées", en revanche les dettes d'Etat ne le sont pas en général; quand elles le sont, il faut le dire expressément pour que l'on sache qu'il en est ainsi.

29) La présente partie se limite aux dettes d'Etat, à l'exclusion des dettes qui pourraient être contractées par des entreprises ou établissements à caractère public. Il est parfois malaisé, dans certains droits internes, de distinguer l'Etat de ses entreprises publiques. Et, si l'on y réussit, il est encore plus difficile d'éviter de considérer comme dettes d'Etat des dettes contractées par un établissement public où l'Etat lui-même possède une participation financière. Il se pose, avant tout, un problème de définition de l'établissement ou de

---

<sup>197/</sup> ILA, Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23rd-29th August, 1970, Londres, 1971, p. 108.

l'entreprise publics<sup>198/</sup>. Ce sont des entités distinctes de l'Etat dotées d'une personnalité propre et généralement d'une certaine autonomie financière obéissant à un régime juridique sui generis de droit public, ayant une activité économique ou assurant un service public et présentant un caractère public ou d'utilité publique. Le Rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats les désignait comme des "établissements publics et autres institutions publiques dotées d'une personnalité propre et d'une autonomie de direction et de gestion propre, qui ont pour mission d'assurer un service donné ou sont chargées d'exercer des fonctions déterminées<sup>199/</sup>". Dans l'Affaire relative à certains emprunts norvégiens, jugée par la CIJ, l'agent du Gouvernement français déclarait que

---

<sup>198/</sup> On emploiera indifféremment l'une ou l'autre des expressions alors même que leur régime juridique peut être distinct dans certains droits internes. En droit administratif français et allemand, on oppose "l'établissement public" ou "öffentliche Anstalt" à "l'entreprise publique" ou "öffentliche Unternehmung". Le droit anglo-saxon distingue, semble-t-il difficilement, entre la "public corporation", l'"enterprise", l'"undertaking" et la "public undertaking" ou la "public utility undertaking" (entreprise d'utilité publique). Les Espagnols connaissent les "institutos publicos", les Latino-Américains les "autarquías", les Portugais les "estabelecimentos públicos" ou les "fiscalias", et les Italiens les "enti pubblici", les "imprese pubbliche", les "aziende autonome", etc. Voir W. Friedmann, The Public Corporation: A comparative Symposium (University of Toronto School of Law, Comparative Law Series, vol. 1), Londres, Stevens, 1954.

Voir aussi Annuaire ... 1973, vol. II, p. 59 à 61 et p. 63, doc. A/CN.4/267, quatrième partie, art. 32 à 34.

La jurisprudence internationale a eu à connaître de la définition des établissements publics en particulier.

a) Dans une décision arbitrale de Beichmann (Affaire des réparations allemandes : Sentence arbitrale relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de paix de Versailles [arbitre F.W.N. Beichmann], publication de la Commission des réparations, annexe 2145a, Paris, 1924; et Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. I [Publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2], p. 455 et suiv.);

b) Dans une décision du Tribunal des Nations Unies en Libye (Affaire relative aux institutions, sociétés et associations visées à l'article 5 de l'accord conclu, en date du 28 juin 1951, entre les Gouvernements britannique et italien, concernant la disposition de certains biens italiens en Libye : décision du 27 juin 1955 [Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII (numéro de vente : 63.V.3), p. 390 et suiv.]; et

c) Dans une décision de la CPJI dans une affaire d'établissement public universitaire hongrois (Arrêt du 15 décembre 1933, Appel contre une sentence du Tribunal arbitral mixte hongro-tchécoslovaque [Université Peter Pázmány c. Etat tchécoslovaque], CPJI, série A/B, No 61, p. 236 et suiv.).

<sup>199/</sup> Annuaire ... 1971, vol. II (1ère partie), p. 268, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 163.

"En droit interne [...], la création d'un établissement public répond à un besoin de décentralisation : il peut être nécessaire d'accorder une certaine indépendance à certains établissements ou organismes, soit pour des motifs budgétaires, soit en raison du but qu'ils poursuivent, par exemple un but d'assistance ou de culture. Cette indépendance est réalisée par l'octroi dans le droit interne de la personnalité morale 200/."

30) Dans son projet sur la responsabilité des Etats, la CDI a réglé la question de savoir si, en matière de responsabilité internationale de l'Etat, la dette d'un établissement public peut être considérée comme une dette d'Etat. En matière de succession d'Etats, cependant, la réponse ne peut être à l'évidence que négative. La catégorie des dettes des établissements publics sera donc écartée du champ d'investigation de la présente partie, tout comme celle des dettes des collectivités territoriales inférieures, en dépit, pour l'une et l'autre, de leur caractère public. Ce caractère public ne suffit pas en effet à qualifier une dette d'Etat, comme on va le voir à présent avec une autre classification des dettes.

31) Les paragraphes ci-dessus montrent que le caractère public d'une dette est absolument nécessaire mais nullement suffisant pour identifier une dette d'Etat. Par "dette publique", on désigne une obligation engageant une autorité publique, par opposition à un organisme privé ou à un particulier. Mais la dénomination de dette publique ne permet pas d'identifier plus complètement l'autorité publique qui l'a contractée, de sorte qu'il peut s'agir aussi bien de l'Etat que d'une collectivité territoriale qui lui est inférieure ou d'une institution ou établissement public distinct de l'Etat. La notion de dette publique (que l'on oppose à celle de dette privée) n'est donc pas d'un grand secours pour identifier la dette d'Etat. Cette notion est trop large et englobe non seulement les dettes d'Etat, à l'étude desquelles on doit s'attacher ici, mais également celles des autres entités publiques, à caractère territorial ou non.

32) Les dettes financières sont liées à la notion de crédit. Par contre, les dettes administratives résultent automatiquement des activités des services publics, sans qu'il s'agisse d'un financement ou d'un investissement. Le rapport de l'IIA cite quelques exemples<sup>201/</sup> : certaines dépenses des anciens services de l'Etat, des créances résultant de décisions d'autorités publiques, des créances sur les établissements publics de l'Etat ou sur des sociétés appartenant à l'Etat, des primes à la construction dont l'Etat est redevable, des traitements et rémunérations

---

200/ CIJ Mémoires. Affaire relative à certains emprunts norvégiens (France c. Norvège), vol. II, p. 72.

201/ IIA, op. cit., p. 118 à 121.

de fonctionnaires<sup>202/</sup>. Tandis que les dettes financières peuvent être publiques ou privées, les dettes administratives ne sont que publiques.

33) En ce qui concerne les dettes politiques et commerciales, si les dettes commerciales peuvent être aussi bien des dettes d'Etat que des dettes de collectivités locales ou d'établissements publics, ou encore des dettes privées, les dettes politiques, en revanche, sont toujours des dettes d'Etat. Il faut entendre par "dettes politiques", selon la description qu'en donne un auteur,

"celles dont un Etat a été déclaré ou s'est reconnu débiteur envers un autre Etat à la suite d'événements politiques. Le cas le plus fréquent est celui de la dette imposée à un Etat vaincu par un traité de paix (réparations, rançon de guerre, etc.). De même, un prêt de guerre fait par un Etat à un autre Etat donne naissance à une dette politique 203/."

Le même auteur ajoute que "la dette politique est celle qui n'existe qu'entre des gouvernements, d'Etat à Etat. Le créancier est un Etat; le débiteur est un Etat. Peu importe l'origine de l'opération : prêt ou rançon de guerre<sup>204/</sup>". Aux dettes politiques qui établissent entre le créancier et le débiteur des rapports d'Etat à Etat, cet auteur oppose "les dettes commerciales, par lesquelles "il faut entendre celles qui sont nées à la suite d'un emprunt contracté par un Etat auprès de particuliers, banquiers ou individus<sup>205/</sup>".

34) L'ILA distingue les dettes selon leur forme, leur but et la qualité des créanciers :

Les prêts peuvent être consentis par :

- a) Des prêteurs particuliers au moyen de contrats passés individuellement avec le gouvernement;
- b) Des investisseurs privés, qui achètent des titres "nationaux", c'est-à-dire des titres qui, au départ, ne sont pas destinés à être achetés par des investisseurs étrangers [...];
- c) Des investisseurs privés qui achètent des titres "internationaux", c'est-à-dire des titres correspondant à des emprunts émis sur le marché international des emprunts et ayant pour objet d'attirer des capitaux de pays étrangers;

---

<sup>202/</sup> Voir Documentation concernant la succession d'Etats (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 114 (Poldermans c. Pays-Bas : jugement du 8 décembre 1955).

<sup>203/</sup> G. Jèze, "Les défaillances d'Etat", Recueil des cours..., 1935-III, Paris, Sirey, 1936, t. 53, p. 383.

<sup>204/</sup> Ibid., p. 383 et 384.

<sup>205/</sup> Ibid., p. 383.

- d) Des gouvernements étrangers, à des fins générales et sous la forme d'un contrat spécial de crédit;
- e) Des gouvernements étrangers, à des fins déterminées et sous la forme d'un contrat spécial de prêt;
- f) Des organisations internationales<sup>206/</sup>.

35) La distinction entre dette extérieure et dette intérieure est couramment et exclusivement utilisée pour la dette d'Etat, encore qu'il soit assez concevable de l'imaginer pour d'autres dettes publiques ou même pour des dettes privées. La dette intérieure est celle dont les créanciers sont des ressortissants de l'Etat débiteur<sup>207/</sup>, tandis que la dette extérieure comprend toutes les dettes contractées par l'Etat auprès d'autres Etats ou de personnes morales ou physiques étrangères.

36) La dette de nature délictuelle, née des actes illicites commis par l'Etat prédécesseur, soulève des problèmes particuliers de succession. La solution de ces problèmes est régie avant tout par les principes de la responsabilité internationale de l'Etat<sup>208/</sup>.

37) Etant entendu que toutes les dettes quelles qu'elles soient - privées, publiques ou d'Etat - peuvent être assorties ou non d'un gage ou d'une sûreté, la présente partie est consacrée exclusivement aux dettes d'Etat. La notion de dette gagée revêt alors dans ce cas une importance majeure. Il y aurait deux hypothèses à distinguer. Tout d'abord, on peut envisager des dettes d'Etat spécialement gagées par des ressources fiscales déterminées : il a été décidé ou convenu que les recettes de certains impôts seraient affectées à la sûreté du service de la dette d'Etat. On peut songer en second lieu aux dettes d'Etat spécialement gagées par des biens particuliers : une sorte d'hypothèque a été consentie par l'Etat emprunteur sur telle ou telle dépendance du domaine national.

38) L'engagement d'un Etat peut résulter non seulement d'un emprunt contracté par lui-même, mais aussi d'une garantie consentie par cet Etat pour la dette d'un autre, cet autre pouvant être un Etat lui-même, une collectivité territoriale

---

<sup>206/</sup> ILLA, op. cit., p. 106 (tr. du Secrétariat)

<sup>207/</sup> Voir D. Bardonet, La succession d'Etats à Madagascar - Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, p. 271 et 276.

<sup>208/</sup> Voir ibid., p. 305. L'auteur renvoie (p. 270) à A.B. Keith (The Theory of State Succession - with Special Reference to English and Colonial Law, Londres, Waterloo, 1907, p. 58 et suiv.) pour ce qui concerne la succession d'Etats en matière de dettes délictuelles ou quasi délictuelles. Voir aussi ILLA, op. cit., p. 122 (append. C, "Debts of the Belgian Congo", Cour d'appel de Bruxelles, Bougnat et Hock c. Belgique, arrêt du 4 décembre 1963).

inférieure, un établissement public ou un particulier. On note souvent que la Banque mondiale exige, lors de l'octroi de prêts aux territoires dépendants, la garantie de la puissance administrante. Au moment de l'accession à l'indépendance, deux Etats se trouvent ainsi juridiquement tenus au paiement de la dette<sup>209/</sup>. Toutefois, si l'on se réfère au sort de l'emprunt contracté auprès de la BIRD, on voit que la succession d'Etats ne modifie pas la situation antérieure. Le territoire dépendant qui aura accédé à l'indépendance restera le débiteur principal, et l'ancienne puissance administrante le garant. La seule différence, sans influence réelle sur le sort de la dette, est que le territoire dépendant a changé de statut juridique pour devenir un Etat indépendant.

39) La distinction qu'il s'agit d'opérer dans ce contexte ne fait pas uniquement le départ entre deux notions complémentaires, mais oppose aussi toute une série de termes concernant plusieurs niveaux. On pourrait, par purisme, tenter d'opposer aux dettes d'Etat les dettes de régime, car - leur dénomination l'indique - il s'agit de dettes contractées par un régime politique ou un gouvernement ayant une forme politique déterminée. Toutefois, il ne s'agit pas ici de savoir si le gouvernement considéré a été remplacé sur le même territoire par un autre gouvernement ayant une orientation politique différente, car on se placerait dans le cas d'une simple succession de gouvernements au cours de laquelle des dettes de régime peuvent être dénoncées. Il s'agit au contraire ici d'une succession d'Etats, c'est-à-dire de savoir si les dettes de régime d'un Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur. Pour l'objet de cette partie, on doit considérer les dettes de régime comme des dettes d'Etat. Le droit de la succession d'Etats ne connaît pas les gouvernements, ou tous autres organes de l'Etat, mais l'Etat lui-même. De même que les faits internationalement illicites commis par un gouvernement engagent la responsabilité de l'Etat, de même les dettes de régime, c'est-à-dire celles qui ont été contractées par un gouvernement, sont des dettes d'Etat.

40) Selon un auteur, il faut entendre par dettes de régime

"les dettes contractées par l'Etat démembré dans l'intérêt momentané d'une certaine forme politique, ce qui comprend, en temps de paix, les dettes d'asservissement, spécialement contractées en vue de la colonisation ou de l'assimilation d'un territoire déterminé, et, en période d'hostilité, les dettes de guerre 210/."

---

<sup>209/</sup> G.R. Delaume, Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, p. 321; K. Zemanek, "State succession after decolonization", Recueil des cours ..., 1965-III, Leyde, Sijthoff, 1965, t. 116, p. 259 et 260.

<sup>210/</sup> Ch. Rousseau, Droit international public, Paris, Sirey, 1977, t. III, p. 458.

C'est l'application de la théorie plus générale des "dettes odieuses", dont il sera question ci-après.

#### Question des "dettes odieuses"

41) Dans son neuvième rapport<sup>211/</sup>, le Rapporteur spécial a inclus un chapitre intitulé "Intransmissibilité des dettes odieuses". Dans ce chapitre, il envisageait en premier lieu la définition de ces dettes, rappelant notamment les écrits des juristes qui ont évoqué les "dettes de guerre" ou "dettes d'asservissement"<sup>212/</sup> et ceux des juristes qui ont évoqué les "dettes de régime"<sup>213/</sup>. Pour la définition des "dettes odieuses", il a proposé un article C ainsi conçu :

#### Article C - Définition des dettes odieuses

Aux fins des présents articles, les "dettes odieuses" s'entendent :

- a) de toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur pour réaliser des objectifs contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire transféré;
- b) de toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international, et en particulier aux principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

42) En second lieu, le chapitre en question traitait de la détermination du sort des dettes odieuses. Le Rapporteur spécial a étudié la pratique suivie par les Etats en ce qui concerne les "dettes de guerre", notamment un certain nombre de cas de non-passage de ces dettes à un Etat successeur<sup>214/</sup>, ainsi que des cas

---

<sup>211/</sup> Annuaire ... 1977, vol. II (Première partie), p. 49, doc. A/CN.4/301 et Add.1.

<sup>212/</sup> Par exemple, Bustamante y Sirvén, op. cit., t. III, p. 293 et 294, et P. Fauchille, Traité de droit international public, 8e édition du Manuel de droit international public de H. Bonfils, Paris, Rousseau, 1922, t. Ier, 1ère partie, p. 352.

<sup>213/</sup> Par exemple, G. Jèze, Cours de science des finances et de législation financière française, 6e éd., Paris, Giard, 1922, vol. I, 1ère partie, p. 302 à 305 et 327.

<sup>214/</sup> Le rapport mentionne notamment les exemples suivants : article 24 du Traité de Tilsit, entre la France et la Prusse (v. E.H. Feilchenfeld, Public Debts and State Succession, New York, Macmillan, 1931, p. 91); annexion du Transvaal ("République sud-africaine") par le Royaume-Uni (ibid., p. 380 à 396, cf. J. de Louter, Le droit international public positif, Oxford, Imprimerie de l'Université, 1920, t. I, p. 229); traités de paix conclus après la fin de la première et de la seconde guerre mondiale, en particulier article 254 du Traité de Versailles (G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 519 et 520), article 203 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (ibid., p. 759 et suiv.), article 141 du Traité de Neuilly-sur-Seine (ibid., 1924, 3e série, t. XII, p. 362 et 363), article 186 du Traité de Trianon (ibid., p. 485), article 50 du Traité de Lausanne (ibid., 1925, 3e série, t. XIII, p. 356), et annexes X et XIV du Traité de paix avec l'Italie (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 49, p. 98 et 115).

de passage de ces dettes<sup>215/</sup>. Par ailleurs, il a cité des cas de la pratique des Etats concernant le passage ou le non-passage à l'Etat successeur de "dettes d'asservissement"<sup>216/</sup>. Il a proposé l'article D ci-après, concernant l'intransmissibilité des dettes odieuses :

"Article D - Intransmissibilité des dettes odieuses

[Sauf en cas d'unification d'Etats,] les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'Etat successeur."

43) La Commission, après avoir examiné les articles C et D, a reconnu l'importance des questions soulevées à propos des "dettes odieuses" mais a émis l'opinion qu'il était fort possible que les règles formulées pour chacun de ces types de succession d'Etats tranchent les questions soulevées à propos de ces dettes, et qu'il soit inutile de formuler des dispositions générales en la matière. En terminant la première lecture de la présente partie, la Commission a confirmé cette opinion initiale.

Définition de la dette d'Etat

44) Tenant compte des considérations qui précèdent, la Commission a adopté le texte de l'article 16, qui contient la définition de la dette d'Etat aux fins des articles de la partie III du projet. La mention, dans le texte de l'article, des "articles de la présente partie" est conforme à la pratique suivie d'un bout à l'autre du projet, et en particulier au libellé de la disposition correspondante de la partie II, c'est-à-dire de l'article 5. L'article 16 fait mention d'une "obligation financière ..." pour bien préciser que la dette en question comporte

---

<sup>215/</sup> Par exemple, Traité de 1720 entre la Suède et la Prusse (v. Feilchenfeld, op. cit., p. 75 et note 6); unification de l'Italie (ibid., p. 269); et prise en charge par la Tchécoslovaquie, pendant une brève période, de certaines dettes de l'Autriche-Hongrie (v. O'Connell, op. cit., p. 420 et 421).

<sup>216/</sup> Le Rapporteur spécial a mentionné le Traité de 1847 entre l'Espagne et la Bolivie (v. ci-dessous art. 20, par. 11) du commentaire); la question des dettes espagnoles concernant Cuba dans le cadre du Traité de Paris de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique (v. Feilchenfeld, op. cit., p. 337 à 342; cf. Rousseau, op. cit., p. 459); l'article 255 du Traité de Versailles [pour référence, v. ci-dessus note 24] et la Réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix concernant la colonisation de la Pologne par l'Allemagne (p. 39); la question des dettes hollandaises concernant l'Indonésie dans le cadre de la Conférence de la Table ronde de 1949 et de la dénonciation ultérieure par l'Indonésie en 1956 (v. ci-dessous art. 20, par. 16) à 19) du commentaire); et la question des dettes françaises en Algérie (v. ci-dessous art. 20, par. 36) du commentaire).



un aspect pécuniaire et subdivise ces obligations financières en deux catégories. La première comprend toute obligation financière d'un Etat "à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet de droit international" (alinéa a)), c'est-à-dire de toute obligation que l'on peut qualifier d'obligation financière internationale. La seconde catégorie comprend "toute autre obligation financière à la charge d'un Etat" (alinéa b)), expression qui vise les dettes d'Etat dont les créanciers ne sont pas des sujets de droit international.

45) La Commission a adopté l'article 16, malgré les réserves exprimées par certains de ses membres concernant l'alinéa b), pour lesquels la "dette d'Etat" devait être limitée exclusivement aux obligations financières nées au niveau international. En outre, de l'avis de certains membres de la Commission, l'alinéa b) ne devrait pas s'appliquer à "toute autre obligation financière à la charge d'un Etat" lorsque le créancier est un particulier ressortissant de l'Etat prédécesseur débiteur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale. Toutefois, d'autres membres étaient en faveur de l'alinéa b), vu le volume et l'importance du crédit actuellement accordé aux Etats par des sources privées étrangères. L'avis a été exprimé que la suppression de l'alinéa b) aurait pour effet de limiter les sources de crédit ouvertes aux Etats et aux organisations internationales, ce qui nuirait aux intérêts de l'ensemble de la communauté internationale et, en particulier, à ceux des pays en développement qui ont absolument besoin de fonds venant de l'extérieur pour financer leurs programmes de développement - un des objectifs du "dialogue Nord-Sud" sur les questions économiques<sup>217/</sup> étant justement de faciliter l'accès de ces pays aux marchés de capitaux privés.

#### Article 17

##### Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

---

<sup>217/</sup> Conférence sur la coopération économique internationale, qui s'est ouverte à Paris en décembre 1975.

## Commentaire

1) L'article 6 (Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent) énonce une règle confirmant le double effet juridique d'une succession d'Etats sur les droits respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur eu égard aux biens d'Etat qui passent du premier au second, effet consistant en l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les biens en question et en la naissance simultanée des droits de l'Etat successeur sur ces biens. L'article 17 contient une règle symétrique en ce qui concerne les obligations des Etats prédécesseur et successeur eu égard aux dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la partie III.

2) Il convient de souligner que cette règle ne s'applique qu'aux dettes d'Etat qui passent effectivement à l'Etat successeur "conformément aux dispositions des articles de la présente partie". Parmi ces dispositions, l'article 18 présente une importance particulière : il complète l'article 17 en garantissant les droits des créanciers.

### Article 18

#### Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

1. Une succession d'Etats ne porte pas atteinte en tant que telle aux droits et obligations des créanciers.

2. Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs, concernant la part ou les parts respectives de dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui passent, ne peut être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers ou une organisation internationale faisant valoir une créance que :

- a) si les conséquences de cet accord sont conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie; ou
- b) si l'accord a été accepté par cet Etat tiers ou cette organisation internationale.

## Commentaire

1) Dans la partie II (Biens d'Etat) du présent projet d'articles, la Commission a adopté une règle, celle de l'article 9, qui protège les biens des Etats tiers contre tout "trouble" pouvant résulter de la mutation territoriale opérée par la succession d'Etats. Si l'on donnait de l'article 9 une interprétation étriquée, on pourrait affirmer qu'il ne vise que des biens matériels, propriétés terriennes, immeubles, consulats, dépôts bancaires éventuellement qui pourraient par nature être localisables précisément sur le territoire de l'Etat prédécesseur, selon l'article 9. Mais aucune restriction n'a été apportée à l'expression "biens,

droits et intérêts" (de l'Etat tiers) permettant d'en exclure les créances de l'Etat tiers qui, elles, sont des biens incorporels dont la localisation peut se révéler difficile. Si donc on considère que l'article 9 visait bien aussi les créances de l'Etat tiers, cela signifierait que les dettes de l'Etat prédécesseur, qui correspondent à ces créances de l'Etat tiers, ne doivent en aucune manière être affectées par la succession d'Etats. Autrement dit, il serait absolument inutile d'étudier le problème général de la succession d'Etats en matière de dettes, puisque les dettes de l'Etat prédécesseur (qui ne sont rien d'autre que les créances de l'Etat tiers) doivent demeurer dans un rigoureux statu quo, que la succession d'Etats ne saurait modifier.

2) En réalité, l'article 9 signifie que les créances de l'Etat tiers ne doivent pas disparaître ou souffrir du changement territorial intervenu. Avant la survenance de la succession d'Etats, l'Etat débiteur et l'Etat créancier étaient liés par un rapport juridique précis de débiteur à créancier. Le problème qui se pose ensuite est de savoir si la succession d'Etats a pour objet dans ce cas non seulement de créer et d'établir une relation juridique entre l'Etat prédécesseur débiteur et l'Etat successeur, permettant au premier de se décharger sur le second d'une partie ou de la totalité de son obligation à l'égard de l'Etat tiers créancier, mais encore de créer et d'établir un rapport juridique neuf "Etat successeur/Etat tiers" qui se substituerait à la relation "Etat prédécesseur/Etat tiers" dans la proportion indiquée par le rapport "Etat prédécesseur/Etat successeur" pour la prise en charge de l'obligation. La réponse est que la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat a la possibilité de créer des rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur pour des dettes qui liaient le premier à l'égard d'un Etat tiers, mais qu'elle n'a nullement la possibilité de nouer par elle-même une relation juridique directe entre l'Etat tiers créancier et l'Etat successeur qui viendrait à "prendre en charge" la dette de son prédécesseur. De ce point de vue, le problème de la succession d'Etats en matière de dettes s'apparente beaucoup plus à celui de la succession d'Etats en matière de traités qu'à celui de la succession en matière de biens.

3) Pour ne raisonner ici que sur le problème de la transmission des obligations et non pas sur celui de la transmission des droits, on est certes fondé à affirmer qu'il n'y a "succession d'Etats" au sens propre que lorsque, en vertu d'une mutation territoriale, certaines obligations internationales de l'Etat prédécesseur à l'égard de tiers passent à l'Etat successeur par la seule force d'une norme de droit international prévoyant ce passage, et cela indépendamment de toute

manifestation de volonté de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur. Mais l'effet en soi de la succession d'Etats devrait s'arrêter là. Un rapport juridique neuf est noué entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur pour ce qui concerne l'obligation considérée. Toutefois, l'existence de ce rapport n'a pour effet ni d'éteindre automatiquement l'ancien rapport "Etat prédécesseur/Etat tiers" (sauf disparition complète de l'Etat prédécesseur), ni de lui substituer un nouveau rapport "Etat successeur/Etat tiers" pour l'obligation considérée.

4) Si donc on conclut au passage de la dette à l'Etat successeur (dans des conditions que la succession d'Etats a précisément pour objet essentiel de définir), on ne pourra pas affirmer qu'elle doit automatiquement avoir des effets à l'égard de l'Etat tiers créancier en plus des effets normaux qu'elle aura vis-à-vis de l'Etat prédécesseur. Tout comme dans la succession d'Etats en matière de traités, c'est une équation personnelle qui joue dans le domaine de la succession en matière de dettes d'Etat. Les rapports juridiques qui existaient entre l'Etat tiers créancier et l'Etat prédécesseur ne peuvent connaître une double novation, dans une relation triangulaire, qui aurait pour effet d'établir des rapports directs entre l'Etat successeur et l'Etat tiers.

5) Le problème n'est pas théorique, et ses incidences sont importantes. Tout d'abord, si l'Etat successeur doit assumer une part de dette de l'Etat prédécesseur, en pratique cela signifie souvent qu'il versera sa quote-part à l'Etat prédécesseur, lequel aura la charge d'éteindre la dette à l'égard de l'Etat tiers créancier. L'Etat prédécesseur conserve ainsi sa qualité de débiteur et la pleine responsabilité de l'ancienne dette. Cela s'est passé souvent ainsi, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, la dette de l'Etat prédécesseur ayant donné lieu à l'émission de titres signés par cet Etat. Pour que l'Etat successeur puisse honorer directement ces titres, il faudrait qu'il les avalise : tant que cette opération, qui constitue la novation dans les rapports juridiques, n'a pas eu lieu, c'est l'Etat prédécesseur qui reste redevable de la totalité de sa dette à l'égard des créanciers. Et cela n'est pas seulement vrai dans les cas où la perte territoriale est minime et où l'Etat prédécesseur est tenu de continuer le service de l'ancienne dette tout entière. Par ailleurs, si l'Etat successeur est défaillant, c'est l'Etat prédécesseur qui demeure tenu de l'intégralité de la dette envers l'Etat tiers créancier tant qu'une novation expresse n'est pas intervenue pour lier spécialement et directement l'Etat successeur à l'Etat tiers.

6) Cette position est soutenue par un auteur, qui écrit :

"Au cas où l'annexion n'est pas totale, au cas de démembrement partiel, la question ne peut pas faire de doute : après l'annexion, comme avant, les porteurs de titres n'ont qu'un seul créancier, à savoir l'Etat qui a émis l'emprunt. [...] La répartition de la dette entre l'Etat successeur et l'Etat démembré n'a pas pour effet immédiat de rendre de plein droit l'Etat successeur débiteur direct vis-à-vis des porteurs de titres émis par l'Etat démembré. Pour employer les termes juridiques, le droit de poursuite des créanciers reste ce qu'il était avant le démembrement; seule la contribution de l'Etat successeur et de l'Etat démembré est touchée : c'est un rapport juridique d'Etat à Etat.

...

[...] l'annexion, le démembrement, n'opèrent pas de plein droit une novation par changement de débiteur.

En pratique, il est désirable pour tous les intérêts en cause, que les créanciers aient pour débiteur direct le débiteur réel et principal. Il convient donc que les traités de cession, d'annexion, de démembrement, règlent cette question. C'est ce qui a lieu, d'ailleurs, ordinairement.

...

Au cas de démembrement partiel et lorsque la portion de dette assumée par l'Etat annexant est de faible importance, le débiteur principal et réel est l'Etat démembré. Il est donc préférable de ne point toucher à la créance, de maintenir l'Etat démembré seul débiteur vis-à-vis des porteurs de titres de la dette. L'Etat annexant versera sa contribution à l'Etat démembré, et celui-ci assurera, seul, le service de la dette (intérêts et amortissement), comme avant le démembrement.

La contribution de l'Etat annexant sera payée par ce dernier soit sous la forme d'une prestation périodique [...], soit sous la forme d'un capital une fois versé". 218/

---

218/ G. Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux - La répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire", Revue de science et de législation financières, Paris, t. XIX, No 1 (janvier-mars 1921), p. 67, 68 et 69. Jèze cite aussi A. de Lapradelle et N. Politis, Recueil des arbitrages internationaux, Paris, Pédone, 1905, t. I, p. 287. Cependant, une position contraire a été adoptée par Alexandre N. Sack, qui énonce les règles suivantes :

"Aucune partie du territoire grevé de dettes n'en doit assumer ni payer une part plus grande qu'il ne lui incombe. Que le gouvernement d'un des territoires refuse d'assumer ou ne paye pas effectivement la part de l'ancienne dette qui lui incombe, il n'en résulte point pour les autres cessionnaires et successeurs ou pour l'ancien Etat amoindri l'obligation de payer la part qui incombe à ce territoire.

Cette règle ne fait aucun doute en ce qui concerne les Etats cessionnaires et successeurs. Etats souverains et indépendants, ils ne peuvent être tenus de garantir solidairement les paiements incombant à chacun d'entre eux et à l'ancien Etat amoindri (s'il existe), ni de prendre à leur charge la part de dette que l'un d'entre eux refuserait d'assumer.

7) Pour la commodité du raisonnement, on se référera au cas d'une dette d'Etat née d'un accord entre deux Etats. En ce cas, l'Etat tiers créancier et l'Etat prédécesseur débiteur inscrivaient leurs relations dans un rapport conventionnel. Le sort de ce traité, et donc de la dette qu'il a fait naître, a pu être décidé dans le cadre d'un "accord de dévolution" passé entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Mais l'Etat tiers créancier peut préférer demeurer lié à l'Etat prédécesseur, même amoindri, s'il pense qu'il est plus solvable que l'Etat successeur. L'Etat tiers possédait du fait de sa créance un droit dont ne peuvent disposer discrétionnairement l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur dans leur accord. Les règles générales du droit international concernant les traités et les Etats tiers (c'est-à-dire les articles 54 à 56 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) s'appliquent tout naturellement dans ce cas. Certes, il faut bien reconnaître que l'accord intervenant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet de la "transmission" d'une dette d'Etat de l'un à l'autre n'est pas destiné en principe à nuire à l'Etat tiers créancier, mais bien plutôt à faire survivre la dette contractée à son égard.

---

(suite de la note 218)

Cependant, il se pose ici la question suivante : l'ancien Etat, s'il subsiste encore et dont seule une partie de territoire a été détachée, est-il aussi libéré d'une telle obligation ?

...

La thèse selon laquelle l'ancien Etat amoindri demeurerait le principal débiteur envers les créanciers et, comme tel, aurait de son côté droit de recours contre les Etats cessionnaires et successeurs repose sur une conception [erronée, selon laquelle] le principe de la succession des dettes serait basé sur les rapports des Etats entre eux. [...]

...

Ainsi donc, en principe, l'ancien Etat amoindri a le droit de ne se considérer responsable que de la part de l'ancienne dette qui lui incombe en proportion de sa force contributive.

...

Les créanciers n'ont le droit de recours (ou de poursuite) ni envers l'ancien Etat amoindri en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant aux [...] successeurs, ni envers l'un des [...] successeurs en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant à un autre [...] successeur ou à l'ancien Etat amoindri.

[...] Les Etats débiteurs ont le droit de faire répartir la dette naguère commune à tous les territoires grevés. Ce droit leur appartient indépendamment du consentement des créanciers. Ils ne sont donc tenus de payer aux créanciers que la partie de l'ancienne dette qui incombe à chacun d'entre eux." (A.N. Sack, "La succession aux dettes publiques d'Etat", Recueil des cours ... 1928-III, Paris, Hachette, 1929, t. 23, p. 303 et 304, 306 et 320).

8) Toutefois, comme le faisait observer la CDI à propos des accords de dévolution, dans la succession d'Etats en matière de traités,

"on ne saurait généralement interpréter le texte des accords de dévolution comme signifiant qu'ils sont destinés à être le moyen d'établir des droits ou obligations pour les Etats tiers. Suivant leurs termes, ils traitent simplement du transfert des droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur" 219/.

Et la Commission ajoutait :

"Un accord de dévolution doit donc être envisagé, conformément à l'intention apparente de ses parties, comme un acte par lequel l'Etat prédécesseur entend transférer à l'Etat successeur ses droits et obligations découlant de traités précédemment applicables au territoire. Or, il est extrêmement douteux que le transfert ainsi voulu modifie, par lui-même, la situation juridique de l'un quelconque des Etats intéressés. La Convention de Vienne ne contient pas de dispositions relatives au transfert de droits ou d'obligations conventionnels. Cela tient à ce que l'institution du 'transfert' que l'on trouve dans certains systèmes juridiques nationaux selon lesquels, sous certaines conditions, des droits contractuels peuvent être transférés sans le consentement du cocontractant, ne semble pas être reconnue en droit international. En droit international, il paraît clair que la décision d'une partie à un traité de transférer ses droits ou ses obligations découlant du traité ne peut lier aucune autre partie au traité sans le consentement de cette dernière. En principe donc, un accord de dévolution n'a pas automatiquement pour effet de transférer les obligations ou les droits conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. C'est un instrument qui, en tant que traité, ne peut lier que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et dont les effets juridiques directs se limitent nécessairement à ces Etats.

...

[...] Il paraît clair en tout cas que les accords de dévolution, s'ils sont valides, constituent l'expression générale de la volonté de l'Etat successeur d'assurer la continuité des traités de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire. La question importante est de savoir si un accord de dévolution constitue quelque chose de plus, à savoir une offre d'assurer la continuité des traités de l'Etat prédécesseur qu'un Etat tiers partie à l'un de ces traités pourra accepter, en obligeant, par cette seule acceptation, l'Etat successeur à assurer la continuité des traités". 220/

9) La situation est analogue en ce qui concerne les effets, à l'égard d'un Etat tiers créancier, d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur, pour consentant que soit ce dernier. Une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer tout ou partie des dettes de l'Etat prédécesseur à la suite d'une mutation territoriale emporte-t-elle ipso facto

---

219/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 25, chap. II, sect. D, par. 5 du commentaire à l'article 8. Annuaire ... 1974, vol. II (première partie), p. 189, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, par. 5 du commentaire à l'article 8.

220/ Ibid., p. 25 et 26, par. 6 et 11 du commentaire (ibid., p. 189 et 190, par. 6 et 11 du commentaire).

novation dans les rapports juridiques conventionnels précédemment établis entre l'Etat tiers créancier et l'Etat prédécesseur débiteur ? Cette déclaration profite incontestablement à l'Etat prédécesseur, et il serait surprenant et inattendu qu'il y trouve quelque objection, puisqu'elle a pour effet pratique d'alléger le fardeau de sa dette. Elle profite également, en principe du moins, à l'Etat tiers créancier, qui pouvait craindre que tout ou partie de sa créance soit compromise du fait de la mutation territoriale. Toutefois, l'Etat tiers créancier peut avoir un intérêt politique ou matériel à refuser la substitution ou la subrogation de débiteur. D'ailleurs, comme on le sait, dans la plupart des systèmes juridiques nationaux la subrogation aux dettes est généralement impossible. L'Etat créancier possède un droit subjectif, dans lequel intervient une grande part d'intuitus personae. Il peut au surplus avoir une raison majeure de refuser la subrogation aux dettes, par exemple s'il considère que l'Etat successeur, par sa déclaration unilatérale, a trop (ou trop peu) pris sa part des dettes de l'Etat prédécesseur, et qu'ainsi cette déclaration risque de compromettre ses intérêts compte tenu soit du degré de solvabilité de l'un des deux Etats, prédécesseur ou successeur, soit de la nature des relations que l'Etat tiers possède avec chacun d'eux, soit pour toute autre raison. Plus simplement encore, l'Etat tiers ne peut se sentir automatiquement lié par la déclaration unilatérale de l'Etat successeur, dès lors même qu'elle peut provoquer des contestations de la part de l'Etat prédécesseur sur le montant des dettes que l'Etat successeur a décidé unilatéralement d'assumer.

10) Ayant présentes à l'esprit les considérations qui précèdent relatives aux Etats tiers créanciers, qui valent également pour les créanciers qui ne sont pas des Etats, la Commission a adopté l'article 20 concernant les effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers. Le paragraphe 1 de l'article 18 énonce le principe de base, selon lequel une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers. En vertu de ce paragraphe, une succession d'Etats qui permettrait la répartition d'une dette de l'Etat prédécesseur entre cet Etat et l'Etat successeur ou sa prise en charge totale par l'un de ces Etats n'a pas en soi pour effet d'engager le créancier. En outre, une succession d'Etats n'a pas en soi pour effet d'établir au profit du créancier l'existence d'une créance égale au montant de la dette d'Etat qui passe à l'Etat successeur; en d'autres termes, le créancier n'a pas, du simple fait de la succession d'Etats, un droit de recours ou le droit d'engager une procédure contre l'Etat qui succède à la dette. Le mot "créanciers" s'entend des titulaires de créances auxquels s'appliquent les articles de la partie III du projet, et il doit être interprété comme désignant les tiers créanciers, ce qui exclut les Etats successeurs ou, le cas échéant, les personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des Etats prédécesseurs ou successeurs.



Bien qu'en pratique le paragraphe 1 s'applique surtout aux "droits" des créanciers, il y est également fait mention des "obligations" afin que la règle ne présente aucune lacune possible et ne puisse être interprétée comme signifiant qu'une succession, en tant que telle, peut affecter cet aspect de la relation entre créancier et débiteur qui touche aux obligations du créancier nées de la dette d'Etat.

11) Le paragraphe 2 envisage le cas où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, des Etats successeurs eux-mêmes concluent un accord concernant expressément le passage des dettes d'Etat. Il est évident qu'en soi cet accord est sans effet sur les droits des créanciers. Il ne peut avoir d'effet sur ces droits que si ses conséquences sont conformes aux autres règles applicables des articles de la partie III du projet, c'est-à-dire aux règles applicables autres que la règle qui veut que les questions relatives à la succession soient réglées par accord entre les Etats prédécesseur et successeur. Telle est la règle énoncée à l'alinéa a. Il convient de souligner que l'alinéa a ne traite que des conséquences de l'accord, et non pas de l'accord lui-même, dont l'effet est régi par les règles générales de droit international concernant les traités et les Etats tiers, c'est-à-dire les articles 34 et 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Un tel accord peut également avoir des effets si l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière a accepté l'accord concernant le passage des dettes de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. En d'autres termes, la succession d'Etats n'a pas, en tant que telle, pour effet de libérer automatiquement l'Etat prédécesseur de la dette d'Etat (ou d'une fraction de cette dette) qui est assumée par l'Etat ou les Etats successeurs, à moins que le créancier n'ait donné son consentement, expressément ou tacitement. C'est ce que prévoit l'alinéa b. Il peut arriver que les créanciers se sentent davantage prémunis par un accord entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur ou entre des Etats successeurs concernant le passage des dettes d'Etat, en raison, par exemple, de la plus grande solvabilité de l'Etat ou des Etats successeurs que celle de l'Etat prédécesseur. Il est donc dans l'intérêt des créanciers qu'ils aient la possibilité, prévue à l'alinéa b, d'accepter cet accord.

12) Etant donné que la règle énoncée à l'article 18 concerne les effets du passage des dettes d'Etat à l'égard des créanciers, le paragraphe 2 est libellé de telle manière qu'il n'admet l'opposabilité de l'accord en question aux créanciers que si l'une ou l'autre des conditions énoncées aux alinéas a et b est remplie. Bien que le membre de phrase introductif du paragraphe 2 vise "un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière" sans mentionner d'autres

sujets de droit international, l'intention de la Commission n'est pas d'exclure ces derniers; la règle s'applique également à ces sujets, dont il n'est pas fait mention simplement pour ne pas trop alourdir le texte.

13) Lorsque la Commission a adopté l'article 18 en première lecture, certains membres ont signalé l'ambiguïté de son libellé, notamment des mots "les conséquences" et "aux autres règles applicables des articles ..." au paragraphe 2. Elle a cependant décidé d'adopter le texte tel quel, en se ménageant la possibilité de réexaminer ces formules en deuxième lecture.

## Section 2. Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats

### Commentaire

Lorsqu'elle a élaboré la partie II (biens d'Etat) du projet d'articles, la Commission avait décidé de rédiger des dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats en suivant les grandes catégories de succession qu'elle avait adoptées pour le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, mais en y apportant certaines modifications pour tenir compte des caractéristiques et des exigences propres au sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Elle avait donc retenu cinq types de succession, selon la classification typologique suivante : a) transfert d'une partie du territoire d'un Etat; b) Etat nouvellement indépendant; c) unification d'Etats; d) séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat; e) dissolution d'un Etat. Dans la présente partie, la Commission s'est aussi efforcée de suivre, autant qu'il le fallait, la typologie de la succession d'Etats adoptée dans la partie II. C'est ainsi que les titres de la section 2 et des projets d'articles qu'elle contient correspondent à ceux de la section 2 de la partie II et des projets d'articles qui se trouvent dans cette dernière.

### Article 19

#### Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

## Commentaire

1) Le type de succession d'Etats dont traite l'article 19 correspond à celui auquel se rapporte l'article 10. Aussi bien la pratique des Etats que la doctrine varient sur le point de savoir quel est le principe juridique à appliquer au passage (ou au non-passage) de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur dans le type de succession envisagé à l'article 19. On trouvera dans les paragraphes qui suivent des exemples d'opinions d'auteurs ainsi que de la pratique des Etats et de décisions judiciaires concernant le sort de la dette générale de l'Etat et des dettes d'Etat localisées.

2) A propos des incertitudes de la doctrine à l'égard de la dette publique générale contractée pour les besoins généraux d'un Etat démembré, un auteur a résumé la situation comme suit :

"[...] que décider en ce qui concerne la dette publique générale de l'Etat démembré ? A cet égard, des divergences nombreuses existent en doctrine. Plusieurs systèmes. - 1° La cession consentie par un Etat d'une fraction de son territoire ne doit avoir aucune conséquence relativement à sa dette publique : celle-ci demeure entièrement à sa charge. En effet, l'Etat démembré continue d'exister et garde son individualité; il doit donc rester tenu envers ses créanciers. D'autre part, l'Etat annexant, n'étant qu'un ayant-cause à titre particulier, ne doit pas être tenu des obligations personnelles contractées par son auteur. [...] 2° La dette publique de l'Etat démembré doit être partagée entre cet Etat et le territoire même qui est annexé : l'Etat annexant n'en doit supporter aucune fraction. [...] 3° L'Etat annexant doit prendre à sa charge une partie de la dette publique de l'Etat démembré. Deux motifs principaux à l'appui de cette solution, qui est la plus généralement suivie dans la doctrine. La dette publique a été contractée dans l'intérêt du territoire entier de l'Etat; la portion aujourd'hui séparée en a profité comme le reste; il est juste qu'elle continue dans une certaine mesure à en supporter le fardeau; mais comme c'est à l'Etat annexant que vont les produits de la partie cédée, il est équitable qu'il en ait les charges. L'Etat, dont toutes les ressources sont affectées au paiement de sa dette, doit être affranchi d'une fraction correspondante de celle-ci, lorsqu'il perd, avec une portion de son territoire, une partie de ses ressources." 221/

3) Les arguments en faveur du passage d'une partie de la dette générale peuvent être divisés en quatre groupes. Le premier correspond à la théorie de l'Etat patrimonial et du territoire grevé dans son intégralité par les dettes. Un auteur, par exemple, qui s'était prononcé pour la transmissibilité à l'Etat successeur d'une part de la dette générale de l'Etat prédécesseur proportionnelle à la capacité contributive du territoire transféré a invoqué les arguments suivants :

---

221/ Fauchille, op.cit., p. 351.

"Quelles que soient donc les transformations territoriales éventuelles de l'Etat, les dettes d'Etat continuent d'être assurées par tout le patrimoine public du territoire grevé de la dette. 222/ La base juridique du crédit public réside précisément dans ce fait que les dettes publiques grèvent le territoire de l'Etat débiteur. [...]

.....

Sous ce rapport, le principe de l'indivisibilité 223/ proclamé dans les constitutions françaises de la grande Révolution est fort instructif; il a également été proclamé dans bon nombre d'autres constitutions.

.....

[...] Ces actes du gouvernement avec leurs conséquences, ainsi que d'autres événements, peuvent avoir une influence funeste sur les finances et la capacité de paiement de l'Etat débiteur.

Tout cela constitue des risques à supporter par les créanciers, qui ne peuvent et ne sauraient lier le gouvernement [...] dans son droit de disposer librement du domaine privé et des finances de l'Etat [...].

.....

Les créanciers ont cependant une garantie juridique du fait que leurs créances grèvent le territoire de l'Etat débiteur.

.....

La dette qui grève le territoire de l'Etat engage tout gouvernement, ancien ou nouveau, étendant sa juridiction sur ce territoire. En cas de transformation territoriale de cet Etat, elle engage tous les gouvernements de toutes les parties de ce territoire [...].

Le bien-fondé d'un semblable principe est évident : en s'emparant de l'actif, il est impossible de répudier le passif : Ubi emolumentum, ibi onus esse debet, res transit cum suo onere.

Donc, en ce qui regarde les dettes d'Etat, l'emolumentum est constitué par le patrimoine public dans les limites du territoire grevé." 224/

4) Dans la citation qui précède, deux arguments s'entremêlent. Le premier est contestable dans son principe. Comme toutes les parties du territoire de l'Etat "garantissent", en quelque sorte, la dette contractée, la partie détachée continuera à le faire même si elle est placée sous une autre souveraineté; en conséquence de quoi l'Etat successeur est tenu d'une partie correspondante de la dette générale de l'Etat prédécesseur. Un tel argument vaut ce que valent les théories de l'Etat patrimonial. Au surplus, un autre argument projette fâcheusement une ombre sur le premier : c'est la référence au bénéfice que le territoire transféré a pu tirer de l'emprunt, ou à la justification de la prise en charge du passif du fait de

---

222/ Il ressort clairement du contexte que l'auteur visait l'intégralité du territoire de l'Etat prédécesseur avant son amputation.

223/ L'auteur vise ici l'indivisibilité de la République et de son territoire.

224/ Sack, op.cit., p. 274 à 277.

l'obtention de l'actif. Cet argument peut avoir toute sa portée pour ce qui concerne les dettes "locales" ou "localisées" qui invitent à prendre en considération le profit tiré de ces dettes par le territoire transféré ou à confronter l'actif au passif. Il est sans pertinence lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas ici, d'une dette générale d'Etat contractée pour les besoins généraux de la nation, lesquels peuvent justifier que le territoire transféré ne bénéficie pas, ou ne bénéficie pas autant que les autres territoires, de cette dette générale.

5) Le deuxième argument est la théorie du profit retiré de l'emprunt par le territoire transféré. Ainsi, un auteur a écrit :

"L'Etat, au profit duquel se réalise l'annexion, doit supporter la part contributive du territoire annexé dans la dette publique de l'Etat cédant. Il est juste que l'Etat cessionnaire supporte une part des dettes dont, à des titres divers, directement ou indirectement, a profité le territoire dont il s'enrichit." 225/

Un autre auteur affirmait de son côté que "l'Etat qui contracte une dette, soit par emprunt soit autrement, le fait pour le bien général de la nation; toutes les parties du territoire en profitent". 226/ Et de tirer la même conclusion. De même, un autre encore écrivait que "ces dettes ont été contractées dans un but d'intérêt général et ont servi à réaliser des améliorations dont les pays annexés ont profité dans le passé et dont ils profiteront peut-être encore dans l'avenir [...]. Il est juste alors [...] de [...] rembourser [à l'Etat] la partie de la dette afférente à la province perdue." 227/

6) Dans la pratique, cette théorie mène à une impasse, car, en vérité, comme il s'agit d'une dette générale de l'Etat contractée pour les besoins généraux du territoire tout entier, sans destination ou localisation préalable précise dans tel territoire particulier, le fait d'affirmer que tel emprunt a profité à tel territoire transféré est générateur d'imprécision et d'incertitude. Il ne donne pas une clef automatique et sûre pour la prise en charge par l'Etat successeur d'une quote-part juste, et calculable aisément, de la dette générale de l'Etat prédécesseur. Cette théorie procède en réalité d'une extension du principe de succession aux dettes locales, qui, n'étant pas des dettes d'Etat, n'entrent pas dans le cadre du présent projet, et aux dettes d'Etat localisées, que l'on examinera

---

225/ H. Bonfils, Manuel de droit international public (droit des gens), 5ème éd., Paris, Rousseau, 1908, p. 117.

226/ N. Politis, Les emprunts d'Etat en droit international public, Paris, 1891, [thèse]. p. 111.

227/ R. Selosse, Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement, Paris, Larose, 1880, p. 168. Pour tous ces auteurs et d'autres encore, voir les détails donnés par Sack, op.cit., p. 295 et suiv.

plus loin. 228/ Elle peut au surplus se révéler injuste dans certains cas de transfert territorial, ce qui détruirait son propre fondement, qui est l'équité et la justice.

7) Le troisième argument croit expliquer pourquoi une partie de la dette générale serait transmissible, alors qu'il explique seulement comment cette opération devrait intervenir. Il en est ainsi des théories qui mettent à la charge de l'Etat successeur une partie de la dette générale de l'Etat prédécesseur en se référant d'emblée aux "capacités contributives" du territoire transféré. De telles positions heurtent frontalement la théorie du bénéfice, avec laquelle elles se neutralisent ainsi. La "force contributive" d'un territoire transféré, calculée par exemple par référence aux ressources fiscales et au potentiel économique qu'il procurait antérieurement à l'Etat prédécesseur, est un critère qui met en défaut la théorie du profit retiré de l'emprunt par le territoire transféré. Un territoire déjà richement doté par la nature et qui aura été rattaché à un autre Etat peut n'avoir pas beaucoup profité de l'emprunt, mais avoir par contre puissamment contribué par ses ressources fiscales au service de la dette générale de l'Etat, dans le cadre de l'ancienne solidarité nationale. Si, à la suite de son rattachement à un autre Etat, il est demandé à cet Etat successeur de prendre en charge une quote-part de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur, calculable en fonction des ressources financières qu'il fournissait jusque-là, cela serait inadéquat si l'on s'en tient à la théorie du profit. Le critère de la capacité financière du territoire ne rend pas compte de la proportion dans laquelle ce territoire a pu profiter de l'emprunt.

8) Un quatrième argument est fondé sur des considérations de justice et d'équité envers l'Etat prédécesseur et de sécurité pour les créanciers. On a considéré en effet que le transfert d'un territoire, surtout si celui-ci est riche, aboutit à une perte de ressources pour l'Etat amoindri. L'Etat prédécesseur - aussi bien, d'ailleurs, que les créanciers - comptait sur ces ressources. Il n'est que juste et équitable, dit-on, de faire assumer en conséquence à l'Etat successeur une partie de la dette générale de l'Etat prédécesseur. Mais on ne sait pas comment elle doit être calculée : certains auteurs recourent à la "capacité contributive", ce qui est logique avec leurs prémisses (qui se réfèrent aux ressources que procurait le territoire), pendant que d'autres s'attachent au bénéfice que le territoire avait retiré de l'emprunt.

---

228/ Voir, ci-après, par. 22 et suiv. du présent commentaire.

Ainsi, d'un auteur à l'autre, on retrouve, toujours emmêlées et imbriquées, les mêmes considérations qui se croisent. L'argument de la justice et de l'équité paraît d'autant plus inattendu, chez ces auteurs du XIXème siècle ou du début du XXème, qu'ils vivaient à l'époque des annexions de provinces par la conquête et par la guerre. De sorte que l'on pouvait se demander comment l'Etat annexant (qui ne reculait ni devant l'amputation territoriale de son adversaire ni même devant la mise forcée à sa charge d'une rançon ou d'un tribut de guerre) pouvait être de quelque façon sensible à la justice et à l'équité en assumant une partie de la dette générale de l'Etat qu'il avait géographiquement amoindri. Il y a dans cette construction théorique une certaine irréalité.

9) Deux arguments ont été avancés pour nier toute existence juridique au principe de la transmissibilité de la dette publique générale de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur dans le cas du transfert d'une partie du territoire. Le premier est tiré de la nature souveraine de l'Etat. La souveraineté que l'Etat successeur exerce sur le territoire détaché n'est pas une souveraineté transmise par l'Etat prédécesseur : l'Etat successeur y exerce la sienne propre. En matière de succession d'Etats, il ne s'agit pas d'une transmission de souveraineté, mais d'une substitution d'une souveraineté à une autre. Autrement dit, l'Etat successeur qui s'agrandit d'une portion de territoire exerce dans celle-ci ses propres droits souverains, et n'entre pas en possession de ceux de l'Etat prédécesseur, dont en conséquence il ne prend pas à sa charge les obligations et en partie les dettes.

10) Le second argument est tiré de la nature de la dette d'Etat. S'agissant de la dette publique nationale, c'est-à-dire d'une dette générale de l'Etat, les auteurs qui en refusent la transmissibilité d'une portion à l'Etat successeur considèrent qu'il s'agit d'une dette personnelle de l'Etat qui l'a contractée, de sorte que lors de la mutation territoriale cette dette personnelle demeure à la charge de l'Etat territorialement amoindri dès lors qu'il conserve sa personnalité politique malgré la perte territoriale subie. C'est ainsi qu'un auteur pouvait écrire :

"[...] l'Etat démembré ou annexé a contracté personnellement la dette (Il n'est question ici que des dettes nationales et non des dettes locales. [...]); il a pris l'engagement solennel d'en assumer le service quoi qu'il arrive. Sans doute, il a compté sur le produit des impôts à retirer de l'ensemble du territoire. Le démembrement, au cas d'annexion partielle, diminue les ressources avec lesquelles il croyait pouvoir payer sa dette.

Mais, juridiquement, l'obligation de l'Etat débiteur ne peut pas être touchée par les variations dans l'étendue de ses ressources." 229/

Et il ajoutait en note :

"La plupart des auteurs anglo-américains, pour le cas d'annexion partielle, donnent à ce principe une portée absolue, au point qu'ils déclarent que l'Etat annexant n'est tenu juridiquement de prendre aucune partie de la dette de l'Etat démembré." 230/

Par exemple, un auteur écrivait que :

"[...] la dette générale d'un Etat est une obligation personnelle. [...] Le nouvel Etat n'a rien à voir avec les droits acquis et les obligations contractées par l'ancien Etat à titre personnel. L'ancien Etat n'a pas disparu." 231/

11) La pratique des Etats relative à la question du passage des dettes générales d'Etat lors du transfert d'une partie de territoire d'un Etat prédécesseur est également diverse. On peut citer plusieurs cas dans lesquels l'Etat successeur a assumé ses dettes.

---

229/ Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux..." (loc. cit.), p. 65. Cela n'empêche pas toutefois le même auteur d'écrire dans le même article :

"L'Etat annexant n'a pas contracté personnellement la dette de l'Etat annexé ou démembré. Il est logique et équitable que, du fait de l'annexion, il ne soit tenu au maximum que propter rem, à cause de l'annexion. [...] Que comprend, au juste, l'obligation propter rem ? C'est la charge qui correspond aux forces contributives des habitants du territoire annexé." (Ibid., p. 62)

Jèze se prononce ainsi dans ce passage pour une contribution de l'Etat successeur en ce qui concerne la dette générale de l'Etat prédécesseur. Mais voir aussi ibid., p. 70 :

"[...] les contribuables présents et futurs de chaque portion du territoire de l'Etat démembré doivent continuer à supporter la charge totale de la dette quels que soient les événements politiques qui se produisent, même si l'Etat annexant ne consent pas à prendre une partie de la dette. [...] Un changement dans l'étendue du territoire ne peut pas faire disparaître l'obligation juridique régulièrement contractée par les autorités publiques compétentes. Les contribuables de l'Etat démembré, malgré la réduction de l'étendue territoriale et des ressources, restent tenus de l'obligation primitive."

Finalement, Jèze doit être classé parmi les auteurs qui se prononcent pour une transmissibilité conditionnelle d'une partie de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur. Il conclut en effet de la manière suivante :

"En résumé, en principe : 1° l'Etat annexant doit prendre une partie de la dette de l'Etat annexé; 2° cette part doit être calculée d'après les forces contributives du territoire annexé; 3° exceptionnellement, s'il est démontré, de manière certaine et bona fide, que les ressources du présent et d'un avenir prochain du territoire annexé ne permettent pas d'assurer le service de la portion de la dette ainsi calculée et mise à la charge de l'Etat annexant, ce dernier Etat pourra suspendre ou réduire la dette dans la mesure strictement nécessaire pour obtenir l'assainissement financier désirable." (Ibid., p. 72)

230/ Ibid., p. 65, note 2.

231/ W.E. Hall, A treatise on International Law, 7ème éd., Oxford, Clarendon, 1917, p. 93 et 95 [tr. du Secrétariat].



12) Par l'effet de l'article 1er de la Convention franco-sarde du 23 août 1860, la France, qui avait obtenu Nice et la Savoie du Royaume de Sardaigne, avait assumé la responsabilité d'une petite partie de la dette sarde. En 1866, l'Italie avait accepté une partie de la dette pontificale proportionnelle à la population des Etats de l'Eglise (Romagne, Marches, Ombrie et Bénévent) que le Royaume d'Italie avait annexés en 1860. En 1881, la Grèce, qui avait incorporé à son territoire la Thessalie, ci-devant ottomane, avait accepté une partie de la dette publique ottomane, correspondant à la capacité contributive de la population de la province annexée (art. 10 du Traité du 24 mai 1881).

13) Les nombreux bouleversements territoriaux que l'Europe a connus à la suite de la première guerre mondiale ont posé avec une grande ampleur le problème de la succession d'Etats aux dettes publiques, que les Traités de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon ont tenté de régler. Dans ces traités, écrit un auteur,

"des considérations d'ordre politique et économique ont [...] joué. Les puissances alliées, qui ont pratiquement rédigé seules les traités de paix, n'avaient pas l'intention de détruire entièrement la structure économique des pays vaincus et de les réduire à une totale insolvabilité. C'est là une donnée qui explique que les Etats vaincus n'aient pas été laissés seuls face à leurs dettes, dont ils auraient été incapables de s'acquitter sans le concours des Etats successeurs. Mais d'autres éléments ont également été pris en considération, notamment la nécessité d'assurer un traitement privilégié aux créanciers alliés et la difficulté d'aménager un service régulier de la dette en raison de la lourdeur du fardeau des réparations.

.....

On doit enfin observer que la divergence doctrinale traditionnelle sur le caractère obligatoire ou non de la transmission des dettes publiques a déterminé une véritable ligne de clivage entre les Etats intéressés, en entraînant une opposition radicale entre la jurisprudence interne des Etats démembrés et celle des Etats annexants." 232/

Un principe général de succession aux dettes publiques allemandes a été en conséquence affirmé dans le Traité de Versailles (28 juin 1919), par l'article 254. D'après cette disposition, les puissances auxquelles étaient cédés des territoires allemands devaient assumer le paiement d'une part à fixer de la dette de l'Empire allemand, et de celle de l'Etat allemand auquel le territoire cédé appartenait, telles qu'elles existaient au 1er août 1914<sup>233/</sup>. Toutefois, le principe ainsi

232/ Rousseau, Droit international public, op. cit., t. III, p. 442.

233/ On excluait par là les dettes de guerre. L'article 254 du Traité de Versailles [pour référence, v. ci-dessus note 214] se lisait ainsi :

"Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront, sous réserve des dispositions de l'article 255, assumer le paiement de :

1° Une part de la dette de l'Empire Allemand, telle qu'elle était constituée le 1er août 1914 [...];

2° Une part de la dette, telle qu'elle existait au 1er août 1914, de l'Etat allemand auquel le territoire cédé appartenait [...]."

énoncé à souffert diverses exceptions, consignées dans l'article 255 du traité. C'est ainsi que, en considération du refus antérieur de l'Allemagne de supporter, pour l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1871, une part de la dette publique générale de la France, les puissances alliées décidèrent, à la demande de la France, d'exempter en contrepartie celle-ci de toute participation à la dette publique allemande pour la rétrocession de l'Alsace-Lorraine.

14) Un auteur cite le cas d'une participation de l'Etat successeur à une partie de la dette générale de son prédécesseur. Mais il s'agit d'un cas non conforme au droit international contemporain, puisque le transfert d'une partie de territoire a été réalisé par la force. En effet, le IIIe Reich a assumé une obligation de 10 milliards de couronnes tchécoslovaques, par l'accord qu'il a passé le 4 octobre 1941 avec la Tchécoslovaquie, en participation à la dette générale tchèque (et aussi à la dette localisée pour les Länder conquis de Bohême-Moravie et de Silésie). Une partie des 10 milliards couvrait la dette intérieure consolidée de l'Etat, la dette à court terme de l'Etat, la dette flottante de celui-ci, ainsi que les dettes des caisses gouvernementales telles que la caisse centrale des assurances sociales, la caisse de l'électricité, de l'eau, des pensions, etc. (ainsi que toutes les dettes des anciennes forces armées tchécoslovaques, à la date du 15 mars 1939, qui sont des dettes d'Etat et que l'auteur cite indûment parmi celles des territoires conquis par le Reich)<sup>234/</sup>.

15) Par contre, il est souvent arrivé que l'Etat successeur soit exonéré de toute fraction de la dette d'Etat générale de l'Etat prédécesseur. Ainsi, dans les "Préliminaires de paix entre l'Autriche et la Prusse, d'une part, et le Danemark, d'autre part", signés à Vienne le 1er août 1864, figurait un article 3 disposant que :

"Les dettes contractées pour le compte spécial soit du Royaume de Danemark, soit d'un des duchés de Slesvig, Holstein et Lauenbourg, resteront respectivement à la charge de chacun de ces pays." <sup>235/</sup>

---

<sup>234/</sup> I. Paenson, op. cit., p. 112 et 113.

L'auteur se réfère à une annexion irrégulière, et considère au surplus le cas tchécoslovaque comme entrant dans l'hypothèse de la "cession d'une partie de territoire" alors que ce cas était plus complexe, avec éclatement de l'Etat non seulement par rattachement de territoires à la Hongrie et au Reich, mais encore par création d'Etats : le soi-disant "Protectorat de Bohême-Moravie" et la Slovaquie.

<sup>235/</sup> De Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités, Gottingue, Dieterich, 1869, t. XVII, p. 470 et suiv.

16) A l'époque où l'annexion par conquête avait cours dans le monde, la Russie avait repoussé toute succession à une part de la dette publique turque pour les territoires conquis par elle sur l'Empire ottoman. Ses plénipotentiaires firent en effet la distinction entre le transfert d'une partie de territoire réalisée par arrangement, donation ou échange (qui pouvait donner lieu éventuellement à une prise en charge d'une partie de la dette générale) et le transfert territorial qui se réalisait par voie de conquête, admise à l'époque, et qui n'ouvrait aucunement un droit à l'allégement du fardeau de la dette de l'Etat prédécesseur. Ainsi, à la séance du 10 juillet 1878 du Congrès de Berlin, le plénipotentiaire turc Carathéodory Pacha proposa la résolution suivante : "La Russie assumera la part de la dette publique ottomane afférente aux territoires qui sont annexés au territoire russe en Asie". On lit dans le compte rendu de la séance :

"Le Comte Schouvaloff répond qu'il se croyait fondé à considérer comme admis que, s'il y a répartition de dettes pour les territoires qui se détachent par voie d'arrangement, de donation ou d'échange de la contrée dont ils faisaient partie intégrante, il n'y en a point là où il y a une conquête. Son Excellence ajoute que la Russie est conquérante en Europe et en Asie. Elle n'a rien à payer pour les territoires et ne saurait être en rien solidaire de la dette turque. Le Prince Gortchakoff déclare opposer à la demande de Carathéodory Pacha le refus le plus catégorique, et ne peut même dissimuler l'étonnement qu'elle lui inspire."

Le Président, en présence de l'opposition des plénipotentiaires de Russie, ne peut que reconnaître l'impossibilité de donner suite à la proposition ottomane<sup>236/</sup>.

17) Le Traité de Francfort (10 mai 1871) entre la France et la Prusse, par lequel l'Alsace et la Lorraine passèrent à l'Allemagne, était volontairement muet sur la prise en charge par l'Etat successeur d'une partie de la dette générale française. Le Prince von Bismark, qui avait au surplus imposé à la France, après sa défaite de Sedan, le versement d'une indemnité de guerre de 5 milliards de francs, s'était catégoriquement refusé à assumer une quote-part de la dette publique nationale française en proportion de l'importance des territoires détachés de la France<sup>237/</sup>. La cession de l'Alsace-Lorraine en 1871 à l'Allemagne, franche et

---

<sup>236/</sup> Protocole No 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient, dans A.J.H. de Clercq, Recueil des Traités de la France, Paris, Durand, 1881, t. XII (1877-1880), p. 300. C'était exactement la politique suivie par les autres puissances européennes en cas de conquête.

<sup>237/</sup> Le fait pour le Prince von Bismark d'avoir affecté de réduire la rançon de guerre en la fixant d'abord à 6 milliards ne doit pas faire illusion et ne correspond pas à une prise en charge d'une partie de la dette générale de la France. Cette prétendue concession du Prince von Bismark fut exploitée plus tard par H. d'Arnim à la Conférence de Bruxelles, le 26 avril 1871, pour écarter toute participation de l'Allemagne à la dette publique générale de la France.

libre de toute part contributive dans la dette publique de la France, a eu, comme on l'a vu<sup>238/</sup>, pour effet symétrique de réaliser plus tard une rétrocession à la France des mêmes provinces, également franche et quitte de toutes dettes publiques, d'après les articles 55 et 255 du Traité de Versailles.

10) Quand, par le Traité d'Ancón (20 octobre 1883), le Chili réalisa sur le Pérou l'annexion de la province de Tarapaca, il refusa de prendre la responsabilité de la moindre partie de la dette publique nationale péruvienne. Cependant, des litiges étant survenus entre les deux pays au sujet de l'exécution de ce traité, un autre traité signé entre eux à Lima le 3 juin 1929 a confirmé l'exemption du Chili de toute partie de la dette générale péruvienne<sup>239/</sup>.

19) En 1905, aucune partie de la dette publique russe ne fut transférée au Japon avec la partie méridionale de l'île de Sakhaline.

20) Après la seconde guerre mondiale, la tendance de la pratique des Etats a rompu avec les solutions retenues à la fin de la première guerre mondiale. Contrairement aux traités de 1919, ceux qui furent conclus après 1945 exclurent en général les Etats successeurs de toute responsabilité pour une fraction de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur. C'est ainsi que le Traité de paix avec l'Italie (10 février 1947) a écarté tout passage des dettes de l'Etat prédécesseur, notamment pour Trieste<sup>240/</sup>, sauf pour ce qui concerne les porteurs de titres de ces dettes établis dans le territoire cédé.

21) En ce qui concerne la jurisprudence, la sentence arbitrale la plus citée est celle qui a été rendue par E. Borel le 18 avril 1925 dans l'Affaire de la dette

---

<sup>238/</sup> Voir, ci-dessus, par. 13 du présent commentaire.

<sup>239/</sup> Mais des dépôts de guano situés dans la province transférée au Chili avaient, semble-t-il, servi à garantir la dette publique péruvienne à l'égard d'Etats étrangers comme la France, l'Italie, le Royaume-Uni ou les Etats-Unis d'Amérique. Des réclamations étant intervenues contre l'Etat successeur pour le maintien de la sûreté et la prise en charge d'une partie de la dette générale péruvienne gagée sur cette richesse du territoire transféré, un tribunal arbitral franco-chilien conclut à l'inexistence de tout gage, sûreté ou hypothèque au profit des Etats créanciers, motif pris de ce que leurs droits résultaient de contrats privés passés entre le Pérou et certains ressortissants de ces Etats créanciers (sentence arbitrale de Rapperswill, du 5 juillet 1901). Voir Feilchenfeld, op. cit., p. 321 à 329, et D.P. O'Connell, The Law of State Succession (Cambridge, University Press, 1956), p. 167 à 170. En tout état de cause, le Traité de Lima, cité ci-dessus, a confirmé l'exonération du Chili en tant qu'Etat successeur.

<sup>240/</sup> Pour référence, voir ci-dessus note <sup>214/</sup>.

publique ottomane. Encore qu'il s'agissait d'un autre type de succession d'Etats que le transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre, puisque l'affaire concernait la répartition de la dette publique ottomane entre des Etats et territoires détachés de l'Empire ottoman (séparation de plusieurs parties de territoire d'un Etat avec constitution ou non de nouveaux Etats), l'espèce est intéressante à rapporter ici en raison de la généralité des expressions employées à dessein par l'arbitre genevois. Celui-ci estimait qu'il n'existait pas d'obligation juridique pour la transmission d'une partie de la dette générale de l'Etat prédécesseur si elle n'était pas prévue par une disposition conventionnelle.

"De l'avis de l'arbitre, a-t-il jugé, il n'est pas possible, malgré les précédents déjà existants, de dire que la puissance cessionnaire d'un territoire est, de plein droit, tenue d'une part correspondante de la dette publique de l'Etat dont il faisait partie jusqu'alors." 241/

L'arbitre devait affirmer plus nettement encore, dans la même sentence :

"On ne peut considérer comme acquis en droit international positif le principe qu'un Etat acquérant partie du territoire d'un autre doit en même temps se charger d'une fraction correspondante de la dette publique de ce dernier. Pareille obligation ne peut découler que du traité où l'assume l'Etat en cause, et elle n'existe que dans les conditions et limites où elle s'y trouve stipulée." 242/

24) Seules les dettes d'Etat générales de l'Etat prédécesseur ont été examinées jusqu'ici. Mais qu'en est-il des dettes d'Etat localisées, c'est-à-dire des dettes d'Etat contractées par le gouvernement central pour le compte de l'Etat tout entier, mais spécialement consacrées à des besoins concrets d'une localité, de sorte que l'emprunt correspondant a pu se matérialiser par une réalisation dans le territoire transféré? Il convient de souligner dès l'abord que, s'il est vrai que les dettes d'Etat localisées sont souvent envisagées séparément des dettes d'Etat générales, l'individualisation de ces dettes peut se révéler malaisée en pratique. Comme il a été dit :

"[...] on ne peut pas toujours établir avec précision : a) la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu; b) le caractère de son utilisation effective; c) le lieu auquel la dépense respective doit être imputée [...]; d) si telle ou telle dépense a effectivement servi les intérêts du territoire en question." 243/

---

241/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. I (op. cit.), p. 573.

242/ Ibid., p. 571.

243/ Sack, op. cit., p. 292.

23) Parmi les opinions des spécialistes du droit public, la théorie la plus couramment - et peut-être la plus légèrement - admise est, semble-t-il, que la dette spéciale d'Etat qui profite exclusivement au territoire cédé doit être attribuée au territoire transféré, dans l'intérêt duquel elle a été contractée. Elle passerait avec le territoire transféré "en vertu d'une sorte de droit de suite"<sup>244/</sup>. Encore ne fait-on pas avec toute la netteté souhaitable la distinction entre les dettes d'Etat contractées dans l'intérêt particulier d'une fraction de territoire et les dettes locales proprement dites, qui, elles ne sont pas contractées par l'Etat. Or, le fait d'affirmer qu'elles suivent le sort du territoire comme par l'effet d'un droit de suite et qu'elles restent à la charge du territoire transféré laisse supposer qu'avant le transfert du territoire elles étaient déjà à la charge de celui-ci, ce qui n'est pas le cas pour les dettes d'Etat localisées, lesquelles étaient en principe à la charge du budget central de l'Etat.

24) Il semble bien en effet que, grosso modo, les auteurs soient d'accord pour mettre à la charge de l'Etat successeur la dette spéciale de l'Etat prédécesseur individualisée et identifiée par une réalisation dans le territoire transféré. Il s'agit bien d'imputer la dette à l'Etat successeur, et non pas au territoire transféré, qui ne l'avait jamais assumée directement dans l'ordre juridique ancien et à qui il n'y a pas de raison de la faire assumer dans l'ordre juridique nouveau. On peut d'ailleurs affirmer que si le territoire transféré avait antérieurement la charge de cette dette, on ne serait pas à coup sûr en présence d'une dette d'Etat spécialement contractée par le gouvernement central dans l'intérêt ou pour les besoins du territoire concerné. Ce serait plutôt une dette locale contractée et prise en charge par la circonscription territoriale elle-même. C'est là une hypothèse tout à fait différente, qui ne fait pas intervenir la question d'une dette d'Etat et ne relève donc pas du champ d'application du présent projet d'articles.

25) La pratique des Etats montre que d'une manière générale on a en fait presque toujours accepté de faire imputer les dettes d'Etat localisées à l'Etat successeur. Ainsi, en 1735, l'Empereur Charles VI emprunta à des financiers et marchands londoniens un million d'écus gagés sur les revenus du duché de Silésie. Lorsqu'en 1740 il mourut, Frédéric II de Prusse reçut de Marie-Thérèse ce duché par les Traités de Breslau et de Berlin. Par le second traité, daté du 28 juillet 1742, Frédéric II s'était engagé à assumer cette dette d'un souverain

---

<sup>244/</sup> F. Despagnet, Cours de droit international public, 3ème éd., Paris, Larose et Tenin, 1905, p. 109.

(nous dirions aujourd'hui dette d'Etat) qui pesait sur cette province par le fait du gage qui avait été consenti.

26) Deux articles du Traité de paix entre l'Empereur d'Autriche et la France, signé le 17 octobre 1797 à Campoformio, réglèrent vraisemblablement le problème des dettes d'Etat contractées dans l'intérêt des provinces belges ou gagées sur celles-ci, au moment de la cession de ces territoires par l'Autriche à la France :

"Art. IV. - Toutes les dettes hypothéquées, avant la guerre, sur le sol des pays énoncés dans les articles précédents, et dont les contrats seront revêtus des formalités d'usage, seront à la charge de la République française.

Art. X. - Les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité porteront à ceux auxquels ils demeureront les dettes hypothéquées sur leur sol" 245/.

Ces deux articles, comme d'autres similaires dans d'autres traités, se réfèrent sans plus de précision à des "dettes hypothéquées sur le sol" d'une province. Cette hypothèque peut avoir été le fait soit de l'autorité centrale pour des dettes d'Etat, soit de l'autorité provinciale pour des dettes locales. Mais le contexte laisse supposer qu'il s'agit bien de dettes d'Etat, puisque des contestations se sont élevées précisément du fait que les provinces considérées n'avaient pas donné leur consentement à ces dettes. La France avait en effet refusé, sur cette base, d'assumer la dette d'Etat dite "austro-belge", qui datait de l'époque de la domination autrichienne 246/.

27) En conséquence de quoi, d'ailleurs, la France, l'Allemagne et l'Autriche faisaient figurer dans le Traité de Lunéville (9 février 1801) un article VIII ainsi rédigé :

"Dans tous les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité, il est convenu, ainsi qu'il avait été fait par les articles IV et X du Traité de Campoformio, que ceux auxquels ils appartiendront se chargeront des dettes hypothéquées sur le sol desdits pays; mais attendu les difficultés qui sont survenues à cet égard sur l'interprétation desdits articles du Traité de Campoformio, il est expressément entendu que la République française ne prend à sa charge que les dettes résultant d'emprunts formellement consentis par les Etats des pays cédés ou des dépenses faites pour l'administration effective desdits pays" 247/. [Les "Etats" ne signifient pas ici une entité étatique, mais des organes provinciaux.]

---

245/ De Clercq, op. cit., t. I (1713-1802), p. 336 et 337; G.F. de Martens, éd., Recueil des principaux traités, Gottingue, Dieterich, 1829, t. VI, p. 422 et 423.

246/ Voir Sack, op. cit., p. 268 et 269.

247/ De Clercq, op. cit., t. I, p. 426 et 427; de Martens, éd., Recueil ..., Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 299; baron Descamps et L. Renault, Recueil international des traités du XIXème siècle, Paris, Rousseau, t. I (1801-1825), p. 3.

28) Le Traité de paix du 9 juillet 1807 signé à Tilsit entre la France et la Prusse obligeait l'Etat successeur quant aux dettes contractées par l'ancien souverain pour ou dans les territoires cédés. Son article 24 se lisait comme suit :

"Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S.M. le Roi de Prusse a pu avoir, prendre et contracter [...] comme possesseur des pays, territoires, domaines, biens et revenus que Sa dite Majesté cède, ou auxquels elle renonce par le présent traité, seront à la charge des nouveaux possesseurs [...]" 248/.

29) L'article 9 du Traité du 26 décembre 1805 conclu entre l'Autriche et la France disposait que S.M. l'Empereur d'Allemagne et d'Autriche

"restera libre de toute obligation par rapport à toutes dettes quelconques que la Maison d'Autriche aurait contractées, à raison de la possession, et hypothéquées sur le sol des pays auxquels elle renonce par le présent traité" 249/.

De même, l'article 8 du Traité du 11 novembre 1807 entre la France et la Hollande prévoyait que :

"les engagements, dettes et obligations de toute nature que S.M. le Roi de Hollande a pu avoir, prendre et contracter comme possesseur des villes et territoires cédés seront à la charge de la France [...]" 250/.

L'article XIV du Traité du 28 avril 1811 entre la Westphalie et la Prusse est exactement calqué sur le précédent 251/.

30) L'article VIII du Traité de Lunéville (9 février 1801) servira de modèle à l'article 5 du Traité de Paris entre la France et le Wurtemberg, du 20 mai 1802, dans lequel on lit :

"L'article VIII du Traité de Lunéville, concernant les dettes hypothéquées sur le sol des pays de la rive gauche du Rhin, servira de base et règle à l'égard de celles dont les possessions et pays compris dans la cession de l'article II du présent traité sont grevés" 252/.

---

248/ De Clercq, op. cit., t. II (1803-1815), p. 221; de Martens, éd., Recueil ..., 1835, t. VIII, p. 666; Descamps et Renault, Recueil ... XIXème siècle (op. cit.), t. I, p. 184.

249/ De Clercq, op. cit., t. II, p. 147 et 148; de Martens, éd., Recueil ..., t. VIII (op. cit.), p. 391; Descamps et Renault, Recueil ... XIXème siècle, (op. cit.), t. I, p. 153.

250/ De Clercq, op. cit., t. II, p. 241; de Martens, éd., Recueil ..., t. VIII (op. cit.), p. 720.

251/ De Martens, éd., Nouveau Recueil de traités, Gottingue, Dieterich, 1817, t. I, p. 367.

252/ De Clercq, op. cit., t. I, p. 582; de Martens, éd., Recueil des principaux traités, Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 430.



Le Traité du 14 novembre 1802 conclu entre la République batave et la Prusse contient aussi un article IV similaire<sup>253/</sup>. De même, l'article XI du Traité du 22 septembre 1815 entre le Roi de Prusse et le Grand Duc de Saxe-Weimar-Eisenach disposait que "Son Altesse Royale assume [les dettes] [...] spécialement hypothéquées sur les districts cédés"<sup>254/</sup>.

31) L'article IV du Traité conclu entre le Danemark et la Prusse le 4 juin 1815 disposait que :

"S.M. le Roi du Danemark s'engage à se charger des obligations que S.M. le Roi de Prusse a contractées par rapport au duché de Lauenbourg par les articles 4, 5 et 9 du Traité conclu le 29 mai 1815 entre la Prusse et S.M. britannique, Roi de Hanovre [...]" <sup>255/</sup>.

L'Accord franco-autrichien du 20 novembre 1815, dont les 26 articles étaient consacrés uniquement au règlement de problèmes de dettes, mettait à la charge de l'Etat successeur les dettes inscrites "au grand livre de la dette publique de la France" (dettes d'Etat), mais qui étaient "spécialement hypothéquées dans leur origine sur des pays qui ont cessé d'appartenir à la France, ou contractées pour leur administration intérieure" (art. VI)<sup>256/</sup>.

32) Encore qu'il s'agisse d'une annexion forcée et irrégulière de territoire, on peut citer le cas de la prise en charge par le Troisième Reich, en vertu de l'Accord du 4 octobre 1941, des dettes contractées par la Tchécoslovaquie pour

---

<sup>253/</sup> De Martens, éd., Recueil ..., t. VII (op. cit.), p. 427 et 428.

<sup>254/</sup> De Martens, éd., Nouveau Recueil de traités, Gottingue, Dieterich, 1831, t. III, p. 330; Descamps et Renault, Recueil ... XIXème siècle (op. cit.), t. I, p. 513.

<sup>255/</sup> De Martens, éd., Nouveau Recueil ..., 1887, t. II, op. cit., p. 350; Descamps et Renault, Recueil ... XIXème siècle (op. cit.), t. I, p. 426.

<sup>256/</sup> De Martens, éd., Nouveau Recueil ..., t. II (op. cit.), p. 723; Descamps et Renault, Recueil ... XIXème siècle (op. cit.), t. I, p. 531; British and Foreign State Papers, 1815-1816, t. III (Londres, Ridgway, 1838), p. 326 et 327. Voir aussi l'article 5 du Traité du 14 octobre 1809 entre la France et l'Autriche concernant les dettes hypothéquées sur les territoires cédés par l'Autriche à la France (Haute-Autriche, Carniole, Carinthie, Istrie) [de Clercq, op. cit., t. II, p. 295; de Martens, éd., Nouveau Recueil ..., t. I (op. cit.), p. 213], l'article VII du Traité du 3 juin 1814 entre l'Autriche et la Bavière (de Martens, éd., Nouveau Recueil ..., t. II [op. cit.], p. 21), l'article IX du Traité du 18 mai 1815 entre la Prusse et la Saxe (de Clercq, op. cit., t. II, p. 520 et 521; de Martens, éd., Nouveau Recueil ..., t. II [op. cit.], p. 277 et 278); l'article XIX du Traité de cession du 16 mars 1816 par lequel le Royaume de Sardaigne cédait en Savoie à la Suisse divers territoires incorporés au canton de Genève (de Martens, éd., Nouveau Recueil ..., Gottingue, Dieterich, 1880, t. IV, p. 223; Descamps et Renault, Recueil ... XIXème siècle, op. cit., t. I, p. 555).

l'achat de chemins de fer privés dans les Länder conquis sur elle par le Reich<sup>257/</sup>. Ce genre de dettes semble avoir une origine gouvernementale et une destination locale.

33) Après la seconde guerre mondiale, la France, qui a obtenu sur l'Italie le rattachement de Tende et de La Brigue, n'a accepté de prendre en charge une fraction de la dette italienne qu'à la quadruple condition a) que cette dette ait été imputable à des travaux publics ou à des services administratifs civils dans les territoires transférés; b) que cette dette ait été émise avant l'entrée en guerre et qu'elle n'ait pas été destinée à des buts militaires; c) que les territoires transférés en aient bénéficié; d) que les porteurs de titres de cette dette résident dans les territoires transférés.

34) La succession aux dettes spéciales d'Etat ayant servi aux besoins d'un territoire déterminé sera d'autant plus assurée qu'il s'agira de dettes assorties de sûretés particulières. L'Etat prédécesseur peut avoir gagé sa dette spéciale par des ressources fiscales en provenance du territoire qu'il perdra, ou par une hypothèque consentie sur un bien situé dans le territoire considéré (forêts, mines, chemins de fer, etc.). Dans les deux cas, on admet généralement la succession à ces dettes.

35) Dans de rares circonstances, toutefois, le passage des dettes localisées a été refusé : on en trouve un exemple dans l'article 255 du Traité de Versailles, qui prévoyait un certain nombre d'exceptions au principe général du passage des dettes publiques de l'Etat prédécesseur énoncé à l'article 254<sup>258/</sup>. C'est ainsi que pour tous les territoires cédés (outre l'Alsace-Lorraine), la dette de l'Empire ou des Etats allemands correspondant à des dépenses effectuées par l'Empire ou les Etats allemands à l'occasion des biens et propriétés leur appartenant et situés dans ces territoires cédés n'avait pas été prise en charge par les Etats successeurs. Manifestement, des considérations politiques ont joué dans ce cas.

36) On peut conclure des constatations qui précèdent que, s'il semble exister une pratique assez bien établie imposant à l'Etat successeur d'assumer une dette d'Etat localisée, on ne trouve pas de consensus analogue en ce qui concerne les dettes d'Etat générales. Certes, le refus de l'Etat successeur d'assumer une part de la dette générale de l'Etat prédécesseur semble prévaloir dans la doctrine, la jurisprudence et la pratique des Etats, mais il faut reconnaître que des considérations de politique ou d'opportunité ont joué quelque peu dans ce refus.

---

<sup>257/</sup> Paenson, op. cit., p. 113.

<sup>258/</sup> Voir, ci-dessus, par. 13.

D'autre part, ces considérations semblent avoir été plus présentes encore dans les cas où l'Etat successeur a fini par prendre en charge une fraction de la dette générale de l'Etat prédécesseur, comme ce fut l'occasion dans les traités de paix mettant fin à la première guerre mondiale. En tout état de cause, il faut aussi reconnaître le fait que la masse de précédents conventionnels dont on dispose est en majeure partie composée de traités mettant fin à une situation de guerre; or, il est à présumer fortement que ce n'est pas dans un tel contexte que les Etats expriment un consentement libre ou sont enclins à faire leur part aux exigences de la justice, de l'équité, ou même du droit, s'il existe.

37) Quoi qu'il en soit, le refus de l'Etat successeur d'assumer une part de la dette publique nationale de l'Etat prédécesseur paraît avoir la logique pour lui, comme le remarque un auteur, encore qu'il convienne que cette façon de voir soit "dure pour l'Etat cédant, qui est dépouillé d'une partie de ses biens sans être allégé de sa dette, alors que l'Etat cessionnaire s'enrichit ou s'agrandit sans qu'augmentent corrélativement ses charges"<sup>259/</sup>. Mais, pour éviter cette situation, on chercherait vainement l'existence d'une règle incontestable de droit international. Dans ces conditions, la Commission propose de faire intervenir, en l'absence d'un accord entre les parties intéressées, le concept d'équité comme critère pour résoudre les questions relatives au passage des dettes d'Etat. Comme elle a déjà adopté ce concept dans la partie II du projet, il est inutile d'en faire ici une analyse détaillée<sup>260/</sup>.

38) Un certain parallélisme est maintenu entre les règles énoncées à l'article 19 et celles de l'article 10, relatif au passage des biens d'Etat. Ainsi, le paragraphe 1 prévoit et, ce faisant, s'efforce d'encourager le règlement par accord entre les Etats prédécesseur et successeur. Bien qu'il soit dit dans ce paragraphe, que "le passage [...] est réglé ...", il ne faut pas l'interpréter comme présument que le passage se fait toujours ainsi. Le paragraphe 2 vise le cas où il n'est pas possible de parvenir à un tel règlement. Il stipule qu'"une proportion équitable" de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur. Pour déterminer ce qui constitue une proportion équitable, il faut tenir compte de tous les facteurs pertinents dans chaque cas d'espèce. Parmi ces facteurs doivent figurer, entre autres, les "biens, droits et intérêts" qui passent à l'Etat successeur en relation avec la dette d'Etat en question.

---

<sup>259/</sup> L. Cavaré, Le droit international public, 3ème éd., Paris, Pédone, 1967, t. I, p. 380.

<sup>260/</sup> Voir, ci-dessus, par. 16 à 24 du commentaire d'introduction à la section 2 de la partie II.

39) L'article 19 est rédigé de manière à viser tous les types de dettes d'Etat, qu'elles soient générales ou localisées. Il est facile de voir qu'en application du paragraphe 2 les dettes d'Etat localisées passeraient à l'Etat successeur, puisque les "biens, droits et intérêts" dérivés des dettes d'Etat localisées passent, par définition, à l'Etat successeur.

#### Article 20

##### Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.

2. L'accord mentionné au paragraphe 1 ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni leur exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

#### Commentaire

1) L'article 20 a trait à la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat quand l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant. Il s'agit d'une disposition symétrique de l'article 11, relative à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant.

2) La Commission a affirmé à plusieurs reprises qu'il était utile et nécessaire de prévoir le cas d'un "Etat nouvellement indépendant" comme un type distinct de succession d'Etats. Elle l'a fait dans son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités<sup>261/</sup> et de nouveau dans la présente série de projets d'articles pour ce qui était de la succession en matière de biens d'Etat<sup>262/</sup>. Certains peuvent faire valoir que le chapitre de la décolonisation est clos et n'appartient pratiquement plus à l'histoire des relations internationales, et qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de prévoir le cas d'un "Etat nouvellement indépendant" dans une typologie de la succession d'Etats. En fait, la décolonisation n'est pas encore complètement achevée. Il y a dans le monde des zones encore dépendantes, même si certaines d'entre elles ne sont que de faible superficie. A un autre point de vue, la décolonisation est loin d'être achevée.

---

<sup>261/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 8 à 11, par. 45 et 57 à 60 (Annuaire ... 1974, vol. II (1ère partie), p. 171 et 173, document A/9610/Rev.1, par. 45 et 57 à 60).

<sup>262/</sup> Voir ci-dessus par. 3 du commentaire à l'article 11.

Si l'on entend par décolonisation la fin d'un rapport politique de domination, la décolonisation est très avancée. Cependant, les rapports économiques, qui sont essentiels, sont beaucoup moins vite purgés des effets de la colonisation que les rapports politiques. L'indépendance politique n'est pas l'indépendance réelle, et, en fait, l'économie des Etats nouvellement indépendants peut demeurer longtemps encore particulièrement dépendante de l'ancienne métropole, à laquelle elle demeure solidement amarrée, et cela même en tenant compte du fait que les économies de presque tous les pays sont interdépendantes. On ne peut donc nier l'utilité que des projets d'articles sur la succession en matière de dettes d'Etat pourraient avoir, non seulement pour les territoires encore dépendants, mais aussi pour les pays récemment nés à l'indépendance, et même pour les pays qui ont acquis leur indépendance politique il y a bien plus longtemps. En effet, le problème des dettes, avec le service de la dette, l'amortissement progressif du principal, le paiement des intérêts, le tout échelonné sur plusieurs années, voire plusieurs décennies, est le type même de matière successorale qui survit extrêmement longtemps à l'indépendance politique. De ce fait, les problèmes de succession d'Etats en matière de dettes d'Etat prolongent leurs effets pendant de longues décennies, et certainement pendant plus longtemps que lorsqu'il s'agit de succession aux traités ou de succession aux biens d'Etat, pour lesquelles la CDI a quand même réservé un chapitre à la décolonisation.

3) Avant de passer en revue la pratique des Etats et la doctrine sur le sort des dettes d'Etat dans le processus de décolonisation, il peut être intéressant d'un point de vue historique de voir dans quelle mesure les puissances coloniales étaient disposées, dans les cas de colonisation qui se sont produits au cours du XIXe siècle et au début du XXe, à assumer les dettes des territoires colonisés. La pratique des Etats semble contradictoire à cet égard. Dans le cas de l'annexion de Tahiti en 1880 (par une voie de droit interne), d'Hawaii en 1898 (par une voie de droit interne) et de la Corée en 1910 (par traité), les Etats qui ont annexé ces territoires ont assumé entièrement ou partiellement les dettes du territoire concerné<sup>263/</sup>. Dans une opinion relative à la résolution commune du Congrès des Etats-Unis d'Amérique prévoyant l'annexion d'Hawaii, le Ministre de la justice des Etats-Unis a déclaré que

---

<sup>263/</sup> Feilchenfeld, op. cit., p. 369, 377 et 378, respectivement.

"... la doctrine générale de droit international, fondée sur des principes évidents de justice, est qu'en cas d'annexion d'un Etat ou de cession d'un territoire, la souveraineté substituée assume les dettes et les obligations de l'Etat ou territoire absorbé - elle recueille les charges en même temps que les profits." 264/

Dans le cas de l'annexion des îles Fidji en 1874, il apparaît que le Royaume-Uni, après l'annexion, a volontairement décidé de payer certaines dettes contractées par le territoire avant l'annexion, comme un "act of grace"265/. La puissance métropolitaine n'a pas reconnu qu'elle avait une obligation juridique de payer les dettes en question. Une position analogue a été adoptée lors de l'annexion de la Birmanie par le Royaume-Uni en 1886266/.

4) Dans d'autres cas, les puissances coloniales ont refusé de prendre à leur compte les dettes du territoire concerné. Dans le Traité de 1895 établissant le (deuxième) protectorat français sur Madagascar, l'article 6 stipule que :

"Le Gouvernement de la République française n'assume aucune responsabilité à raison des engagements, dettes ou concessions que le Gouvernement de S.M. la Reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent Traité." 267/

Peu après la signature de ce traité, le Ministre français des affaires étrangères a déclaré à la Chambre des députés, au sujet des dettes contractées au dehors par le Gouvernement malgache :

"sans avoir à les garantir pour notre propre compte, nous saurons observer, avec une entière loyauté, les règles que le droit international détermine au cas où la souveraineté d'un territoire est, par le fait des armes, remise en de nouvelles mains." 268/

Selon un auteur, si cette déclaration admettait l'existence de règles de droit international régissant le sort des dettes des Etats qui avaient perdu leur souveraineté, elle indiquait clairement que, de l'avis du Gouvernement français, il n'existait aucune règle de droit international qui obligerait un Etat procédant à une annexion à garantir ou à assumer les dettes de l'Etat annexé269/. La loi d'annexion de 1896, par laquelle Madagascar a été déclarée colonie française, est demeurée muette sur la question de la succession aux dettes malgaches.

---

264/ O'Connell, State Succession ... (op. cit.), vol. I, p. 377 (tr. du Secrétariat).

265/ Feilchenfeld, op. cit., p. 292.

266/ Ibid., p. 379. Il semble que le Gouvernement britannique n'ait pas considéré la Haute Birmanie comme un "pays civilisé" et que, par conséquent, les règles applicables pouvaient être plus favorables au "gouvernement succédant" que dans le cas de l'incorporation d'un Etat "civilisé". O'Connell, State Succession ... (op. cit.), vol. I, p. 358 à 360.

267/ Voir Feilchenfeld, op. cit., p. 372, note 20.

268/ Ibid., p. 373, note 22.

269/ Ibid., p. 373.

Certaines puissances coloniales ont également refusé d'assumer les dettes de territoires colonisés en se fondant sur l'argument de la persistance d'une certaine personnalité juridique de l'Etat précédemment indépendant. C'est ce qui s'est passé, semble-t-il, dans le cas des protectorats créés à la fin du XIXe siècle en Tunisie, en Annam, au Tonkin et au Cambodge<sup>270/</sup>. Un autre exemple qui peut être mentionné est celui de l'annexion du Congo par la Belgique<sup>271/</sup>. Dans le traité de cession de 1907, l'article 3 prévoit la succession de la Belgique à tout le passif et à tous les engagements financiers de "l'Etat indépendant" du Congo, tels qu'ils sont détaillés dans l'annexe C. Cependant, à l'article 1er de la "Charte coloniale" de 1908, il est stipulé que le Congo belge a une personnalité entièrement distincte de celle de la métropole, étant régi par des lois particulières et ayant un actif et un passif propres, et qu'en conséquence, le service de la rente congolaise demeure exclusivement à la charge de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement.

#### Décolonisation ancienne

5) Dans le cas de l'indépendance des treize colonies britanniques d'Amérique du Nord, l'Etat successeur, les Etats-Unis d'Amérique, n'a succédé à aucune des dettes du Gouvernement britannique. Ni le Traité de Versailles de 1783, par lequel la Grande-Bretagne reconnaissait l'indépendance de ces colonies, ni les instruments constitutifs des Etats-Unis (Articles de confédération de 1776 et 1777 et Constitution de 1787) ne font mention d'aucun paiement de dettes dues par l'ancienne puissance métropolitaine<sup>272/</sup>. Ce précédent a été évoqué au cours des négociations de paix de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis consécutives à la guerre hispano-américaine. La délégation espagnole avait allégué que, selon certains auteurs, les treize colonies qui étaient devenues indépendantes avaient payé à la Grande-Bretagne 15 millions de livres pour l'extinction des dettes coloniales. La délégation américaine avait toutefois démenti énergiquement cette assertion, faisant observer que les traités de paix préliminaire (1782) et définitif (1783) entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ne contenaient aucune stipulation de cette nature<sup>273/</sup>.

---

<sup>270/</sup> Ibid., p. 369 à 371.

<sup>271/</sup> Ibid., p. 375 et 376.

<sup>272/</sup> Ibid., p. 53 et 54.

<sup>273/</sup> Ibid., p. 54, note 95.

6) En Amérique du Sud, le sort des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur a été réglé de la même manière lorsque le Brésil est devenu indépendant du Portugal dans les années 1820. Au cours des négociations de Londres (1822), le Gouvernement lusitanien a émis la prétention de mettre une partie de sa dette nationale à la charge du nouvel Etat. Par une dépêche du 2 août 1824, les plénipotentiaires brésiliens ont rendu compte à leur gouvernement de la manière dont ils se sont opposés à cette prétention qu'ils jugeaient contraire aux exemples fournis par l'histoire diplomatique :

"Ni la Hollande, ni même le Portugal, quand ils se séparèrent de la Couronne d'Espagne, ne payèrent rien à la Cour de Madrid pour la reconnaissance de leur indépendance respective; et, récemment, les Etats-Unis non plus n'ont versé aucune indemnité pécuniaire à la Grande-Bretagne pour une reconnaissance semblable." 274/

Le Traité lusitano-brésilien du 29 août 1825, par lequel les négociations s'achevèrent, ne fit effectivement aucune référence expresse à la transmission d'une partie de la dette portugaise au Brésil. Toutefois, comme il existait des réclamations réciproques entre les deux Etats, un instrument distinct - une convention additionnelle du même jour - a mis à la charge du Brésil le paiement de 2 millions de livres sterling, dans le cadre d'un arrangement destiné à liquider ces réclamations réciproques.

7) En ce qui concerne l'indépendance des colonies espagnoles en Amérique 275/, l'article 7 du Traité de paix et d'amitié signé à Madrid le 28 décembre 1836 entre l'Espagne et le Mexique devenu indépendant se lisait ainsi :

"Attendu que la République du Mexique, par la loi du 28 juin 1824 de son Congrès général, a reconnu volontairement et spontanément comme propre et nationale toute dette contractée sur son Trésor\* par le Gouvernement espagnol de la métropole et par ses autorités depuis qu'elles ont régi la nation mexicaine aujourd'hui indépendante\* jusqu'au moment où elles ont entièrement cessé de la gouverner en 1821, Sa Majesté catholique [...] et la République mexicaine, d'un commun accord, se désistent mutuellement de toute réclamation ou prétention qui pourrait être soulevée sur les points exprimés et déclarent laisser les deux hautes parties contractantes libres et quittes, dès maintenant et pour toujours, de toute obligation à ce sujet." 276/

---

274/ Dépêche du 2 août 1824, dans Arquivo diplomático da independencia, vol. II, p. 95, citée par H. Accioly, Traité de droit international public, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1940, vol. I, p. 198 et 199. Il semble qu'il était question moins d'une prise en charge par le Brésil d'une partie de la dette publique d'Etat du Portugal que d'une "indemnité" pour le prix de la "reconnaissance de l'indépendance".

275/ Voir J.B. Moore, A Digest of International Law, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1906, vol. I, p. 342 et 343. Voir aussi Feilchenfeld, op. cit., p. 251 à 257, et Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux..." (loc. cit., p. 76. Le cas de Cuba est traité ci-après au paragraphe 12 du présent commentaire.

276/ British and Foreign State Papers, 1835-1836, vol. XXIV, Londres, Ridgway, 1853) p. 864.



Il semble donc parfaitement clair que, par sa déclaration unilatérale, le Mexique indépendant avait assumé les seules dettes de l'Etat espagnol qui avaient été conclues au nom et pour le compte du Mexique et avaient déjà été imputées au Trésor mexicain.

8) L'article 5 du Traité de paix, d'amitié et de reconnaissance signé à Madrid le 16 février 1840 entre l'Espagne et l'Equateur disposait à son tour que

"La République de l'Equateur [...] reconnaît volontairement et spontanément toute dette contractée sur son Trésor, soit en vertu d'ordres directs du Gouvernement espagnol, soit par ses autorités établies sur le territoire de l'Equateur\*, à condition que ces dettes soient inscrites sur les livres de comptes des trésoreries de l'ancien royaume et de la Présidence de Quito, ou qu'il soit établi par tout autre moyen légal et équivalent qu'elles ont été contractées sur ledit territoire par ledit Gouvernement espagnol et ses autorités pendant qu'ils administraient la République de l'Equateur aujourd'hui indépendante, jusqu'à ce qu'ils aient cessé cette administration en 1822 [...]." 277/

9) C'est une disposition à peu près analogue à celle des traités mentionnés ci-dessus que l'on retrouve dans l'article V du Traité du 30 mars 1845 conclu entre l'Espagne et le Venezuela, ce dernier pays reconnaissant

"comme dette nationale la somme à laquelle s'élève la dette du Trésor du Gouvernement espagnol qui se trouve enregistrée sur les livres de comptes de l'ancienne capitainerie générale du Venezuela ou qui est établie d'une autre manière légale et équivalente." 278/

Un libellé analogue se retrouve dans un certain nombre de traités conclus entre l'Espagne et ses anciennes colonies 279/.

10) Les cas de décolonisation des anciennes dépendances espagnoles en Amérique semblent marquer un départ par rapport aux précédents américain et brésilien.

Cependant, il convient de noter que la portée du changement reste limitée

- n'impliquant pas une succession à la dette nationale de l'Etat prédécesseur, mais simplement à deux types de dettes : les dettes contractées par l'Etat prédécesseur au nom et pour le compte du territoire dépendant et les dettes contractées par un organe de la colonie. Comme on l'a fait observer 280/, les dettes de cette

277/ Ibid., 1840-1841, vol. 29, 1857, p. 1316 et 1317.

278/ Ibid., 1846-1847, Harrison, vol. 35, 1860, p. 302.

279/ Par exemple art. IV du Traité hispano-argentin du 9 juillet 1859 (ibid., 1859-1860, Ridgway, vol. 50, 1867, p. 1161), art. 11 du Traité hispano-uruguayen du 9 octobre 1841 (ibid., 1841-1842, 1858, vol. 30, p. 1360), art. V du Traité hispano-costaricien du 10 mai 1850 (ibid., 1849-1850, Harrison, vol. 39, 1863, p. 1341), art. V du Traité hispano-nicaraguayen du 25 juillet 1850 (ibid., p. 1333), art. IV du Traité hispano-guatémaltèque du 29 mai 1863 (ibid., 1868-1869, Ridgway, vol. 59, 1874, p. 1200), art. IV du Traité hispano-salvadorien du 25 juin 1865 (ibid., 1867-1868, vol. 58, 1873, p. 1251 et 1252).

280/ Voir ci-dessus par. 14) et suiv. du commentaire à l'article 16.

dernière catégorie, considérées comme propres au territoire lui-même, sont de toute manière exclues du champ du projet d'articles, car elles ne sauraient être considérées comme des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur et ne rentrent pas dans la définition qui est donnée de ces dettes. En dépit du fait que les possessions ultra-marines étaient considérées par le droit colonial de l'époque comme un prolongement territorial de la métropole, avec laquelle elles formaient un seul territoire, il ne venait plus à l'idée des auteurs de faire assumer par ces possessions une partie de la dette nationale métropolitaine<sup>281/</sup>. C'était là, selon un auteur, une solution normale car "à aucun moment, les créanciers [de la métropole] n'ont pu raisonnablement compter, pour leur paiement, sur les ressources à provenir de ce territoire financièrement autonome"<sup>282/</sup>. Il ne s'agissait pas d'une participation des anciennes colonies hispano-américaines à la dette nationale qui grevait le territoire métropolitain de l'Espagne, mais d'une prise en charge par elles des dettes d'Etat, de l'Espagne certes, mais contractée par la métropole au nom et pour le bénéfice de ses possessions d'outre-mer<sup>283/</sup>. Encore faut-il souligner que dans certains traités on a eu plus le souci de parvenir à un arrangement permettant d'effectuer réciproquement diverses compensations que de contribuer réellement aux dettes conclues par l'Etat prédécesseur au nom et pour le compte de la colonie. Enfin, il convient de noter que, dans la plupart des cas de succession entre l'Espagne et ses anciennes colonies, les dettes assumées par les Etats successeurs l'ont été au moyen d'une loi interne, avant même que fussent conclus avec l'Espagne des traités qui ne firent souvent que prendre acte des dispositions de ces lois internes. Toutefois, aucun de ces traités ne mentionnait de règles ou de principes de droit international régissant la succession aux dettes d'Etat. En fait, la plupart des dispositions conventionnelles pertinentes indiquaient qu'il s'agissait d'une décision "volontaire et spontanée" de l'Etat nouvellement indépendant.

---

<sup>281/</sup> On a laissé de côté, parce que archaïques ou rares, les cas d'exploitation coloniale à outrance, à l'époque des anciens empires coloniaux, une puissance métropolitaine parvenait à couvrir une partie de sa dette nationale en s'appropriant la totalité des ressources ou des matières premières de ses colonies. Voir ci-après note 329.

<sup>282/</sup> Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux..." (loc. cit.), p. 74.

<sup>283/</sup> Il semble parfaitement clair, toutefois, que les républiques sud-américaines parvenues à l'indépendance n'ont pas cherché à vérifier si l'inscription de la dette par la métropole au passif de leurs trésors respectifs avait été bien justifiée. L'inscription de cette dette sur les livres du Trésor de la colonie par les soins de la métropole a bénéficié d'une présomption selon laquelle la dette avait été conclue pour le compte et pour le bénéfice de la colonie. Cette présomption a été vivement contestée dans des cas postérieurs de succession. Voir, ci-après, par. 12 du présent commentaire.

11) Il convient cependant de mentionner un cas de succession hispano-américaine qui tranche sur la pratique générale de la décolonisation dans cette région telle qu'elle est exposée au paragraphe précédent. Il s'agit de l'indépendance de la Bolivie. Un traité de reconnaissance, de paix et d'amitié signé entre l'Espagne et la Bolivie le 21 juillet 1847 dispose, dans son article 5, que :

"La République de Bolivie [...] a déjà reconnu spontanément par la loi du 11 novembre 1944 la dette contractée sur son Trésor par des ordres soit directs du Gouvernement espagnol\*, soit émanant des autorités établies par lui sur le territoire du Haut-Pérou, aujourd'hui République de Bolivie [...]. [Elle reconnaît] comme dette consolidée de la République, aussi privilégiée que possible, toutes les créances quelle que soit leur catégorie, pour cause de pensions, soldes, fournitures, avances, prêts, emprunts forcés, dépôts, contrats et toute autre dette, soit de guerre soit antérieure à la guerre\*, pesant sur ce Trésor, à condition qu'elles procèdent d'ordres directs du Gouvernement espagnol\* ou de ses autorités établies dans les provinces qui composent aujourd'hui la République de Bolivie [...]" 284/

12) Le précédent anglo-américain de 1783 et le précédent lusitano-brésilien de 1825 ont été suivis par le Traité de paix de Paris (10 décembre 1898), qui a marqué la fin de la guerre entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne. L'imputation par l'Espagne sur le budget de Cuba des dettes d'Etat espagnoles a été contestée. La présomption selon laquelle l'inscription d'une dette sur les livres du trésor cubain signifiait qu'il s'agissait d'une dette contractée au nom et pour le bénéfice de l'île avait été combattue avec succès par les plénipotentiaires américains. Le traité de 1898 ne libéra l'Espagne que de la charge de la dette particulière de Cuba, c'est-à-dire des dettes contractées après le 24 février 1895 et des dettes hypothécaires de la municipalité de La Havane. Mais il refusa la succession à une portion quelconque de la fraction de la dette d'Etat espagnole qui avait été mise par l'Espagne à la charge de Cuba. 285/

#### Décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale

13) A l'examen des cas de décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale, la pratique des Etats nouvellement indépendants se révèle peu uniforme. On peut tout aussi bien noter des précédents en faveur du passage des dettes d'Etat que d'autres en sens contraire, de même que des cas de dénonciation des dettes après leur acceptation. Il n'est pas dans les intentions de la Commission de surcharger

---

284/ British and Foreign State Papers, 1868-1869, op. cit., vol. LIX, p. 423.

285/ Feilchenfeld, op. cit., p. 329 à 343; voir aussi Moore, op. cit., p. 351 et suiv., et Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux ..." (loc. cit.), p. 84.

son commentaire en y faisant figurer un répertoire complet de tous les cas de décolonisation postérieurs à la seconde guerre mondiale. Les cas mentionnés ci-après ne sont pas censés donner un tableau complet de la pratique en la matière : ils ne sont cités qu'à titre d'exemple.

14) L'indépendance a été accordée aux Philippines par la loi relative à l'indépendance des Philippines - connue aussi sous le nom de "loi Tydings-McDuffie" - adoptée par le Congrès des Etats-Unis d'Amérique le 24 mars 1934 286/. Cette loi faisait une distinction entre les obligations émises par les Philippines avec l'autorisation des Etats-Unis avant 1934 et les autres dettes publiques. Elle prévoyait que les Etats-Unis déclinaient toute responsabilité pour les dettes contractées par l'archipel après 1934. Il en avait été conclu que les Etats-Unis avaient l'intention de conserver à leur charge les dettes autorisées par le Congrès avant 1934 287/. En ce qui concerne ces dettes, une loi du 7 août 1939 a affecté le produit des taxes à l'exportation des Philippines au Trésor américain pour la constitution d'un fonds spécial de rachat des dettes contractées par les Philippines avant 1934 avec l'autorisation américaine. Les lois de 1934 et de 1939 prévoyaient que l'archipel ne pouvait répudier les emprunts autorisés par l'Etat prédécesseur et que si, à la date de l'indépendance, le fonds spécial ne suffisait pas à financer le service de la dette autorisée, les Philippines verseraient le complément. Dans leur Constitution (art. 17) et dans le traité du 4 juillet 1946 conclu avec les Etats-Unis, les Philippines se sont engagées à assumer toutes les dettes et obligations de l'archipel.

15) Le cas de l'indépendance de l'Inde et du Pakistan est un autre exemple où l'Etat successeur a accepté les dettes de l'Etat prédécesseur. Il serait plus exact de parler des Etats successeurs, car on se trouve en fait en présence d'une succession à double détente du fait de la partition, le Pakistan succédant à l'Inde, qui succède à la Grande-Bretagne. Il a été écrit que

"Il n'y avait pas eu de répartition directe des dettes entre les deux dominions. Toutes les obligations financières - prêts et garanties - du gouvernement central de l'Inde britannique sont restées à la charge de l'Inde [...]. Alors que l'Inde restait le seul débiteur de la dette centrale, la part de cette dette qui revenait au Pakistan proportionnellement aux avoirs qu'il avait reçus est devenue une dette envers l'Inde". 288/

---

286/ O'Connell, State Succession ... (op. cit.), vol. I, p. 433; G. Fischer, Un cas de décolonisation - les Etats-Unis et les Philippines (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960), p. 264; et M. Whitenan, Digest of International Law, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1963, vol. 2, p. 211 à 213, et 854.

287/ Fischer, op. cit., p. 264.

288/ O'Connell, State Succession ... (op. cit.), vol. I, p. 404.

Il ne semble pas que l'on fit de nombreuses distinctions relatives aux différentes catégories de dettes. Une seule semble avoir été retenue par le Comité d'experts créé pour recommander comment répartir l'actif et le passif. Il s'agit de la dette publique, composée d'emprunts à long terme, de bons du Trésor, d'emprunts spéciaux, à quoi l'on oppose la "dette non consolidée", qui comporte les dépôts des caisses d'épargne et les dépôts de banque. Ces diverses obligations ont été mises à la charge de l'Inde, mais rien n'indique s'il s'agit de dettes propres au territoire dépendant, qui lui seraient revenues en tout état de cause, ou de dettes de l'Etat prédécesseur qui auraient été ainsi transmises à l'Etat successeur. Le problème qui a surtout retenu l'attention du Comité d'experts semble avoir été d'établir les modalités de répartition de la dette entre l'Inde et le Pakistan. Un accord du 1er décembre 1947 entre les deux Etats devait en tirer les conséquences pratiques et déterminer les contributions respectives. Ce partage est toutefois resté sans suite, les deux Etats n'étant pas d'accord sur les sommes en cause. (Ces problèmes de séparation d'Etats seront examinés plus en détail dans un cadre plus approprié de la typologie successorale.)

16) Les problèmes nés de la succession de l'Indonésie au Royaume des Pays-Bas ont trouvé leur solution, en ce qui concerne les dettes, essentiellement dans deux documents : l'accord de la Conférence de la Table ronde, signé à La Haye le 2 novembre 1949 289/, et le décret indonésien du 15 février 1956, qui répudie la dette, l'Indonésie ayant dénoncé les accords de 1949 le 13 février 1956 290/. C'est dans l'accord financier et économique (qui n'est qu'un des "accords de la Table ronde") que se trouvent consignées les dettes que l'Indonésie acceptait de prendre à sa charge 291/. L'article 25 distingue quatre séries de dettes :  
a) une série de six emprunts consolidés; b) les dettes envers des pays tiers;  
c) des dettes envers le Royaume des Pays-Bas; d) les dettes intérieures de l'Indonésie.

---

289/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 69, p. 3. Voir aussi O'Connell, State Succession ... (op. cit.), vol. I, p. 437 et 438, et Paenson, op. cit., p. 77 et 78.

290/ Rousseau, Droit international public (op. cit.), t. III, p. 451 et 452.

291/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 69, p. 253 à 259, projet d'accord financier et économique, art. 25 à 27.

- 17) Les deux dernières catégories de dettes n'ont pas à être prises en considération ici. En effet, les dettes de l'Indonésie envers le Royaume des Pays-Bas constituent des créances de l'Etat prédécesseur, et n'entrent donc pas dans le cadre du présent rapport. Les dettes intérieures de l'Indonésie à la date du transfert de souveraineté en sont aussi exclues par définition. Toutefois, il faut noter que cette catégorie n'était pas définie avec précision. L'Etat prédécesseur a par la suite interprété cette disposition comme comprenant des dettes que l'Etat successeur considérerait comme des "dettes de guerre" ou des "dettes odieuses". Il semblerait que ce facteur n'ait pas été étranger à la dénonciation et à la répudiation de la dette intervenues en 1956 292/.
- 18) Les deux autres catégories de dettes auxquelles a succédé l'Etat nouvellement indépendant étaient : a) les dettes consolidées du Gouvernement des Indes néerlandaises 293/ et la part qui lui revenait dans la dette consolidée des Pays-Bas, soit une série d'emprunts émis avant la seconde guerre mondiale; b) certaines dettes précises envers des pays tiers 294/.
- 19) Au cours de la Conférence de la Table ronde, l'Indonésie avait soulevé les problèmes relatifs au degré d'autonomie que ses organes possédaient par rapport à ceux de la métropole au moment où les emprunts avaient été contractés. De même et surtout, les plénipotentiaires indonésiens auraient évoqué le problème de la destination, de l'utilisation et du profit de ces emprunts pour le territoire. Comme dans d'autres cas, il semble que les résultats des négociations de La Haye doivent être considérés comme un tout et dans le contexte d'un arrangement global. Les négociations avaient débouché sur la création d'une "Union hollando-indonésienne", qui a été dissoute en 1954. Peu après, en 1956, l'Indonésie a répudié toutes les dettes coloniales.

---

292/ Voir "L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas", dans Libre Belgique du 12 août 1956, reproduit dans : France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, La documentation française - Problèmes économiques, Paris, 28 août 1956, No 452, p. 17 et 18.

293/ Il a été soutenu que ces dettes avaient été contractées par le territoire dépendant en son nom et pour son propre compte (Rousseau, Droit international public (op. cit.), t. III, p. 451; O'Connell, State Succession ... (op. cit.), p. 437). Il semble toutefois que les emprunts aient été contractés en vertu de lois néerlandaises; on pourrait donc prétendre que les dettes ont été contractées par la métropole pour le compte du territoire dépendant.

294/ Il s'agit de dettes contractées dans le cadre du plan Marshall ainsi qu'auprès des Etats-Unis d'Amérique en 1947, du Canada en 1945 et de l'Australie en 1949.

20) En ce qui concerne l'indépendance de la Libye, l'Assemblée générale des Nations Unies a résolu le problème de la succession d'Etats, notamment de la succession à la dette, dans sa résolution 388 A (V), du 15 décembre 1950, intitulée "Dispositions économiques et financières relatives à la Libye", dont l'article IV disposait que "La Libye sera exemptée du paiement de toute partie de la dette publique italienne".

21) La Guinée a accédé à l'indépendance en 1958 à la suite de son vote négatif dans le référendum constitutionnel du 28 septembre de la même année établissant la Vème République en même temps que la Communauté française. Un auteur a écrit : "Rarement dans l'histoire des relations internationales une succession d'Etats aura été si brutalement ouverte<sup>295/</sup>". La mise en oeuvre d'une réforme monétaire en Guinée devait entraîner la sortie de ce pays de la zone franc. A cela s'ajouta le fait que les relations diplomatiques furent longtemps rompues entre l'ancienne puissance coloniale et l'Etat nouvellement indépendant. Cet ensemble de considérations ne devait pas favoriser la solution rapide des problèmes de succession d'Etats nés il y a une vingtaine d'années. Il semble toutefois que l'on s'oriente désormais vers un règlement depuis la reprise des relations diplomatiques entre les deux Etats, intervenue en 1975. Il ne paraît pas toutefois que le problème des dettes ait revêtu dans les rapports entre les deux Etats une importance considérable. Ce problème se ramènerait essentiellement à des questions de pensions civiles et militaires.

22) En ce qui concerne les autres Etats nouvellement indépendants qui étaient d'anciennes dépendances de la France en Afrique, il y a lieu de retenir le cas de Madagascar<sup>296/</sup>. Comme l'ensemble des anciens territoires français d'outre-mer en général, Madagascar était dotée d'une personnalité juridique impliquant une certaine autonomie financière. La Grande Ile pouvait donc souscrire des prêts, et mit cette faculté en oeuvre à l'occasion de cinq emprunts publics, en 1897, 1900, 1905, 1931 et 1942. La décision de principe de l'emprunt était arrêtée à Madagascar par le Gouverneur général. Celui-ci recevait l'avis de divers organes administratifs et délégations économiques et financières. Si la procédure s'était arrêtée là et que l'emprunt avait pu être effectivement souscrit par

---

<sup>295/</sup> Gonidec; cité par G. Tixier dans "La succession à la régie des chemins de fer de l'A.O.F.", Annuaire français de droit international, 1965, Paris, vol. XI, 1966, p. 921.

<sup>296/</sup> Voir Bardonnnet, op. cit.

le public, on se serait trouvé en présence d'une dette contractée dans le simple cadre de l'autonomie financière du territoire dépendant. Il aurait donc fallu qualifier cet emprunt de "dette propre au territoire", et il n'aurait pu être rattaché à l'Etat prédécesseur : en conséquence de quoi son étude aurait été écartée du cadre du présent commentaire<sup>297/</sup>. Mais une autre décision devait être prise par la puissance administrante. Le processus de la décision, commencé à Madagascar, ne trouvait son terme que dans le cadre des lois et règlements du gouvernement central de la puissance administrante. L'approbation pouvait être donnée soit par un décret pris en Conseil d'Etat soit par une loi. En fait, tous les emprunts malgaches firent l'objet d'une autorisation législative de la part de la métropole<sup>298/</sup>. Cette autorisation constituait pour ainsi dire une condition substantielle de l'emprunt, une condition sine qua non, sans laquelle l'émission de l'emprunt devenait impossible. Le pouvoir de s'engager véritablement en cette matière n'appartenait, semble-t-il, qu'à la puissance administrante et, ce faisant, elle assumait une obligation que l'on pourrait assimiler aux garanties requises par la BIRD et qui ont pour effet de conférer à l'Etat prédécesseur la "qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution"<sup>299/</sup>.

23) Ces dettes ont été assumées par la République malgache, qui ne semble pas avoir soulevé de contestation à leur égard. Les négociateurs de l'Accord de coopération en matière monétaire, économique et financière entre la République française et la République malgache, du 27 juin 1960, n'eurent donc pas à prévoir de dispositions particulières pour cette succession. Plus tard, à la suite d'un changement de régime, le Gouvernement malgache a dénoncé l'accord de 1960 le 25 janvier 1973<sup>300/</sup>.

---

<sup>297/</sup> Pour une raison différente, le premier emprunt malgache de 1897 doit être écarté du rapport. Il avait été souscrit pour une durée de soixante ans, et son remboursement était achevé en 1957, avant la date de l'indépendance. Qu'il soit qualifié de dette exclusive du territoire ou de dette qui se rattache à la métropole, il ne concerne manifestement pas la succession d'Etats. Il demeure une affaire exclusivement coloniale. Les autres emprunts intéressent au contraire la succession d'Etats du fait que leurs conséquences financières se sont poursuivies dans le cadre de la décolonisation.

<sup>298/</sup> Voir loi du 5 avril 1897; loi du 14 avril 1900; loi du 19 mars 1905; loi du 22 février 1931; loi du 16 avril 1942. Pour plus de détails, voir le tableau des emprunts publics malgaches chez Bardonnet, op. cit., p. 650.

<sup>299/</sup> Voir, ci-après, par. 51) à 54) du présent commentaire.

<sup>300/</sup> Voir Rousseau, Droit international public (op. cit.), t. III, p. 454.



24) L'ancien Congo belge a accédé à l'indépendance le 30 juin 1960, conformément à l'article 259 de la loi belge du 19 mai 1960. La guerre civile ne tarda pas à éclater, et les relations diplomatiques entre les deux Etats ont été rompues de 1960 à 1962. Ce n'est que cinq ans plus tard que les problèmes de succession d'Etats ont été résolus dans deux conventions datées du 6 février 1965. La première porte sur le "règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge"<sup>301/</sup>. La seconde est relative aux statuts du "Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion"<sup>302/</sup>.

25) La classification des dettes était faite dans l'article 2 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge, qui distinguait trois catégories de dettes :

1) "dette exprimée en francs congolais, ainsi que la dette exprimée en devises, détenue au 30 juin 1960 par des organismes publics du Congo"; 2) dette exprimée en devises et garantie par la Belgique"; 3) "dette exprimée en devises et non garantie par la Belgique, à l'exception des titres de cette dette qui sont détenus par des organismes publics du Congo". Cette classification conduisait en fin de compte à la distinction entre la dette intérieure et la dette extérieure.

26) La dette intérieure ne retiendra que fort peu l'attention, non pas du fait qu'elle est intérieure, mais parce qu'elle était détenue par des organismes publics du Congo<sup>303/</sup> "pour les trois quarts", précise un auteur<sup>304/</sup>. Elle se confondait donc avec les dettes des services publics, et par conséquent ne peut être considérée comme dette d'Etat de l'Etat prédécesseur.

27) La dette extérieure se subdivisait en dette extérieure garantie et dette extérieure non garantie. La dette extérieure garantie ou cédée par la Belgique s'étendait à deux catégories de dettes, qui figurent dans une liste No 3 annexée à la convention précitée<sup>305/</sup>. La première concerne la dette congolaise pour laquelle la Belgique n'intervint qu'en tant que garante. C'était une dette libellée en devises (dollars américains, francs suisses, ou d'autres devises).

---

<sup>301/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 540, p. 227.

<sup>302/</sup> Ibid., p. 275.

<sup>303/</sup> Une liste de ces organismes et caisses est annexée à la convention (ibid., p. 252).

<sup>304/</sup> C. Lejeune, "Le contentieux financier belgo-congolais", Revue belge de droit international, Bruxelles, 1969-2, p. 546.

<sup>305/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 540, p. 254.

On peut citer dans cette catégorie les conventions de prêts conclues entre le Congo belge et la Banque mondiale, qui sont visées à l'article 4 de l'accord belgo-congolais. La garantie et la responsabilité de la Belgique ne pouvaient naturellement s'étendre, en ce qui concerne les prêts de la BIRD, qu'aux "prélèvements effectués par le Congo belge avant le 30 juin 1960", c'est-à-dire avant l'indépendance. En accordant sa garantie, il apparaît que la Belgique entendait avoir la "qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution". Selon les dispositions mêmes des accords avec la BIRD, ce caractère de dette d'Etat de l'Etat prédécesseur apparaît encore plus nettement avec la seconde catégorie de dettes garantie par la Belgique.

28) La seconde catégorie de dette extérieure était appelée la "dette cédée"; elle concerne les "emprunts souscrits par la Belgique et dont le produit a été cédé au Congo belge"<sup>306/</sup>. La qualité de dette d'Etat de l'Etat prédécesseur éclate dans cet exemple avec une particulière netteté. La Belgique n'était plus un simple garant : l'obligation pesait directement sur elle. C'était elle, et elle seule, qui était débitrice.

29) Le sort de ces deux types de dette, garantie ou cédée, devait être de tomber à la charge de la Belgique. C'est ce que prévoit l'article 4 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique, dans les termes suivants :

"1. La Belgique assume, à tous égards, la responsabilité exclusive de la partie de la dette publique reprise à la liste 3 qui est annexée à la présente Convention et qui en fait partie intégrante. [Le contenu de la liste No 3 est analysé dans les paragraphes qui précèdent.]

...

2. Pour ce qui concerne les conventions de prêt intervenues entre le Congo belge et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la partie de la dette publique visée au paragraphe 1 du présent article ne comprend que les prélèvements effectués par le Congo belge, avant le 30 juin 1960, en exécution de ces conventions <sup>307/</sup>."

30) La dette extérieure non garantie par la Belgique, qui était exprimée en devises pour l'emprunt "Dillon" émis aux Etats-Unis d'Amérique et en monnaie belge pour d'autres, était détenue, ainsi que l'a écrit un auteur, par "ceux que l'on a appelés "les porteurs de rentes coloniales", qui étaient belges pour 95 % d'entre eux"<sup>308/</sup>". Il s'agit, semble-t-il, d'un type de "dette coloniale" qui n'entre pas

---

<sup>306/</sup> Ibid., p. 256.

<sup>307/</sup> Ibid., p. 230.

<sup>308/</sup> Lejeune, loc. cit., p. 546.

dans le cadre du présent rapport. Elle pourrait toutefois le concerner s'il est vrai, comme le pense un autre auteur, "que l'autonomie financière du Congo belge était purement formelle et que l'administration de la colonie était entièrement aux mains des autorités belges<sup>309/</sup>". Cependant, ni la Belgique ni le Congo n'acceptèrent que cette dette leur fût dévolue, et les deux Etats évitèrent la difficulté en mettant en place une institution internationale particulière chargée de prendre en compte ladite dette. C'est ce que traduisent les articles 5 à 7 de la Convention pour le règlement des questions relatives à la dette publique, par lesquels un fonds fut créé<sup>310/</sup>.

31) La création et la dotation conjointe de ce fonds, "institution autonome de droit public international", emportaient deux conséquences :

a) Aucun des deux Etats ne se reconnaissait par là la qualité de débiteur. C'est ce qu'exprime clairement l'article 14 de la convention :

"Le règlement de la dette publique du Congo belge, faisant l'objet des dispositions qui précèdent, constitue une solution où chacune des Hautes Parties contractantes réserve sa position juridique en ce qui concerne la reconnaissance de la dette publique du Congo belge."

b) Les deux Etats n'en estimaient pas moins que l'affaire avait trouvé une solution définitive. C'est ce qu'indique dans son premier alinéa l'article 18 de la même convention :

"Les dispositions qui précèdent ayant pour but de régler définitivement les problèmes qui en font l'objet, les Hautes Parties contractantes s'interdisent toute discussion future et renoncent à toute action ou recours quelconque au sujet tant de la dette publique que du portefeuille du Congo belge. Elles se donnent mutuellement décharge totale et irrévocable de toute responsabilité pour tout acte de gestion ou autre accompli par l'une ou l'autre d'entre elles en ce qui concerne la dette publique et le portefeuille du Congo belge avant la date d'entrée en vigueur de la présente Convention."

---

<sup>309/</sup> Rousseau, Droit international public (op. cit.), t. III, p. 453.

<sup>310/</sup> Voir par. 1 de l'art. 5 de la convention :

"La Belgique et le Congo créent conjointement, par la présente Convention, une institution autonome de droit public international dénommée "Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion", ci-après désignée par le mot "Fonds". Les statuts du Fonds sont établis par une convention particulière."

Ce fonds fut doté annuellement par les deux Etats en francs belges à raison de 2/5 pour la Belgique et de 3/5 pour le Congo (art. 11 de la même convention).

32) Dans le cas de l'indépendance de l'Algérie, l'article 18 de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière, contenue dans les "accords d'Evian"<sup>311/</sup>, prévoyait la succession de l'Etat algérien aux droits et aux obligations de la France en Algérie. Mais cette déclaration de principes, pas plus que les autres contenues dans les accords d'Evian, ne se référait expressément aux dettes publiques, ni encore moins aux diverses catégories de celles-ci, si bien que des auteurs ont considéré les accords d'Evian comme muets sur ce chapitre<sup>312/</sup>.

33) Les négociations sur les dettes publiques ont été poursuivies entre les deux pays de 1963 à la fin de 1966. Elles aboutirent à divers accords, dont le plus important était celui du 23 décembre 1966, qui apurait le contentieux financier entre les deux pays moyennant le versement par l'Algérie à la France d'une somme forfaitaire de 400 millions de francs (40 milliards d'anciens francs). L'Algérie ne semble pas avoir succédé aux "dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur" en opérant un tel versement, sans quoi elle aurait versé cette somme non pas à l'Etat prédécesseur (qui, par définition, aurait été le débiteur), mais aux éventuels tiers créanciers de la France pour son activité antérieure en Algérie. Il s'agissait bien plus de ce qu'on pourrait appeler des "dettes diverses" nées de la reprise de tous les services publics par l'Etat nouvellement indépendant, assumées par lui en compensation de cette reprise, ou prises en charge par lui à titre de rachat de certains biens. Ce sont aussi des dettes ex post correspondant à ce que devait payer l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur pour le règlement définitif de la succession d'Etats. Ce n'était pas la prise en charge par l'Algérie de dettes d'Etat de la France (à l'égard d'Etats tiers) liées aux activités de la France en Algérie.

34) Dans les négociations, l'Algérie avait fait valoir qu'elle n'avait accepté de succéder aux "obligations" de la France qu'en contrepartie d'engagements français à l'égard de l'Algérie indépendante. En effet, d'après la Déclaration de principes précitée, une "contribution française au développement économique et social de l'Algérie" ainsi que des "facilités d'écoulement sur le territoire

---

<sup>311/</sup> Echange de lettres et déclarations adoptées le 19 mars 1962 à l'issue des pourparlers d'Evian, constituant un accord entre la France et l'Algérie : Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 507, p. 25.

<sup>312/</sup> Rousseau, Droit international public (op. cit.), t. III, p. 454, et O'Connell, State Succession ... (op. cit.), p. 444 à 446.

français des productions excédentaires de l'Algérie [vin]<sup>313/</sup> devaient constituer la contrepartie des obligations mises à la charge de l'Algérie par l'article 18 de la Déclaration. Un tel engagement "contractuel" entre l'Algérie et la France ne pouvait être considéré comme valable, selon les négociateurs algériens, qu'à deux conditions : a) que les obligations respectives soient équilibrées, b) que la situation financière léguée soit saine.

35) L'Algérie avait également refusé d'assumer les dettes correspondant à des emprunts effectués par la France pour entreprendre, durant la guerre d'indépendance, des réalisations économiques en Algérie. La partie algérienne avait souligné que ces réalisations avaient été faites dans un contexte politique et militaire déterminé, pour le développement du peuplement français et de la présence française en général, et qu'elles s'inséraient dans le cadre global de la stratégie économique française puisqu'on relevait le caractère de complémentarité de la quasi-totalité des investissements décidés par la France en Algérie. La partie algérienne devait aussi rappeler les désinvestissements massifs opérés dans les mois qui précédèrent l'indépendance avec le départ de la population française. L'Algérie ne pouvait payer des investissements alors que non seulement les revenus correspondants avaient disparu, mais encore qu'un phénomène de désinvestissement s'était manifesté.

36) Les négociateurs algériens ont déclaré qu'une notable partie de ces réalisations économiques avait entraîné l'inscription de la dette correspondante à la charge de l'Algérie quand elle était encore dépendante. Ils ont fait valoir que, dans le contexte de cette période de sept années et demie de guerre, la garantie de l'Algérie avait été trop généreusement engagée par la puissance administrante pour des raisons politiques pour un trop grand nombre d'emprunts, ce qui avait compromis gravement la gestion du Trésor algérien. Enfin, les négociateurs algériens ont rejeté la prise en charge de certaines "dettes odieuses" ou dettes de guerre que la France avait mises au compte de l'Algérie.

37) Ce rapide aperçu, au cours duquel on aura observé combien était contestée la qualification même des dettes (dettes d'Etat françaises ou dettes propres du territoire dépendant), ne donne qu'une idée fragmentaire de la complexité du contentieux financier algéro-français que les négociateurs devaient apurer à la fin de 1966<sup>314/</sup>.

---

<sup>313/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 507, p. 56 et 58.

<sup>314/</sup> Un auteur a écrit que l'accord de 1966 était "un compromis" (Rousseau, Droit international public (op. cit.), t. III, p. 454).

38) En ce qui concerne l'indépendance des dépendances britanniques, il semble que les emprunts des colonies britanniques aient été faits par les autorités coloniales et n'aient pesé que sur les recettes coloniales<sup>315/</sup>. La pratique générale semble avoir été qu'en accédant à l'indépendance les anciennes colonies britanniques succédaient à quatre catégories d'emprunts : les emprunts contractés dans le cadre des lois relatives aux rentes coloniales, les emprunts contractés auprès de la BIRD, les emprunts destinés à développer les colonies, et tous autres emprunts contractés sur le marché financier de Londres et les marchés financiers locaux<sup>316/</sup>. Il semble donc que ces dettes aient été considérées comme des dettes propres aux territoires dépendants; par conséquent, elles n'entrent pas dans le cadre du projet d'articles, puisque les dettes d'Etat sont définies comme étant celles de l'Etat prédécesseur.

#### Situation financière des Etats nouvellement indépendants

39) On ne peut codifier ou développer progressivement le droit international en perdant de vue le contexte politique et économique dans lequel vit présentement le monde. La Commission estime qu'elle doit proposer à la communauté internationale des normes qui correspondent aux préoccupations et aux besoins de celle-ci. C'est pourquoi on ne peut élaborer un système normatif en matière de dettes d'Etat à la charge des Etats nouvellement indépendants sans prendre connaissance, peu ou prou, de la situation dans laquelle se débattent nombre de ces Etats.

40) Les données statistiques font malheureusement défaut pour déterminer avec précision ce qui, dans la situation de lourd endettement des pays considérés, tient, d'une part, au fait de leur accession à l'indépendance et de leur prise en charge de certaines dettes dans le cadre de la succession d'Etats et, d'autre part, aux emprunts qu'ils ont dû effectuer en tant qu'Etats souverains pour tenter de sortir de leur sous-développement<sup>317/</sup>. De même, les éléments statistiques

---

<sup>315/</sup> O'Connell, State Succession ... (op. cit.), p. 423.

<sup>316/</sup> Ibid., p. 424.

<sup>317/</sup> Les statistiques publiées, ou accessibles, d'organismes internationaux économiques ou financiers n'affinent pas leurs chiffres jusqu'à permettre d'établir la distinction entre les dettes antérieures et les dettes postérieures à l'indépendance. L'OCDE a publié diverses études et nombre de tableaux en distinguant la dette par pays débiteur, par type de créancier et par type de dette, mais sans pouvoir indiquer s'il s'agit de dettes "coloniales" (v. OCDE, Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger, Paris, 1974).

pertinents qui embrassent l'ensemble des pays en développement ne sont pas facilement dissociables pour individualiser et illustrer la situation spécifique des Etats nouvellement indépendants depuis la seconde guerre mondiale. Les données chiffrées fournies ci-après visent la dette extérieure des pays en développement, y compris les pays d'Amérique latine - c'est-à-dire les pays de décolonisation ancienne. Le but recherché ici est moins de chiffrer exactement le fardeau financier résultant de la prise en charge par les Etats nouvellement indépendants des dettes des Etats prédécesseurs que de faire état d'un contexte dramatique d'endettement général, qui vaut pour la majorité des pays en développement. Ce contexte et cette situation confèrent une tonalité particulière et spécifique à la succession d'Etats concernant les Etats nouvellement indépendants que l'on n'observe pas, en règle générale, dans d'autres types de succession.

41) L'endettement de plus en plus onéreux de ces pays est devenu un phénomène d'ordre structurel, dont les manifestations profondes se sont révélées bien avant la crise économique internationale actuelle. Déjà, en 1960, la dette publique extérieure des pays en développement atteignait un montant équivalant à plusieurs milliards de dollars. Au cours de la "décennie 60", l'endettement total des 80 pays en développement retenus par la CNUCED a augmenté au taux annuel de 14 %, si bien que la dette publique extérieure de ces 80 pays s'élevait à la fin de 1969 à 59 milliards de dollars<sup>318/</sup>. A cette même date, on évaluait à 11 milliards de dollars le montant des sommes déboursées par ces pays pour faire face au seul service de la dette publique et au rapatriement des bénéfices<sup>319/</sup>. Dès cette époque, le seul service de la dette publique de certains pays en développement correspondait à plus de 20 % de leurs recettes totales d'exportation.

Au 31 décembre 1973, les données réunies par la Banque mondiale pour 86 pays en développement aboutissaient à un montant de la dette publique extérieure non amortie de 119 milliards de dollars<sup>320/</sup>, soit environ le double du montant calculé

---

<sup>318/</sup> Voir CNUCED, Problèmes de la dette des pays en voie de développement : rapport du secrétariat de la CNUCED (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.72.II.D.12), par. 12.

<sup>319/</sup> Voir Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, troisième session, vol. III, Financement et invisibles (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.D.6), p. 76, doc. TD/118/Supp.5, par. 4.

<sup>320/</sup> BIRD, Rapport annuel, 1975 (Washington D.C.), p. 105.

par la CNUCED en 1969 pour 80 pays. Le seul service de la dette publique, toutes autres sorties financières exclues, atteignait alors 11 milliards de dollars<sup>321/</sup>.

42) Ce renforcement considérable de la dette extérieure se traduisit pour certains pays par des charges insupportables. Les autres pays en développement n'étaient pas dans une situation moins alarmante :

"Au cours des dernières années, un nombre croissant de pays en développement ont connu des crises d'endettement qui appelaient des opérations d'allègement de leurs dettes. Parmi eux, l'Argentine, le Bangladesh, le Brésil, le Chili, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Pérou et la Turquie ont fait l'objet, dans certains cas à plusieurs reprises, d'une renégociation de dette multilatérale. Les renégociations de dettes bilatérales, en outre, ont intéressé une douzaine de pays. Les crises d'endettement entraînent des bouleversements économiques dans les pays en développement et troublent les relations entre créanciers et débiteurs. Ceux qui fournissent des ressources et ceux qui en bénéficient doivent donc garantir un transfert international de ressources propre à éviter aux pays en développement des difficultés dues à leur endettement." <sup>322/</sup>

43) L'accélération considérable de l'inflation dans les économies industrielles à partir de 1973 devait comporter des conséquences graves à l'égard des pays en développement, fortement dépendants de ces économies pour leurs importations, et aggravait de ce fait leur dette extérieure.

44) Le déficit courant de ces pays non exportateurs de pétrole passe de 9,1 milliards de dollars en 1973 à 27,5 milliards en 1974 et à 35 milliards en 1976<sup>323/</sup>. Ces déficits entraînèrent une hausse massive de l'en-cours de la dette extérieure des pays en développement et du service de cette dernière en 1974 et 1975. Une étude récente du FMI révèle que l'en-cours total de la dette publique garantie est passé de 62 milliards de dollars environ en 1973 à 95,6 milliards (estimation) en 1975, soit une augmentation de l'en-cours d'un tiers<sup>324/</sup>.

---

<sup>321/</sup> Ibid., p. 123, annexe statistique, tableau 8. Voir aussi OCDE, Coopération pour le développement - Examen 1976 (rapport de M. Maurice J. Williams, président du Comité d'aide au développement) (Paris, 1976), p. 46 et suiv., et 274 et suiv.

<sup>322/</sup> OCDE, Les problèmes d'endettement des pays en développement, (Paris, 1974), p. 3.

<sup>323/</sup> FMI "World economic outlook : Developments and prospects in the non-oil primary producing countries", p. 4, tableau 1.

<sup>324/</sup> FMI "World economic outlook : Developments and prospects in the non-oil primary producing countries", tableau 8. Les montants diffèrent de ceux de la BIRD du fait de la différence dans les échantillons retenus, des éléments appréhendés et du mode de calcul.



45) Par ailleurs, et en même temps que l'endettement des pays en développement s'aggravait, l'aide publique au développement diminuait en valeur relative, le volume de ces transferts restant bien inférieur au taux minimal de 1 % du PNB préconisé par la Stratégie internationale du développement. Parallèlement à cette tendance et pendant la même période, les transferts inverses de ressources au titre des rapatriements de profits réalisés par les investisseurs des pays développés dans les pays en développement ont considérablement augmenté. L'amélioration en valeur absolue intervenue dans le transfert de ressources vers les pays en développement masque en réalité une aggravation de la dette de ces derniers. Il a été en effet estimé que le pourcentage global du service de la dette par rapport aux recettes d'exportation serait de 29 % en 1977 alors que ce taux se situait à un niveau de 9 % en 1965.

46) Les préoccupations suscitées par le problème de la dette, dont témoignent les travaux de nombreuses réunions internationales, sont exposées dans le présent paragraphe et dans les deux paragraphes suivants. Il n'a pas été facile de trouver des solutions qui aient l'agrément des pays en développement et des pays industrialisés pour remédier à une situation aussi dramatique. Les pays débiteurs ont indiqué que, pour l'ensemble d'entre eux, les conditions d'endettement sont telles que, si elles n'étaient pas réexaminées, elles risqueraient d'annihiler tout effort de développement <sup>325/</sup>.

---

<sup>325/</sup> C'est à la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, tenue à Alger du 5 au 9 septembre 1973, que le problème fut posé dans les termes ci-après :

"Il faudrait neutraliser par une action internationale appropriée les conséquences défavorables, sur le développement actuel et futur des pays en voie de développement, de la charge que représente la dette extérieure contractée à des conditions très dures. [...]"

Des mesures appropriées devraient être prises pour alléger la lourde charge que représente le service de la dette extérieure, y compris la méthode de remise d'échéance." [Voir "Documents de la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés", dans A/9330, p. 120, "Programme d'action pour la coopération économique", section intitulée "Les systèmes monétaires et financiers internationaux", par. 6 et 7.]

47) La question de l'annulation des dettes des anciens pays colonisés a été soulevée par certains pays nouvellement indépendants<sup>326/</sup>. Par sa résolution 3202 (S-VI) du 1er mai 1974, l'Assemblée générale a adopté le "Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international", qui prévoit dans sa section II, point 2, que tous les efforts devraient être faits pour prendre notamment les mesures ci-après :

"f) Appliquer d'urgence des mesures appropriées, y compris une action internationale, en vue d'atténuer les conséquences défavorables de la charge de la dette extérieure, contractée à des conditions rigoureuses, sur le développement actuel et futur des pays en voie de développement;

g) Procéder à la renégociation des dettes, cas par cas, en vue de conclure des accords prévoyant l'annulation des dettes, un moratoire, le réaménagement des échéances ou des subventions pour le paiement des intérêts."

---

<sup>326/</sup> S'adressant à la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, en qualité de président de la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, le Chef de l'Etat algérien a déclaré sur ce point :

"[...] l'examen du problème de la dette actuelle des pays en voie de développement serait hautement souhaitable; cet examen devrait envisager l'annulation de la dette dans un grand nombre de cas et, dans d'autres cas, sa recapitalisation à de meilleures conditions en matière de délais de remboursement, de différés ou de taux d'intérêt" (Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session extraordinaire, Séances plénières, 2208ème séance, par. 136).

A la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à New Delhi, M. L. Nègre, Ministre des finances du Mali, avait déclaré à la 58ème séance plénière :

"De nombreux pays auraient pu légitimement contester la validité juridique des dettes contractées sous la domination de puissances étrangères [...]. [...] les pays en voie de développement réclament aux pays créanciers un peu plus d'équité et leur proposent de décréter, pendant la présente session de la Conférence, l'annulation de toutes les dettes contractées pendant la période coloniale [...]" (Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, deuxième session, vol. I [et Corr.1 et 5 et Add.1 et 2], Rapport et annexes [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14], annexe V, p. 152).

Au cours d'un voyage officiel effectué en Afrique francophone, le Président de la République française, M. G. Pompidou, avait décidé de faire remise à 14 pays africains et malgache d'une dette d'environ un milliard de francs. Ce geste, qui a été bien accueilli, ne concernait pas les dettes étudiées dans le cadre de ce projet, car l'objet de celui-ci n'est pas les créances de l'Etat prédécesseur (qui sont des biens de cet Etat). V. France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets, Paris, 20 juillet 1974, 106ème année, No 170, p. 7577.

48) La résolution 31/158, adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre 1976 et qui a trait aux "Problèmes d'endettement des pays en développement", contient les dispositions suivantes :

"L'Assemblée générale,

...

Convaincue que la situation dans laquelle se trouvent les pays en développement peut être améliorée par l'adoption d'urgence de mesures décisives visant à alléger [...] leur dette publique [...],

Reconnaissant que, dans les circonstances actuelles, les difficultés qui se posent à divers pays en développement en ce qui concerne le service de la dette présentent suffisamment d'éléments communs pour justifier l'adoption de mesures de caractère général concernant leur dette impayée,

Reconnaissant la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouvent les pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral et insulaires, et la charge que constitue la dette de ces pays,

1. Considère qu'il est essentiel à l'instauration du nouvel ordre économique international de réorienter les méthodes de réaménagement de la dette due aux pays développés, en abandonnant le système traditionnel essentiellement commercial pour adopter une approche axée sur le développement;

2. Affirme qu'il est urgent de trouver une solution générale et efficace aux problèmes d'endettement des pays en développement;

3. Convient que les négociations futures concernant la dette devraient s'inscrire dans le contexte d'objectifs convenus à l'échelon international en matière de développement, des objectifs nationaux de développement et de la coopération financière internationale, et que le réaménagement de la dette des pays en développement intéressés devrait être effectué conformément aux objectifs et aux méthodes et dans le cadre des institutions prévues à cette fin;

4. Souligne que toutes ces mesures devraient être envisagées et appliquées d'une manière qui ne porte préjudice à la capacité d'endettement d'aucun pays en développement;

5. Demande instamment à la Conférence sur la coopération économique internationale de conclure rapidement un accord sur la question de l'allègement immédiat généralisé de la dette publique des pays en développement, en particulier des pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés sans littoral et insulaires, et de la réorganisation de tout le système de renégociation de la dette afin de l'orienter en fonction du développement au lieu de lui donner une orientation commerciale." 327/

---

327/ La Conférence sur la coopération économique internationale (dite parfois "Conférence Nord-Sud") n'est pas parvenue à un accord définitif sur la question de l'allègement ou du réaménagement de la dette.

Règle comprise à l'article 20

49) Il serait peut-être utile de rappeler ici quelle est la portée de la partie III du projet d'articles et à quoi s'appliquent les dispositions de l'article 16, qui définit l'expression "dette d'Etat". Comme on l'a indiqué<sup>328/</sup> les dettes propres au territoire auquel se rapporte une succession d'Etats et contractées par l'une de ses collectivités territoriales sont exclues, dans ce projet, du champ d'application de l'expression "dettes d'Etat" du fait qu'elles ne peuvent être considérées, à proprement parler, comme des dettes de l'Etat prédécesseur. En adoptant une telle manière de voir dans le cadre de la décolonisation, la CDI se rend compte que l'article 20 ne règle pas tous les problèmes de succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants. En effet, la plus grande masse du passif successoral peut ne pas être constituée, dans le cas de la décolonisation, par les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur. Ce peuvent être des dettes dites "propres au territoire dépendant", contractées dans le cadre d'une autonomie financière très formelle par les organes de la colonisation dans le territoire, qui peuvent constituer un passif d'un volume considérable. On a vu que des contestations se sont souvent élevées au sujet de la qualification réelle de ce genre de dettes, considérées parfois par l'Etat nouvellement indépendant comme "dettes d'Etat" de l'Etat prédécesseur et comme devant rester à la charge de ce dernier. La catégorie de dettes directement visée par l'article 20 est donc celle des dettes contractées par le gouvernement de la puissance administrante au nom et pour le compte du territoire dépendant. Ce sont là, à proprement parler, les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur dont le sort, lors de la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, est l'objet de cet article.

50) Sont également exclues certaines dettes assumées par un Etat successeur dans le cadre d'un accord ou d'un arrangement prévoyant l'indépendance du territoire anciennement dépendant. Ce sont les "dettes diverses" nées de la reprise par l'Etat nouvellement indépendant de tous les services publics, par exemple. Elles ne semblent pas être des dettes de l'Etat prédécesseur à la date de la succession d'Etats, mais correspondent plutôt à ce que paie l'Etat successeur pour le règlement définitif de la succession d'Etats. En fait, on peut dire qu'elles représentent des "créances" de l'Etat prédécesseur sur l'Etat successeur,

---

<sup>328/</sup> Voir, ci-dessus, par. 14 et suiv. du commentaire à l'article 16.

pour apurement d'un contentieux né à l'occasion de la succession d'Etats<sup>329/</sup>. Enfin, comme il est expliqué plus haut<sup>330/</sup>, la Commission a laissé de côté, pour le moment, l'élaboration de dispositions générales relatives à la question des "dettes odieuses".

51) Toujours en ce qui concerne le champ d'application du présent article, la pratique des Etats relative à la naissance d'un Etat nouvellement indépendant a révélé l'existence d'une autre catégorie de dettes : celles qui ont été contractées par un territoire dépendant mais avec la garantie de la puissance administrante. C'est en particulier le cas de la plupart des emprunts conclus entre les territoires dépendants et la BIRD. Celle-ci exigeait de la puissance administrante une garantie particulièrement forte. Dans la plupart, sinon dans la totalité, des contrats de garantie<sup>331/</sup> conclus entre la BIRD et une puissance administrante pour un territoire dépendant, il existe en effet deux articles importants, les articles II et III :

#### "Article II

Paragraphe 2.01. Sans limitation ni restriction d'aucun autre engagement pris par lui dans ce contrat, le garant déclare par les présentes garantir inconditionnellement, en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution\*, le paiement exact et ponctuel du principal de l'emprunt et des intérêts et autres charges y afférents [...].

Paragraphe 2.02. Chaque fois qu'il y aura raisonnablement lieu de croire que l'emprunteur ne disposera pas de fonds suffisants pour exécuter ou faire exécuter le projet conformément au contrat d'emprunt, le garant, en consultation avec la Banque et l'emprunteur, prendra les mesures voulues pour aider l'emprunteur à se procurer les fonds supplémentaires requis.

---

<sup>329/</sup> Une autre catégorie de dettes qui devraient être exclues est celle qui représente la dette "nationale" de l'Etat prédécesseur. Ce sont des dettes qui seraient contractées par l'Etat prédécesseur pour son compte propre et en vue d'une utilisation nationale métropolitaine propre, mais dont il aurait décidé de faire supporter une partie de la charge par ses divers territoires dépendants. Cette catégorie concerne les pratiques archaïques suivies par certains Etats au temps des empires coloniaux d'il y a plusieurs siècles, qui ne sont plus de mise dans le monde moderne. Elle concerne aussi certains cas peu fréquents qui se présentent de nos jours lorsque, face à un péril national ou international (tel que la première ou la seconde guerre mondiale), les puissances administrantes auraient contracté des emprunts pour soutenir leur effort de guerre et associé leurs territoires dépendants à cet effort en leur demandant une part contributive. (Il ne s'agit naturellement pas ici d'effort de guerre dirigé contre le territoire dépendant lui-même.) Cette catégorie de dettes étant extrêmement rare, il a été décidé de ne pas en tenir compte dans le présent contexte.

<sup>330/</sup> Voir, ci-dessus, par. 41 à 43 du commentaire à l'article 16.

<sup>331/</sup> Voir par exemple le contrat de garantie (Rhodésie du Nord, projet de chemins de fer en Rhodésie) entre le Royaume-Uni et la BIRD, signé à Washington le 11 mars 1953 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 172, p. 115).

### Article III

Paragraphe 3.01. Il est entendu entre le garant et la Banque que, sauf disposition contraire du présent contrat, le garant ne consentira, en faveur d'aucune dette extérieure, un droit de préférence ou de priorité par rapport à l'emprunt [...].

..."

52) Dans le cas d'une dette garantie, la garantie ainsi fournie par la puissance administrante crée juridiquement une obligation spécifique à la charge de celle-ci, et un droit subjectif corrélatif au bénéficiaire du créancier. Si la succession d'Etats avait pour effet d'éteindre purement et simplement la garantie et ainsi d'exonérer l'Etat prédécesseur d'une de ses obligations, cela entraînerait la disparition injustifiée d'un droit du créancier. Le problème n'est donc pas de connaître le sort de la dette propre du territoire dépendant - celle-ci est en fait, semble-t-il, généralement assumée par l'Etat nouvellement indépendant -, mais de savoir ce que devient le support de cette dette, fourni en forme de garantie, par la puissance administrante. Autrement dit, il n'est pas question de la succession de la dette propre du territoire dépendant, mais de la succession à l'obligation de l'Etat prédécesseur greffée sur la dette du territoire.

53) La pratique suivie par la BIRD à cet égard paraît claire. La Banque se tourne d'abord vers l'Etat nouvellement indépendant, car elle considère que les contrats d'emprunt signés par le territoire dépendant ne sont pas affectés par la succession d'Etats aussi longtemps que le débiteur demeure identifiable. Aux fins de ces contrats d'emprunt, la BIRD semble considérer en quelque sorte que la succession d'Etats n'a pas modifié l'identité de l'entité qui existait avant l'indépendance. Cependant, la Banque considère - et l'Etat prédécesseur qui a garanti l'emprunt ne nie nullement - que le contrat de garantie continue à développer ses effets juridiques après l'indépendance du territoire, de sorte que la BIRD peut à tout moment se retourner contre l'Etat prédécesseur si l'Etat successeur est défaillant. La pratique de la Banque mondiale montre que l'Etat prédécesseur ne peut se libérer de son obligation de garantie à titre de débiteur principal que si un nouveau contrat est conclu en ce sens entre la BIRD, l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur ou entre les deux premiers pour libérer le dernier de toutes charges et obligations qu'il assumait du fait de la garantie qu'il avait antérieurement consentie.

54) Tenant compte de ces considérations, la Commission estime qu'il suffit de noter qu'une succession d'Etats n'affecte pas, en tant que telle, une garantie donnée par un Etat prédécesseur pour une dette assumée par un de ses anciens territoires dépendants.

55) Recherchant une solution générale à la question du sort des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur lors de la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, certains auteurs ont mis l'accent sur le critère de l'utilité ou de l'avantage réel que l'ancien territoire dépendant a retiré de l'emprunt<sup>332/</sup>. Encore qu'un tel critère puisse paraître utile à première vue, il est clair que si l'on en faisait la règle fondamentale régissant la question dont il s'agit, il serait d'une application extrêmement malaisée dans les faits. Au cours d'un colloque organisé à Accra par l'UNITAR en 1971, la question a été soulevée ainsi :

"Pour justifier la transmission des dettes à l'Etat nouvellement indépendant, on a avancé [...] que puisque, dans la plupart des cas, la puissance métropolitaine avait conclu des arrangements fiscaux distincts pour la colonie, il serait possible de déterminer la nature et l'étendue de ces dettes. Un orateur a fait valoir que toute dette contractée au nom d'une colonie donnée n'avait pas nécessairement été utilisée au profit de cette dernière. Pour lui, le facteur déterminant était peut-être la nature de l'usage - au profit ou non du territoire - qui avait été fait de la dette. Ce point de vue a paru acceptable dans l'ensemble à plusieurs participants, mais des doutes ont été exprimés quant à la manière dont la théorie de l'utilité pouvait, en pratique, être appliquée : qui devait déterminer le montant de la dette utilisée en fait au profit de la colonie et de quelle manière ?" <sup>333/</sup>.

56) S'il s'agit de prêts consentis à la puissance administrante en vue du développement du territoire dépendant (critère de la destination et de l'affectation), il ne faut pas perdre de vue le contexte colonial dans lequel le développement du territoire peut intervenir à la suite de ces prêts. Il n'est nullement certain que l'investissement considéré n'ait pas profité avant tout à un peuplement colonisateur étranger ou à l'économie métropolitaine de la puissance administrante<sup>334/</sup>. Même si cet Etat a conservé quelque "trace" de cet investissement, par exemple sous la forme d'infrastructures de travaux publics, ces infrastructures peuvent être périmées ou inutilisables, dans le contexte de la décolonisation, avec la nouvelle orientation de l'économie ou les nouvelles priorités dans la planification décidées par l'Etat nouvellement indépendant.

---

<sup>332/</sup> Bustamante y Sirvén, *op.cit.*, t. III, p. 296 et 297.

<sup>333/</sup> Rapport du Colloque régional des Nations Unies sur le droit international pour l'Afrique, tenu à Accra (Ghana) du 14 au 28 janvier 1971, organisé par UNITAR à l'invitation du Gouvernement ghanéen, p. 9.

<sup>334/</sup> On peut mentionner le paragraphe 2 de l'article 255 du Traité de Versailles [pour référence, voir ci-dessus note 214], qui prévoit que

"En ce qui concerne la Pologne, la fraction de la dette dont la Commission des réparations attribuera l'origine aux mesures prises par les Gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne sera exclue de l'attribution à faire en exécution de l'article 254."

57) Un autre facteur dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une règle générale concernant l'objet de cet article est la capacité de l'Etat nouvellement indépendant de payer les dettes de l'Etat prédécesseur qui lui reviennent. Ce facteur a fait son apparition dans la pratique des Etats à propos de cas autres que ceux d'Etats nouvellement indépendants. Dans l'Affaire de l'indemnité russe<sup>335/</sup> de 1912, la Cour permanente d'arbitrage a reconnu que

"L'exception de la force majeure [...] est opposable en droit international public aussi bien qu'en droit privé; le droit international doit s'adapter aux nécessités politiques" <sup>336/</sup>.

Les traités de paix conclus après la fin de la première guerre mondiale paraissent indiquer que, dans la répartition des dettes de l'Etat prédécesseur entre les divers Etats successeurs, il était tenu compte, dans certains cas, de la capacité financière de ces derniers, au sens de capacité de paiement future (ou capacité contributive)<sup>337/</sup>. Un auteur cite un exemple de la pratique des Etats en 1932, dans lequel l'Etat créancier (Etats-Unis d'Amérique) a déclaré, dans une note adressée à l'Etat débiteur (Royaume-Uni), que le principe de la capacité de paiement n'exige pas que le débiteur étranger paie jusqu'à la pleine limite de sa capacité présente ou future, car aucun règlement oppressif et qui retarde le relèvement et le progrès du débiteur étranger n'est conforme à l'intérêt bien compris du créancier<sup>338/</sup>.

58) Transposées dans le cadre de la succession aux dettes dans le cas des Etats nouvellement indépendants, ces considérations relatives à la capacité financière du débiteur revêtent beaucoup d'importance pour la recherche d'une règle fondamentale régissant une telle succession. La Commission n'ignore pas que dans les cas de "défaillances d'Etats" il s'agit de dettes déjà reconnues par le débiteur et mises à sa charge, alors que dans les hypothèses qui nous occupent la dette n'est pas encore "attribuée" à l'Etat successeur et que tout le problème préalable est de savoir si l'Etat nouvellement indépendant doit être juridiquement chargé de telle dette avant de savoir s'il peut financièrement l'assumer. Néanmoins, les deux questions doivent être liées si l'on entend apporter des solutions concrètes et justes à des situations dans lesquelles il vaut mieux prévenir que guérir. On peut se demander à quoi sert d'affirmer dans une règle la transmissibilité de

---

<sup>335/</sup> Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XI (Publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.4), p. 421.

<sup>336/</sup> Ibid., p. 443.

<sup>337/</sup> Voir Rousseau, Droit international public, op. cit., t. III, p. 442 à 447, 464 à 466, et Feilchenfeld, op.cit., p. 458 à 461, 852 à 856.

<sup>338/</sup> Jèze, "Les défaillances d'Etats", loc. cit., p. 392.



certaines dettes à l'Etat nouvellement indépendant si l'on sait par avance que sa détresse économique et financière est telle qu'il lui sera impossible de payer ces dettes<sup>339/</sup>. Il est vrai que pour tenir compte expressément de la "capacité financière" d'un Etat dans un projet d'article, il faudrait recourir à une formulation assez vague, ce qui risquerait d'ouvrir la porte à des abus. Mais, inversement, il n'est pas possible ni réaliste d'ignorer les limites raisonnables au-delà desquelles la prise en charge des dettes serait destructrice pour le débiteur et sans résultat pour le créancier lui-même.

59) Les observations générales qui précèdent sur la capacité de payer doivent être considérées par rapport aux faits nouveaux qui se produisent dans les relations internationales contemporaines mettant en jeu le principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, lequel constitue un élément fondamental du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes<sup>340/</sup>. Ce principe, qui se dégage de la pratique des Nations Unies, revêt une importance capitale dans le contexte de la capacité financière des Etats nouvellement indépendants de succéder aux dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont pu être liées à ces ressources (par exemple si des ressources ont été affectées à la garantie d'une dette). La question classique de la "capacité de payer" doit donc être considérée dans son contexte contemporain, compte tenu de la situation financière actuelle des Etats nouvellement indépendants, ainsi que des répercussions du droit prééminent des peuples à disposer d'eux-mêmes et du principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles.

60) Cherchant à formuler une règle de base applicable à la succession des Etats nouvellement indépendants aux dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur, la Commission s'est inspirée de l'Article 55 de la Charte des Nations Unies :

"En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

---

<sup>339/</sup> "La reconstruction de leur économie par plusieurs nouveaux Etats a mis en question la continuité des arrangements économiques et financiers pris par les anciennes puissances coloniales ou par leurs administrations territoriales."  
(IIA, *op. cit.*, p. 102) (tr. du Secrétariat).

<sup>340/</sup> Voir, ci-dessus, par. 25 à 28 du commentaire à l'article 11.

a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;

b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;"

...

La stabilité et le bon ordre dans les relations entre les Etats - qui sont indispensables à l'établissement entre eux de relations pacifiques et amicales - sont inséparables du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ainsi que des efforts que fait aujourd'hui l'ensemble de la communauté internationale pour instaurer les conditions d'un progrès économique et social et trouver des solutions aux problèmes économiques internationaux. Ni la pratique des Etats ni la doctrine n'apportent de réponse claire et cohérente à la question du sort des dettes d'Etat de l'ancienne puissance métropolitaine. La Commission a donc conscience que l'élaboration des règles qui régiront la question à l'examen implique nécessairement une part de développement progressif du droit. La pratique des Etats révèle l'existence de conflits de principes, de solutions fondées sur des compromis sans référence explicite à aucun principe, et de graves divergences de vues qui persistent bien des années après le prétendu règlement d'une succession d'Etats. Néanmoins, il est vrai que, dans de nombreux cas, les dettes d'Etat de l'Etat métropolitain prédécesseur n'ont pas été transmises à l'Etat nouvellement indépendant. La Commission est bien obligée d'admettre certaines réalités de la vie internationale contemporaine, en particulier la lourde charge de la dette, qui a des incidences sur la situation financière d'un certain nombre d'Etats nouvellement indépendants. Elle ne peut pas non plus méconnaître, dans la formulation des règles juridiques régissant la succession aux dettes publiques dans le cadre de la décolonisation, les conséquences juridiques du droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes et du principe de la souveraineté permanente de tous les peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles. La Commission a envisagé la possibilité d'élaborer une règle fondamentale prévoyant le passage des dettes lorsque le territoire dépendant en retirait effectivement un avantage. Mais, comme on l'a indiqué<sup>341/</sup>, ce critère

---

<sup>341/</sup> Voir par. 55 et 56 du présent commentaire.

à lui seul semble difficilement applicable et ne permet pas de résoudre de façon durable et à l'amiable les problèmes qui se posent. Il convient de ne pas oublier que la question à l'examen - la succession d'un Etat nouvellement indépendant aux dettes d'Etat d'une puissance métropolitaine - se situe entièrement dans le cadre de la colonisation, ce qui fait intervenir des considérations particulières et uniques, qui ne jouent pas dans d'autres types de succession d'Etats. Cela implique aussi que l'on évite d'employer des expressions générales, telles que "proportion équitable", qui se sont révélées justes dans d'autres types de succession mais qui soulèveraient de graves difficultés d'interprétation et pourraient entraîner des abus dans le cadre de la décolonisation.

61) A la lumière de toutes les considérations qui précèdent, la Commission a décidé d'adopter, en tant que règle fondamentale, la règle de l'intransmissibilité de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Cette règle est énoncée dans la première partie du paragraphe 1 de l'article 20, qui dispose : "Aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant ...". Ayant ainsi posé la règle fondamentale de l'intransmissibilité, la Commission n'a cependant pas voulu exclure la possibilité - importante - d'un accord valable et librement conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sur la succession en matière de dettes d'Etat. La Commission savait pertinemment que les Etats nouvellement indépendants ont souvent besoin d'investissements en capitaux et qu'elle devait éviter de formuler des règles susceptibles de dissuader les Etats ou les organisations financières internationales de fournir l'aide nécessaire. La deuxième partie du paragraphe 1 de l'article 20 est donc conçue dans l'esprit des autres dispositions du projet, qui encouragent l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur à régler la question du passage des dettes d'Etat par voie d'accord entre eux. Il faut évidemment souligner que ces accords doivent être valablement conclus, conformément à la volonté librement exprimée des deux parties. Afin de faire mieux ressortir cette considération, la deuxième partie du paragraphe 1 a été libellée de manière à préciser les conditions nécessaires à la conclusion d'un tel accord. C'est ainsi qu'en premier lieu la dette de l'Etat prédécesseur doit être "liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats". Ce libellé reprend d'une façon générale celui d'autres articles du projet, déjà adoptés, relatifs à la succession en matière de biens d'Etat (voir, en particulier les articles 10, 11, 13 et 14).

Il vise manifestement à exclure les dettes de l'Etat prédécesseur qui n'ont absolument rien à voir avec ses activités de puissance métropolitaine dans le territoire dépendant concerné. En second lieu, cette dette de l'Etat prédécesseur, se rapportant à son activité dans le territoire en question, doit être rattachée aux "biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant". Si l'Etat successeur succède à certains biens, droits et intérêts de l'Etat prédécesseur, ainsi que le prévoit l'article 11, il va de soi qu'un accord sur la succession aux dettes d'Etat doit tenir compte des obligations dont ces biens, droits et intérêts peuvent être grevés. Les articles 11 et 20 sont donc étroitement liés à cet égard. Si l'on a généralement évité d'employer le critère de l'"avantage réel", on peut constater que certains éléments de ce critère ont été utilement repris ici : la transmission des dettes peut être réglée par voie d'accord eu égard à la transmission des avantages (biens, droits et intérêts) auxquels ces dettes sont liées.

62) Si les parties à l'accord envisagé au paragraphe 1 peuvent librement convenir des dispositions à inclure dans cet accord, la Commission a jugé nécessaire de prévoir une clause de sauvegarde garantissant que ces dispositions ne méconnaîtront pas la capacité financière de l'Etat nouvellement indépendant de succéder à l'Etat prédécesseur et n'enfreindront pas le principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ressources naturelles. Cette clause de sauvegarde, qui est prévue au paragraphe 2, est particulièrement nécessaire dans le cas d'un accord du type mentionné au paragraphe 1, c'est-à-dire de l'accord conclu entre une ancienne puissance métropolitaine et une de ses anciennes dépendances. Au paragraphe 2, on a voulu souligner une fois de plus que l'accord doit être conclu par les deux parties sur un pied d'égalité. C'est ainsi que les accords visant à établir des liens "spéciaux" ou "privilégiés" entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (souvent appelés "accords de dévolution"), qui en fait imposent aux Etats nouvellement indépendants des conditions ruineuses pour leur économie, ne peuvent être considérés comme le type d'accord envisagé au paragraphe 1. Cet article présuppose, et le paragraphe 2 a pour objet de renforcer cette supposition, que les accords seront négociés dans le plein respect des principes de l'autodétermination politique et de l'indépendance économique - d'où la mention expresse du principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles et des équilibres économiques fondamentaux<sup>342/</sup> de l'Etat nouvellement

---

<sup>342/</sup> A cet égard, on appellera l'attention sur le fait que le mot "déséquilibres" figure à l'article 60 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Nations Unies, Recueil des traités, vol. 261, p. 190) et à l'alinéa g de l'article 3 du Traité instituant la Communauté économique européenne (ibid., vol. 294, p. 26).

indépendant. On notera que dans la version anglaise du paragraphe 2, on a utilisé le mot "should" pour bien indiquer que s'il n'était pas porté atteinte à la liberté des parties de négocier, il existait de grandes lignes directrices.

63) La Commission voudrait en outre rappeler certaines décisions relatives à d'autres articles du projet déjà adoptés qui influent sur l'article 20. L'expression "Etat nouvellement indépendant" a déjà été définie au paragraphe 1, alinéa e) de l'article 2 du projet. Comme l'article 11, l'article 20 doit s'appliquer aux cas dans lesquels l'Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants. L'article s'applique également aux cas où un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales<sup>343/</sup>. Enfin, on rappellera que l'article 11, relatif à la succession en matière de biens d'Etat, ne mentionne pas expressément le sort des biens acquis par le territoire dépendant en son nom personnel, et dans l'exercice d'un droit propre, avant la date de la succession d'Etats. De même, la Commission n'a pas jugé nécessaire de traiter du cas, absolument clair, des dettes de l'Etat prédécesseur dues au territoire dépendant, qui continuent d'être payables à l'Etat nouvellement indépendant après la date de la succession d'Etats.

64) Certains membres de la Commission n'ont pas été en mesure d'approuver le texte de l'article 20 et ont exprimé des réserves et des doutes à son sujet. Lorsque cet article avait été provisoirement adopté par la Commission à sa vingt-neuvième session, en 1977, un membre avait en outre formulé des réserves sur certains paragraphes du commentaire de cet article<sup>344/</sup>. Le même membre avait alors proposé pour l'article une variante<sup>345/</sup>, qui avait été approuvée par quelques membres jusqu'à un certain point.

<sup>343/</sup> Voir, ci-dessus, par. 5) du commentaire d'introduction à la section 2 de la partie II.

<sup>344/</sup> Ce membre a élevé des objections contre les paragraphes 39 à 50 du commentaire de 1977 (voir les par. 39 à 48 du présent commentaire), notamment parce qu'ils contiennent, selon lui, un exposé et une analyse économiques qui ne sont pas du domaine de compétence de la Commission et qui sont, à certains égards, sujets à caution. Ce membre a également jugé important de relever qu'un certain nombre d'Etats étaient en désaccord avec les passages de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et de la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international cités aux par. 26 et 27 du commentaire à l'article II, auxquels il est fait référence à la note <sup>340/</sup>, à propos de l'article 20.

<sup>345/</sup> Ce texte (A/CN.4/L.257) est libellé comme suit :

"Article 22. Etats nouvellement indépendants

1. Aucune dette contractée par l'Etat prédécesseur au nom ou pour le compte d'un territoire qui est devenu un Etat nouvellement indépendant ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins que la dette ne se rapporte à des biens, droits et intérêts dont l'Etat nouvellement indépendant est bénéficiaire et que le passage de la dette ne soit équitablement proportionné aux avantages que l'Etat nouvellement indépendant a tirés ou tire des biens, droits et intérêts en question.

2. Tout accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour l'application des principes énoncés au paragraphe précédent tiendra dûment compte de la souveraineté permanente de l'Etat nouvellement indépendant sur ses richesses et ressources naturelles, conformément au droit international."

L'avis a été exprimé qu'il était préférable, en principe, d'admettre la possibilité pour une dette d'Etat prédécesseur de passer à l'Etat successeur par une voie autre qu'un accord entre les deux Etats, même si, dans la pratique des Etats, ce transfert se faisait généralement par voie d'accord. Ce transfert effectué autrement que par voie d'accord serait encore, a-t-on dit, strictement limité, d'une manière très semblable à celle qui est indiquée au paragraphe 1 du texte adopté à propos des conditions à remplir pour la conclusion d'un accord, et encouragerait effectivement la conclusion d'accords entre Etats prédécesseurs et Etats successeurs. Pour ce qui est de la question de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, la préférence est allée à la terminologie utilisée dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il a été estimé en outre que le texte de l'article 20, tel qu'il avait été adopté, pouvait avoir pour effet de décourager l'octroi de prêts aux territoires coloniaux restants. Une autre opinion a été exprimée, à la vingt-neuvième session, selon laquelle l'article 20 aurait dû formuler un certain nombre de règles juridiques : le principe fondamental selon lequel aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant et une exception à ce principe fondée sur l'équité, si limitée soit-elle. Les dispositions de l'actuel paragraphe 2 prévoiraient alors la procédure à appliquer en présence de difficultés, c'est-à-dire celle de l'accord. Selon ce point de vue, les principaux défauts de l'article étaient qu'il ne faisait pas place à la moindre exception à la règle fondamentale et qu'il mêlait les questions de principe et les questions relatives au règlement des différends, en accordant à ces dernières une place prépondérante.

#### Article 21

#### Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.
2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'Etat successeur peut, conformément à son droit interne, attribuer la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs à ses parties composantes.

#### Commentaire

1) L'article 21, qui concerne le passage des dettes d'Etat en cas d'unification d'Etats, correspond à l'article 12 figurant dans la partie II, relative à la succession en matière de biens d'Etat. Il n'est donc pas nécessaire d'indiquer à nouveau ce que recouvre exactement le type de succession en question<sup>346/</sup>.

---

<sup>346/</sup> Voir, ci-dessus, par. 1 et 2 du commentaire à l'article 12.

2) Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, il semble logique que celui-ci succède aux dettes de ceux-là, de même qu'il succède à leurs biens. Res transit cum suo onere : cette règle de base est énoncée au paragraphe 1. Elle est généralement acceptée par la doctrine. Un auteur écrit par exemple que, "quand des Etats fusionnent pour former un Etat nouveau, leurs dettes tombent à la charge de cet Etat"<sup>347/</sup>.

3) Dans la pratique des Etats, il semble qu'il n'y ait que quelques cas où le passage des dettes d'Etat, lors d'une unification d'Etats ait été réglé au niveau international; habituellement, les questions relatives aux dettes d'Etat ont été réglées par le droit interne des Etats. L'union de la Belgique et des Pays-Bas en vertu d'un Acte du 21 juillet 1814<sup>348/</sup> constitue un exemple d'arrangement international. L'article 1er de l'Acte disposait :

"Cette réunion devra être intime et complète de façon que les deux pays ne forment qu'un seul et même Etat, régi par la Constitution déjà établie en Hollande, et qui sera modifiée d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances."

Du caractère "intime et complet" de la fusion ainsi réalisée, l'article VI de l'Acte conclut tout naturellement que

"Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfiques, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belges de l'autre seront à la charge du Trésor général des Pays-Bas."

L'Acte du 21 juillet 1914 a été par la suite annexé à l'Acte du Congrès de Vienne<sup>349/</sup>, et l'article VI précité a été à plusieurs reprises invoqué pour servir de fil conducteur au partage des dettes entre la Hollande et la Belgique.

4) Comme autre exemple, on peut citer l'unification de l'Italie - exemple un peu ambigu, car la doctrine a donné des qualifications contradictoires du phénomène de la formation de l'unité italienne. Selon le résumé qu'en fait un auteur :

"Le royaume d'Italie a été considéré par certains comme un agrandissement du royaume de Sardaigne, en ce que le royaume d'Italie se serait formé par le moyen d'annexions successives au royaume de Sardaigne; il a été considéré par d'autres

---

<sup>347/</sup> Fauchille, op. cit., p. 380.

<sup>348/</sup> Acte signé par le Secrétaire d'Etat de S.A.R. le Prince des Pays-Bas pour l'acceptation de la souveraineté des provinces belges sur les bases convenues. La Haye, 21 juillet 1814 (G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil de traités, Gottingue, Dieterich, 1887, t. II, p. 38).

<sup>349/</sup> Ibid., p. 379. Voir aussi Feilchenfeld, op. cit., p. 123 et 124.

comme un nouveau sujet formé par la fusion de tous les anciens Etats italiens, y compris le royaume de Sardaigne, qui pour autant aurait cessé d'exister."<sup>350/</sup>  
D'une façon générale, le royaume d'Italie a reconnu en 1860 les dettes des Etats autrefois séparés et a maintenu la pratique déjà inaugurée par le Roi de Sardaigne. C'est ainsi que le Traité de Vienne, du 3 octobre 1866<sup>351/</sup>, par lequel "Sa Majesté l'Empereur d'Autriche (consentait) à la réunion du Royaume lombardo-vénitien au Royaume d'Italie" (art. III), contenait un article VI qui disposait :

"Le Gouvernement italien prendra à sa charge : 1° la partie du Monte Lombardo Veneto qui est restée à l'Autriche en vertu de la convention conclue à Milan en 1860 pour l'exécution de l'article 7 du Traité de Zurich <sup>352/</sup>; 2° les dettes ajoutées au Monte Lombardo Veneto depuis le 4 juin 1859 jusqu'au jour de la conclusion du présent Traité; 3° une somme de 35 millions de florins, valeur autrichienne, argent effectif, pour la partie de l'emprunt de 1854 afférente à la Vénétie pour le prix du matériel de guerre non transportable..."

5) On peut aussi mentionner certains traités relatifs à l'unification d'Etats d'Amérique centrale. Le Traité du 15 juin 1897 conclu par le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua<sup>353/</sup> et portant formation de la République de l'Amérique centrale, ainsi que le Pacte d'union de l'Amérique centrale, du 19 janvier 1921<sup>354/</sup>, conclu par le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala et le Honduras après la dissolution de la République de l'Amérique centrale, contiennent quelques dispositions relatives au sort des dettes. Ces traités concernaient plus directement la répartition des dettes entre les parties composantes desdits Etats unifiés, mais il ne fait pas de doute que, dans ses relations internationales, le nouvel Etat dans son ensemble assumait les dettes qui avaient été celles des divers Etats prédécesseurs. Le Traité de 1897,

---

<sup>350/</sup> D. Anzilotti, Cours de droit international, tr. française de G. Gidel d'après la 3ème édition italienne, Paris, Sirey, 1929, vol. I, p. 185.

<sup>351/</sup> De Martens, éd., Nouveau recueil général de traités, Gottingue, Dieterich, 1873, t. XVIII, p. 405 et 406.

<sup>352/</sup> Le Traité de Zurich, du 10 novembre 1859, conclu entre l'Autriche et la France, cédait la Lombardie à la France. Le "nouveau gouvernement de la Lombardie" devait, en vertu de l'article 7 de ce traité, prendre à sa charge les trois cinquièmes de la dette du Monte Lombardo Veneto (ibid., 1860, t. XVI, partie II, p. 518).

<sup>353/</sup> Ibid., Leipzig, Dieterich, 1905, 2ème série, t. XXXII, p. 279.

<sup>354/</sup> SDN, Recueil des Traités, vol. V, p. 9.



selon lequel l'union "avait pour seul objet le maintien dans ses relations internationales d'une entité unique" (art. III), disposait que :

"Les obligations pécuniaires ou autres qui sont contractées ou qui seront contractées dans l'avenir par l'un des Etats seront matière à responsabilité individuelle (art. XXXVII)."

Le Pacte de 1921 dispose que le Gouvernement fédéral administrera les finances nationales, qui seront distinctes de celles des Etats composants, et que les Etats composants "continueront à faire le service de leur dette intérieure et extérieure" (art. V, par. m). Il ajoute :

"Le Gouvernement fédéral devra veiller à ce que ce service soit régulièrement effectué et à ce que l'on y affecte les sommes prévues à cet effet."

6) Comme on l'a indiqué plus haut, c'est généralement le droit interne des Etats qui règle les questions relatives aux dettes d'Etat. Ces dispositions de droit déterminent souvent la répartition interne des dettes d'Etat, et n'intéressent donc pas directement le présent article. On peut néanmoins en citer quelques exemples parce qu'elles supposent que les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur (sinon, la question de leur répartition entre les parties composantes ne se poserait pas).

7) L'union de l'Autriche et de la Hongrie reposait essentiellement sur deux instruments : la "loi [autrichienne] concernant les affaires communes à tous les pays de la Monarchie autrichienne et la manière de les traiter", du 21 décembre 1867, et la "loi hongroise [No 12] relative aux objets d'intérêt commun qui existent entre les pays de la Couronne de Hongrie et les autres pays soumis à la souveraineté de Sa Majesté et la manière de les traiter", du 12 juin 1867<sup>355/</sup>. La loi autrichienne disposait, en son article 4, que

"La contribution aux charges de la dette publique préexistante sera déterminée par un accord à intervenir entre les deux moitiés de l'Empire."

La loi hongroise No 12 de 1867 contenait, pour sa part, les articles suivants :

Art. 53. - En ce qui concerne les dettes publiques, la Hongrie, à raison de sa situation constitutionnelle, ne peut être obligée, en droit strict, à des dettes contractées sans le consentement du pays légalement exprimé.

Art. 54. - Toutefois, la présente Diète a déjà déclaré 'que si un véritable régime constitutionnel vient à être réellement appliqué, aussitôt que possible, dans notre pays, et aussi dans les autres pays de Sa Majesté, elle est prête, par des considérations d'équité et des motifs politiques, à dépasser la mesure de ses obligations légitimes, et à faire ce qui sera compatible avec l'indépendance et les droits constitutionnels du pays, pour que les autres pays de Sa Majesté, et la Hongrie avec eux, ne soient pas ruinés sous le poids des charges accumulées sous le régime du pouvoir absolu, et pour détourner les fâcheuses conséquences de la funeste période qui vient de s'écouler.'

---

<sup>355/</sup> F.-R. Dareste et P. Dareste, Les Constitutions modernes, t. I, 3ème éd., Paris, Challamel, 1910, p. 394 et suiv. (pour la loi autrichienne), et p. 403 et suiv. (pour la loi hongroise).

Art. 55. - A raison de cette considération, et seulement sur ce fondement, la Hongrie est prête à prendre à sa charge une portion des dettes publiques, et à conclure un accord à cet effet, après négociations préalables, avec les autres pays de Sa Majesté, comme un peuple libre avec un peuple libre."

8) La Constitution de la Fédération de Malaisie (1957)<sup>356/</sup> contenait un long article 167 intitulé "Droits, responsabilités et obligations", où figuraient les dispositions suivantes :

"1. [...] la Fédération assumera, à compter du jour de la Merdeka [jour de l'union], les droits, responsabilités et obligations :

a) de Sa Majesté en ce qui concerne le Gouvernement de la Fédération, et

b) du Gouvernement de la Fédération ou de tout haut fonctionnaire agissant en son nom.

2. [...] les Etats respectifs assumeront, à compter du jour de la Merdeka, les droits, responsabilités et obligations :

a) de Sa Majesté en ce qui concerne le Gouvernement de Malacca ou le Gouvernement de Penang,

b) de Leurs Excellences les chefs des Etats en ce qui concerne le gouvernement des Etats, et

c) des gouvernements des Etats."

Ces dispositions semblent donc indiquer que chaque ordre étatique n'était concerné que par l'actif et le passif de sa sphère particulière. Le partage des "droits, responsabilités et obligations" s'opérait compte tenu de la répartition des compétences établie entre la Fédération et les Etats membres. Les dettes contractées étaient donc laissées à la charge des Etats pour les matières qui, à compter du Jour de l'union, entraient dans leurs domaines de compétence respectifs.

L'article 167 poursuivait :

"3. Tous les droits, responsabilités et obligations concernant une question qui, au jour de la Merdeka, était de la responsabilité du gouvernement de la Fédération, mais qui à cette date entre dans le domaine de responsabilité du gouvernement d'un Etat, échoient à cet Etat à compter de ce jour.

4. Tous les droits, responsabilités et obligations concernant une question qui, au jour de la Merdeka, était de la responsabilité du gouvernement d'un Etat, mais qui à cette date entre dans le domaine de responsabilité du gouvernement fédéral, échoient à la Fédération à compter de ce jour."

---

<sup>356/</sup> Malayan Constitutional Documents (Kuala Lumpur, the Government Printer, 1959), p. 27. Texte français dans : France, Secrétariat général du Gouvernement, La documentation française - Notes et études documentaires, Paris, 3 mars 1959, No 2 516 [série politique CXCV].

9) La Malaysia a succédé à la Fédération de Malaisie en 1963. Le projet de loi qui figure en annexe à l'Accord relatif à la Malaisie et qui est entré en vigueur le 16 septembre 1963 contenait, dans son livre IV (Dispositions transitoires et temporaires), une section 76 intitulée "Succession aux droits, engagements et obligations", qui disposait notamment :

"1) Tous les droits, engagements et obligations se rapportant à toute question dont, immédiatement avant le Jour de la Malaisie, la responsabilité incombait au gouvernement d'un Etat de Bornéo ou de Singapour, mais dont, au Jour de la Malaisie, la responsabilité passe au Gouvernement fédéral, seront, à cette date, dévolus à la Fédération, à moins que le Gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Etat n'en décident autrement.

2) Les dispositions de la présente section ne s'appliquent pas aux droits, engagements ou obligations relevant des dispositions de la section 75, et elles n'ont pas non plus pour effet de faire passer quiconque du service de l'Etat au service de la Fédération ou d'affecter de toute autre manière les droits, engagements, ou obligations découlant de ce service ou de tout contrat d'emploi; toutefois, sous réserve de ce qui précède, dans la présente section, les droits, engagements et obligations englobent les droits, engagements et obligations découlant de contrats ou d'autres sources.

...

4) Dans la présente section, les références au gouvernement d'un Etat englobent le gouvernement des territoires compris dans cet Etat avant le Jour de la Malaisie." 357/

Il est à noter que des dispositions semblables figurent dans les constitutions des différents Etats membres de la Fédération. C'est ainsi que l'article 50 de la Constitution de l'Etat de Sabah (Droits, engagements et obligations) dispose que :

"1) Tous les droits, engagements et obligations de Sa Majesté à l'égard du Gouvernement du Bornéo septentrional deviendront, à l'entrée en vigueur de la présente Constitution, des droits, engagements et obligations de l'Etat." 358/

10) La Constitution provisoire de la République arabe unie, du 5 mars 1958<sup>359/</sup> bien que peu explicite pour ce qui concerne la succession aux dettes des deux Etats prédécesseurs, l'Egypte et la Syrie, dispose en son article 29 que :

"Le Gouvernement ne pourra pas contracter d'emprunt ou s'engager dans un projet dont la réalisation nécessiterait des fonds du Trésor de l'Etat pour une durée d'une ou plusieurs années, sauf avec le consentement de l'Assemblée nationale."

357/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 750, p. 291.

358/ Ibid., p. 343. Voir aussi p. 369 (Constitution de l'Etat de Sarawak, art. 48), et p. 412 (Constitution de l'Etat de Singapour, art. 104).

359/ Texte anglais dans : E. Cotran, "Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States", International and Comparative Law Quarterly, Londres, vol. 8, 2ème partie (avril 1959), p.374 à 387. Texte français dans : France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, La documentation française - Articles et documents, Paris, 13 mars 1958, N° 0 629, Textes du jour : Documents de politique internationale, DCCLXXI.

Cette disposition peut être interprétée comme réservant à l'autorité législative de la RAU, à l'exclusion de la Syrie et de l'Égypte, le pouvoir de contracter des emprunts. Si par ailleurs, on considère que l'article 70 prévoit un budget commun aux deux provinces, on peut se trouver autorisé à conclure avec un éminent auteur que "La RAU semble avoir été la seule entité compétente pour assurer le service des dettes des deux provinces."<sup>360/</sup>

11) Le paragraphe 2 du présent article 21 est une disposition subsidiaire par rapport à la règle de base énoncée au paragraphe 1. Elle est destinée à préciser que, dans la mesure où l'obligation prévue par le paragraphe 1 est satisfaite, l'Etat successeur peut prendre des arrangements internes concernant l'attribution de la charge finale du service des dettes d'Etat. Ainsi, l'Etat successeur peut répartir la totalité de la charge du service d'une dette entre ses parties composantes, il peut assumer lui-même la totalité de cette charge, ou il peut la partager avec ses parties composantes, dans la mesure où ces arrangements ne portent pas atteinte à l'application de la règle fondamentale énoncée au paragraphe 1. En tant que règle de droit international, ~~toutefois~~. le présent article ne cherche pas à fixer les modalités de ces arrangements internes. C'est là une question qui doit être laissée au droit interne de l'Etat successeur intéressé. Comme il est expliqué dans le commentaire de l'article 12, le "droit interne" visé au paragraphe 2 comprend en particulier la constitution de l'Etat et toutes autres catégories de règles juridiques internes, écrites ou non écrites, y compris celles qui opèrent incorporation au droit interne d'accords internationaux<sup>361/</sup>.

12) Certains membres de la Commission ont émis l'avis que la répartition des dettes d'Etat de l'Etat successeur entre ses parties composantes devrait être subordonnée au consentement des créanciers intéressés, car le transfert de la responsabilité du service de la dette d'une entité à une autre pourrait être un sujet de grave inquiétude pour les créanciers. D'autres membres, cependant, se sont déclarés opposés à ce que le paragraphe 2 prévoie pareille condition, estimant que cela risquerait de constituer une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat successeur et qu'il serait impossible, dans certains cas,

---

<sup>360/</sup> D.P. O'Connell, State Succession ... (op.cit.), vol. I, p. 386 [tr. du Secrétariat]. On relèvera qu'à l'UNESCO les arriérés de contributions qui étaient dus à l'Organisation par l'Égypte et la Syrie avant leur union ont été considérés comme étant à la charge de la RAU (Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.77/V.9), p. 545).

<sup>361/</sup> Voir, ci-dessus, par. 4 du commentaire à l'article 12.

d'obtenir le consentement de tous les créanciers, (lesquels comprennent les créanciers privés en vertu de l'alinéa b) de l'article 16). On a aussi émis l'avis que les créanciers étaient déjà protégés par d'autres articles, en particulier ceux de la section 1 de la présente partie. La Commission a adopté le présent ~~text~~ ~~grd~~ ~~ph~~ paragraphe 2 à titre de compromis entre ces deux points de vue opposés : en effet, il fait clairement ressortir que la règle énoncée au paragraphe 1 est la règle fondamentale qui doit demeurer valable dans tous les cas, et que l'Etat successeur doit être responsable en dernier ressort de la totalité de la dette, quel que soit l'arrangement interne dont il conviendrait en ce qui concerne la répartition de la charge du service de ses dettes.

13) La Commission est consciente que le paragraphe 2 peut être considéré comme n'étant peut-être pas nécessaire, puisqu'il a trait à la répartition du service de la dette opérée sur le plan purement interne, l'aspect international du passage des dettes étant réglé par le paragraphe 1. Si elle a néanmoins conservé le paragraphe 2, c'est pour tenir compte du fait que, très souvent, une partie composante d'un Etat successeur demeure responsable du service de la dette qu'elle avait contractée en tant qu'Etat avant de s'unir à un autre Etat ou à d'autres Etats. Si l'éventualité d'un arrangement interne n'est pas expressément prévue, comme elle l'est au paragraphe 2, les créanciers - en particulier les créanciers privés - auront beaucoup de mal à déterminer à qui s'adresser pour recouvrer leurs créances.

#### Article 22

##### Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.
2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

#### Article 23

##### Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

## Commentaire des articles 22 et 23

1) Les questions de succession d'Etats visées aux articles 22 et 23 font pendant à celles qui sont traitées respectivement aux articles 13 et 14 dans la partie II. Cela explique que l'on ait employé des formules introductives semblables dans les deux groupes d'articles pour en définir la portée. Les articles 22 et 23 concernent tous deux des cas où une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats distincts. Ils diffèrent toutefois en ce que, dans le cas visé à l'article 22, l'Etat prédécesseur continue à exister, tandis que dans le cas visé à l'article 23 il cesse d'exister après la séparation de parties de son territoire. A l'article 23 comme à l'article 14, ce dernier cas est désigné par l'expression "dissolution d'un Etat"<sup>362/</sup>.

2) Pour établir la règle énoncée aux articles 22 et 23, la Commission a estimé que, sauf raison impérieuse s'y opposant, le passage de la dette d'Etat doit, dans les deux cas de succession visés par ces articles, être régi par une règle fondamentale commune, comme le sont les articles 13 et 14, relatifs aux biens d'Etats. C'est en partant de cette hypothèse que l'on examinera, dans les paragraphes qui suivent, la pratique des Etats et la doctrine.

3) La pratique des Etats est peu abondante pour ce qui est de la séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat. On peut toutefois mentionner quelques cas, dont l'un est celui de la création de l'Etat libre d'Irlande. Par un traité de 1921, l'Irlande obtenait du Royaume-Uni la qualité de dominion et devenait l'Etat libre d'Irlande. Ce traité procédait au partage des dettes entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur dans les conditions suivantes :

"L'Etat libre d'Irlande assumera une part de la dette publique du Royaume-Uni existante à la date du présent Traité et une part des pensions de guerre existantes à la même date dans une proportion qui sera jugée juste et équitable, en tenant compte de toute demande juste de l'Irlande, en raison de créances liquides et exigibles ou de demandes reconventionnelles, le total des sommes dues devant être déterminé, à défaut d'accord, par l'arbitrage d'une ou plusieurs personnes indépendantes, citoyens de l'Empire britannique" <sup>363/</sup>.

---

<sup>362/</sup> Voir ci-dessus par. 1 du commentaire aux articles 13 et 14.

<sup>363/</sup> Article V du Traité du 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et l'Irlande (SDN, Recueil des Traités, vol. XXVI, p. 11).

4) Un autre exemple est fourni par la séparation de Singapour, qui, après avoir adhéré à la Fédération de Malaisie en 1963, s'en est retirée, et a accédé à l'indépendance en 1965. L'article VIII de l'Accord relatif à la constitution de Singapour en tant qu'Etat indépendant et souverain, détaché de la Malaisie, signé à Kuala Lumpur le 7 août 1965, dispose :

"En ce qui concerne tout accord intervenu, avec la garantie du Gouvernement de la Malaisie, entre le Gouvernement de Singapour et tout autre pays ou personne morale, le Gouvernement de Singapour s'engage à entamer des négociations avec ledit pays ou ladite personne morale en vue de conclure un nouvel accord libérant le Gouvernement de la Malaisie des charges et obligations qu'il a assumées en vertu de ladite garantie, et le Gouvernement de Singapour s'engage en outre à indemniser pleinement le Gouvernement de la Malaisie pour toutes charges ou obligations qui pourraient lui incomber ou tout dommage qu'il pourrait subir du chef de ladite garantie" 364/.

5) Les deux exemples ci-dessus concernent des cas où la séparation s'est faite par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Cependant, il est loin d'être acquis que la séparation se produise toujours par voie d'accord. Par exemple, la répartition des dettes d'Etat entre le Bangladesh et le Pakistan semble ne pas avoir été réglée depuis l'échec des négociations qui se sont déroulées à Dacca du 27 au 29 juin 1974<sup>365/</sup>. C'est là un des points qui distinguent nettement le cas de la séparation, visé à l'article 24, de celui du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, sur lequel portait l'article 21. Il faut rappeler que ce dernier article concernait le transfert de territoires d'une étendue et d'une importance relativement modestes, opéré selon des procédures théoriquement pacifiques et, en principe, par voie d'accord entre l'Etat cédant et l'Etat bénéficiaire.

---

364/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 563, p. 95.

La "Loi de 1965 portant modification, en ce qui concerne Singapour, de la Constitution de la Malaisie et de la loi relative à la Malaisie" comporte aussi quelques dispositions se rapportant à la "succession aux droits, charges et obligations", notamment le paragraphe suivant :

"9. Tous les biens, meubles et immeubles, ainsi que tous les droits, charges et obligations qui appartenaient ou incombait au Gouvernement de Singapour avant le Jour de l'indépendance de la Malaisie et qui, à cette date ou après cette date, ont été dévolus au Gouvernement de la Malaisie seront, le Jour de l'indépendance de Singapour, restitués ou dévolus à nouveau à Singapour, qui redeviendra propriétaire desdits biens ou titulaire desdits droits, charges et obligations." (Ibid., p. 101).

365/ Rousseau, Droit international public (op.cit.), t. III, p. 454.

D'après le même auteur, "Le Bangladesh réclamait 56 % de tous les biens communs, tout en restant très discret sur la division des dettes existantes - problème qu'il n'aurait voulu aborder qu'une fois résolu le partage de l'actif, ce à quoi se serait refusé le Pakistan." (Ibid.).

6) En ce qui concerne la dissolution d'un Etat, cas visé à l'article 23, on peut citer les précédents historiques suivants : dissolution de la Grande-Colombie (1829-1831); dissolution de l'Union de la Norvège et de la Suède (1905); disparition de l'Empire austro-hongrois (1919); disparition de la Fédération du Mali (1960); dissolution de la République arabe unie (1961); enfin, dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland (1963). On examinera ci-dessous certains de ces cas pour voir comment les parties concernées ont cherché à régler la question du passage de la dette d'Etat.

7) La Grande-Colombie, née en 1821 de la réunion de la Nouvelle-Grenade, du Venezuela et de l'Equateur, ne devait pas connaître une grande longévité. En une dizaine d'années, les luttes intestines eurent raison de l'union, dont la dissolution devait être totalement consommée en 1831<sup>366/</sup>. Les Etats successeurs acceptèrent d'assumer la charge des dettes de l'union. Ce sont d'abord la Nouvelle-Grenade et l'Equateur qui en établirent le principe, par le Traité de paix et d'amitié entre les Etats de la Nouvelle-Grenade et de l'Equateur, conclu à Pasto le 8 décembre 1832. L'article VII de ce traité disposait :

"Il a été convenu, et il est convenu par le présent Traité, de la manière la plus solennelle, ainsi qu'en vertu des législations des deux Etats, que la Nouvelle-Grenade et l'Equateur paieront la portion des dettes intérieure et extérieure qui peut leur être imputée, en leur qualité d'anciennes parties intégrantes de la République de Colombie, laquelle a reconnu lesdites dettes in solidum. En outre, chaque Etat s'engage à répondre du montant dont il aurait disposé et qui appartenait à ladite république." <sup>367/</sup>

On peut citer également la Convention de Bogota, du 23 décembre 1834, conclue entre la Nouvelle-Grenade et le Venezuela et à laquelle devait ensuite adhérer l'Equateur le 17 avril 1837<sup>368/</sup>. De ces deux derniers textes, il résulte que les

---

<sup>366/</sup> Voir V.L. Tapié, Histoire de l'Amérique latine au XIXème siècle, Paris, Montaigne, 1945. Voir notamment le développement consacré au morcellement de la Grande-Colombie, p. 57 à 60.

<sup>367/</sup> De Martens, éd. Nouveau recueil de Traités (Gottingue, Dieterich, 1838), vol. XIII, p. 63. (tr. du Secrétariat).

<sup>368/</sup> Convention sur la reconnaissance et la répartition des crédits actifs et passifs de la Colombie. Voir Feilchenfeld, op. cit., p. 296 à 298 (spécialement p. 296, où sont cités les articles pertinentes de la convention).



Etats successeurs devaient procéder à la répartition des dettes de la Grande-Colombie dans la proportion suivante : Nouvelle-Grenade : 50 %; Venezuela : 28,5 %; Equateur : 21,5 %<sup>369/</sup>.

8) L'"affaire belgo-hollandaise" de 1830 avait nécessité en effet l'intervention des cinq puissances de la Sainte-Alliance dans le cadre d'une conférence qui s'était ouverte à Londres en 1830 et qui ne trouva son épilogue qu'en 1839 dans le Traité de Londres, du 19 avril<sup>370/</sup>. Durant les neuf années de négociation, plusieurs documents ont été nécessaires pour permettre l'apurement du contentieux des dettes du Royaume des Pays-Bas.

9) L'un de ces documents, le Douzième Protocole de la Conférence de Londres, daté du 27 janvier 1831, préparé par les cinq puissances, a été le premier à proposer un mode de règlement relativement précis des dettes, qui devait figurer parmi les principes généraux mis en oeuvre dans le projet de traité de Londres. Les cinq puissances tentèrent d'abord de justifier leur intervention en excipant du fait que "l'expérience [...] ne leur a que trop prouvé l'impossibilité absolue où les parties directement intéressées se trouveraient de s'entendre sur de tels objets, si la bienveillante sollicitude des cinq cours ne facilitait un accord"<sup>371/</sup>. Elles invoquèrent d'autre part l'existence en la matière de précédents qu'elles auraient contribué à établir et qui "ont déjà donné lieu à des décisions dont les principes, loin d'être nouveaux, sont ceux qui ont régi de tous temps les relations réciproques des Etats, et que ces conventions spéciales conclues entre les cinq cours ont rappelés et consacrés. Ces conventions ne sauraient donc être changées dans aucun cas sans la participation des Puissances contractantes"<sup>372/</sup>. L'un de ces précédents consacrés paraît être précisément, pour ces cinq monarchies, l'Acte précité du 21 juillet 1814<sup>373/</sup> qui réalisa la réunion de la Belgique et des Pays-Bas. L'article VI de cet acte disposait que :

---

<sup>369/</sup> Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, t. III, p. 337; Accioly, *op. cit.*, 1940, t. I, p. 199; O'Connell, *State Succession ...*, *op. cit.*, vol. I, p. 388.

<sup>370/</sup> Voir G.F. de Martens, éd. *Nouveau Recueil de Traités* (Gottingue, Dieterich, 1842), t. XVI, p. 773. Les cinq puissances de la Sainte-Alliance étaient l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie.

<sup>371/</sup> *Ibid.* (1836), t. X, p. 164.

<sup>372/</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>373/</sup> Voir, ci-dessus, par. 3 du commentaire à l'article 21.

"Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfiques, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belges de l'autre seront à la charge du Trésor général des Pays-Bas."

De cette disposition, les cinq puissances tirèrent la conclusion de principe que, "du moment où la réunion cesse, la communauté en question semblerait devoir également cesser, et, par une autre conséquence nécessaire de cet axiome, les dettes qui, dans le système de la réunion, avaient été confondues pourraient, dans le système de la séparation, être redivisées"<sup>374/</sup>. En appliquant ce principe au cas des Pays-Bas, les cinq puissances ont conclu que "chaque pays devrait d'abord reprendre exclusivement à sa charge les dettes dont il était grevé avant la réunion", et que la Belgique devait en outre prendre à sa charge, "dans une juste proportion", les dettes contractées depuis l'époque de cette même réunion et pendant sa durée par le Trésor général du Royaume des Pays-Bas, telles qu'elles figurent au budget de ce royaume"<sup>375/</sup>. Cette conclusion a été incorporée dans les "Bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande", annexées au Douzième Protocole. Les articles X et XI de ces "bases" étaient ainsi rédigés :

Art. X - Les dettes du Royaume des Pays-Bas, telles qu'elles existent à la charge du Trésor royal, savoir 1° la dette active à intérêt; 2° la dette différée; 3° les différentes obligations du Syndicat d'amortissement; 4° les rentes remboursables sur les domaines ayant hypothèques spéciales; seront réparties entre la Hollande et la Belgique, d'après la moyenne proportionnelle des contributions directes, indirectes, et des accises du Royaume acquittées par chacun des deux pays pendant les années 1827, 1826 et 1829.

Art. XI - La moyenne proportionnelle dont il s'agit faisant tomber approximativement sur la Hollande 15/31 et sur la Belgique 16/31 des dettes ci-dessus mentionnées, il est entendu que la Belgique restera chargée d'un service d'intérêts correspondant." <sup>376/</sup>

Ces dispositions soulevèrent les objections de la France, qui déclara que "le Gouvernement du Roi n'en a pas trouvé les bases assez équitables pour les admettre"<sup>377/</sup>. A quoi les quatre cours interpellées devaient répondre que :

---

<sup>374/</sup> De Martens, éd. Nouveau Recueil de Traités (Gottingue, Dieterich, 1836), t. X, p. 165.

<sup>375/</sup> Ibid., p. 165 et 166.

<sup>376/</sup> Ibid., p. 172.

<sup>377/</sup> Vingtième Protocole de la Conférence de Londres, du 17 mars 1831 (annexe A). Communication faite à la Conférence par le plénipotentiaire de France, Paris, 1er mars 1831 (ibid., p. 228).

"Le principe posé dans le Protocole No 12 à l'égard de la dette a été le suivant : lors de la formation du Royaume des Pays-Bas, moyennant l'union de la Hollande avec la Belgique, les dettes de ces deux pays, telles qu'elles existaient alors, furent, par le Traité de 1815, fondues ensemble en une même masse, et déclarées dette nationale du Royaume uni. Il est donc nécessaire et juste que, lorsque la Hollande et la Belgique se séparent, chacune reprenne la dette dont elle était chargée avant leur union et que ces dettes, qui furent réunies en même temps que les deux pays, soient séparées de même.

Subséquemment à l'union, le Royaume uni a une dette additionnelle, et à la séparation du Royaume uni cette dette devra être divisée entre les deux Etats dans une juste proportion; mais le Protocole ne détermine pas quelle doit être précisément cette juste proportion et réserve cette question à un arrangement ultérieur." 378/

10) Les Pays-Bas devaient se montrer particulièrement satisfaits, et leurs plénipotentiaires se virent autorisés à donner une adhésion pleine et entière à tous les articles de base destinés à établir la séparation de la Belgique et de la Hollande, articles résultant des protocoles de Londres en date des 20 et 27 janvier 1831<sup>379/</sup>. Quant au point de vue de la Belgique, il apparut dans un rapport du Ministère belge des affaires étrangères au Régent, daté du 15 mars 1831. On y lit :

"Les Protocoles Nos 12 et 13, datés du 27 janvier, [...] ont manifesté, de la manière la plus évidente, la partialité, involontaire sans doute, de quelques-uns des plénipotentiaires de la Conférence. Ces protocoles, relatifs à la fixation des limites, à l'armistice et surtout au partage des dettes, arrangements qui consommeraient la ruine de la Belgique, ont été restitués [...] par une note du 22 février, dernier acte du Comité diplomatique." 380/

La Belgique opposait ainsi une fin de non-recevoir aux dispositions des "Bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande". Plus exactement, elle fit dépendre son acceptation des facilités qui lui seraient accordées par les puissances dans l'acquisition à titre onéreux du Grand-Duché du Luxembourg.

---

378/ Idem (annexe B). Les plénipotentiaires des quatre cours au plénipotentiaire de France (ibid., p. 233).

379/ Onzième Protocole de la Conférence de Londres, du 20 janvier 1831 [déterminant les limites de la Hollande] (ibid., p. 158) et Dix-huitième Protocole, du 18 février 1831 (ibid., p. 196).

380/ Ibid., p. 222.

11) Le Vingt-Quatrième Protocole de la Conférence de Londres, du 21 mai 1831, laissait clairement apparaître en effet que "l'adhésion du Congrès belge aux bases de séparation de la Belgique d'avec la Hollande serait essentiellement facilitée si les cinq cours consentaient à appuyer la Belgique dans son désir d'obtenir, à titre onéreux, l'acquisition du Grand-Duché du Luxembourg"<sup>381/</sup>. Le désir de la Belgique n'ayant pu être satisfait, celle-ci refusa en conséquence d'adhérer aux propositions de répartition des dettes qui lui avaient été faites. Les puissances se mirent alors en devoir de trouver une nouvelle formule de partage de ces dettes : ce fut l'oeuvre du Vingt-Sixième Protocole, daté du 26 juin 1831, de la Conférence de Londres. Ce nouveau protocole établissait un projet de traité en dix-huit articles. L'article XII prévoyait que

"Le partage des dettes aura lieu de manière à faire retomber sur chacun des deux pays la totalité des dettes qui originairement pesait, avant la réunion, sur les divers territoires dont ils se composent et à diviser dans une juste proportion celles qui ont été contractées en commun."<sup>382/</sup>

Il ne s'agissait en fait que d'une réaffirmation non chiffrée du principe de la division des dettes contenu dans le Protocole No 12, du 27 janvier 1831. Toutefois, contrairement à celui-ci, le nouveau protocole évitait d'énumérer les dettes mises à la charge des parties. Il devait revenir cette fois au Royaume des Pays-Bas de refuser les propositions de la Conférence<sup>383/</sup> et à la Belgique de les accepter<sup>384/</sup>.

---

<sup>381/</sup> Ibid., p. 269.

<sup>382/</sup> Ibid., p. 290.

<sup>383/</sup> Voir Vingt-huitième Protocole de la Conférence de Londres, du 25 juillet 1831 (annexe A), "Le Gouvernement des Pays-Bas à la Conférence", La Haye, 12 juillet 1831 (Ibid., 1837, t. XI, p. 212 à 222 et notamment 221).

<sup>384/</sup> Voir Vingt-septième Protocole de la Conférence de Londres, du 12 juillet 1831 (annexe), "Le Gouvernement belge à la Conférence", Bruxelles, 9 juillet 1831 (Ibid., p. 210).

12) Avant son ajournement le 1er octobre 1832, plusieurs propositions et contre-propositions devaient encore être formulées en vain par la Conférence<sup>385/</sup>. Ce n'est

---

<sup>385/</sup> Au nombre de ces propositions et contrepropositions, on peut citer celles qui figurent dans deux protocoles et un traité :

a) Le Quarante-quatrième Protocole de la Conférence de Londres, du 26 septembre 1831 (annexe A), Propositions de la Conférence de Londres, dont le point 3 comporte douze articles (art. VII à XVIII), parmi lesquels les trois premiers disposent :

"VII. La Belgique, y compris le Grand-Duché de Luxembourg, supportera les dettes et obligations qu'elle avait légalement contractées avant l'établissement du Royaume des Pays-Bas.

Les dettes contractées légalement depuis l'établissement du Royaume jusqu'au 1er octobre 1830 seront supportées par portions égales.

VIII. Les dépenses faites par le Trésor des Pays-Bas pour des objets spéciaux qui demeurent la propriété d'une des deux Parties contractantes seront imputées à sa charge, et le montant sera porté en déduction de la dette afférente à l'autre Partie.

IX. Parmi les dépenses mentionnées en l'article précédent est compris l'amortissement de la dette, tant active que différée, dans la proportion des dettes primitives, conformément à l'article VII." (Ibid., p. 291).

Ces propositions, objet de vives critiques de la part des deux Etats intéressés, ne purent être adoptées.

b) Le Quarante-neuvième Protocole de la Conférence de Londres, du 14 octobre 1831 (annexe A), Articles pour servir à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, dont les deux premiers paragraphes d'un long article XIII se lisent ainsi :

"1. A partir du 1er janvier 1832, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume-Uni des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de 8 400 000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand Livre à Amsterdam, ou du débet du Trésor général du Royaume-Uni des Pays-Bas, sur le débet du Grand Livre de la Belgique.

2. Les capitaux transférés et les rentes inscrites sur le débet du Grand Livre de la Belgique par suite du paragraphe précédent, jusqu'à la concurrence de la somme totale de 8 400 000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, seront considérés comme faisant partie de la dette nationale belge, et la Belgique s'engage à n'admettre, ni pour le présent ni pour l'avenir, aucune distinction entre cette portion de sa dette publique provenant de sa réunion avec la Hollande et toute autre dette nationale belge déjà créée ou à créer." (Ibid., p. 328 et 329).

La Belgique avait accepté, quant à elle, cette disposition (Ibid., p. 350 et 351).

c) Le Traité pour la séparation définitive de la Belgique d'avec la Hollande, signé à Londres par les cinq cours et par la Belgique le 15 novembre 1831 (Ibid., p. 390), a repris les dispositions du Quarante-Neuvième Protocole ci-dessus. Mais, il ne fut pas accepté, cette fois non plus, par la Hollande (cf. Cinquante-Troisième Protocole de la Conférence de Londres, du 4 janvier 1832 (annexe A) [Ibid., t. XII, p. 285 et suiv.]).

que sept ans plus tard que le Traité belgo-hollandais du 19 avril 1839 trouvera une solution au problème de succession aux dettes résultant de la séparation de la Belgique et de la Hollande.

13) L'apurement du contentieux belgo-hollandais relatif à la succession aux dettes d'Etat des Pays-Bas devait finalement intervenir dans le cadre du traité du 19 avril 1839, dont l'annexe, en son article 13, disposait que :

"1. A partir du 1er janvier 1839, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de cinq millions de florins des Pays-Bas de rente annuelle, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand Livre d'Amsterdam ou du débet du Trésor général du Royaume des Pays-Bas, sur le débet du Grand Livre de la Belgique.

2. Les capitaux transférés et les rentes inscrites sur le débet du Grand Livre de la Belgique, par suite du paragraphe précédent, jusqu'à la concurrence de la somme totale de 5 000 000 de florins des Pays-Bas de rente annuelle, seront considérés comme faisant partie de la dette nationale belge, et la Belgique s'engage à n'admettre, ni pour le présent ni pour l'avenir, aucune distinction entre cette portion de sa dette publique, provenant de sa réunion avec la Hollande, et toute autre dette nationale belge déjà créée ou à créer.

....

4. Moyennant la création de ladite somme de rentes annuelles de 5 000 000 de florins, la Belgique se trouvera déchargée envers la Hollande de toute obligation du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas." 386/

Les cinq puissances de la Sainte-Alliance, sous les auspices desquelles ce traité de 1839 fut signé, se portèrent garantes de ses dispositions dans deux conventions du même jour signées par elles ainsi que par la Belgique et la Hollande. Il y est précisé que les articles du Traité belgo-hollandais "sont considérés comme ayant la même force et valeur que s'ils étaient insérés textuellement dans le présent acte, et qu'ils se trouvent ainsi placés sous la garantie de leursdites Majestés" 387/.

14) La dissolution de l'Union suédo-norvégienne fut réalisée par plusieurs conventions signées à Stockholm le 26 octobre 1905<sup>388/</sup>. Le sort des dettes était réglé par l'Accord du 23 mars 1906 touchant le règlement de questions économiques

---

386/ Ibid., (1842), t. XVI, p. 782 et 783.

387/ Traité conclu et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'une part, et les Pays-Bas, de l'autre part, relatif à la séparation de la Belgique d'avec les Pays-Bas, art. 2 (Ibid., p. 773) et Traité conclu et signé à Londres, le 19 avril 1839, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'une part, et la Belgique, de l'autre part, art. 1er (Ibid., p. 790).

388/ Voir L. Jordan, La séparation de la Suède et de la Norvège, Paris, Pédone, 1906 [thèse]; Fauchille, op. cit., p. 234.

soulevées à l'occasion de la dissolution de l'union entre la Norvège et la Suède<sup>389/</sup>, que l'on interprète généralement comme ayant laissé à chaque Etat la charge de ses dettes<sup>390/</sup>. La Convention disposait :

Art. 1 - La Norvège versera à la Suède la quotité affectée à la première moitié de l'année 1905 du crédit voté par la Norvège, sur le budget commun des affaires étrangères de la Suède et de la Norvège pour ladite année, au "Fonds du Cabinet", ainsi que, du crédit voté par la Norvège aux dépenses éventuelles et imprévues du Fonds du Cabinet, pour la même année, la quotité incombant à la Norvège des indemnités de cherté de vie payées aux agents et fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères pour la première moitié de l'année 1905.

Art. 2 - La Norvège versera à la Suède la quotité affectée à la période 1<sup>er</sup> janvier - 31 octobre 1905 du crédit voté par la Norvège, sur le budget commun pour ladite année, au "Fonds des consulats", ainsi que la quotité incombant à la Norvège des dépenses suivantes, faites en 1904, et qui n'ont pas été soldées sur le crédit pour ladite année, à savoir :

a) les dépenses de services effectives des consulats pendant toute l'année 1904; et

b) les frais de bureau effectivement alloués aux consulats rétribués, à charge de justification, pour la deuxième moitié de l'année 1904." <sup>391/</sup>

Ces dispositions, qui avaient pour objet de faire prendre à la Norvège sa part des charges dans le budget commun, s'éclaircissent si l'on se souvient que, par un procédé de dédoublement fonctionnel, le Roi de Suède était en même temps Roi de Norvège et que la représentation diplomatique et consulaire de l'Union relevait des seuls organes suédois. Il convient de rappeler à cet égard que la rupture entre les deux Etats devait trouver sa cause dans la volonté de la Norvège d'assurer son propre service consulaire<sup>392/</sup>. Des considérations qui précèdent, on croit pouvoir conclure que la dissolution de l'Union suédo-norvégienne avait entraîné, d'une part, le maintien de la prise en charge par chacun des deux Etats des dettes qui lui étaient propres et, d'autre part, un partage des dettes communes entre les deux Etats successeurs.

---

<sup>389/</sup> Descamps et Renault, Recueil ... XXème siècle, 1906 (op. cit.), p. 858 à 862.

<sup>390/</sup> C'est ainsi que Fauchille (op. cit., p. 389) pouvait écrire que :

"Après que la Suède et la Norvège eurent opéré en 1905 la dissolution de leur union réelle, une convention entre les deux pays du 23 mars 1906 laissa à chacun d'eux la charge de leurs dettes personnelles."

<sup>391/</sup> Descamps et Renault, Recueil ... XXème siècle, 1906 (op. cit.), p. 858 et 859.

<sup>392/</sup> Académie diplomatique internationale, Dictionnaire diplomatique, publié sous la direction de A.F. Frangulis, Paris, Lang. Blanchong, impr., [1933], t. II, p. 233.

15) La dissolution de la fédération unissant depuis 1953 la Rhodésie du Nord, la Rhodésie du Sud et le Nyassaland devait intervenir en 1963 par un "ordre en Conseil" du Gouvernement britannique. Par la même occasion, cet ordre en Conseil procédait à la répartition de la dette fédérale entre les trois territoires à concurrence de 52 % à la Rhodésie du Sud, 37 % à la Rhodésie du Nord et 11 % au Nyassaland. Cette répartition avait été faite sur la base de la part du revenu fédéral assignée à chaque territoire<sup>393/</sup>. Ce partage des dettes, tel qu'il fut opéré par l'ordre en Conseil du Gouvernement britannique, devait être contesté tant dans son principe que dans ses modalités. On fit d'abord remarquer que "la dissolution étant le fait de l'exercice de la souveraineté britannique, la Grande-Bretagne devait en assumer la responsabilité"<sup>394/</sup>. Cette observation avait d'autant plus de pertinence qu'au nombre des dettes ainsi réparties entre les Etats successeurs par un acte d'autorité de la Grande-Bretagne figuraient celles qui avaient été contractées avec la garantie de la Puissance administrante auprès de la BIRD. Aussi la Rhodésie du Nord devait-elle faire remarquer à cet égard "qu'elle n'avait à aucun moment accepté la répartition opérée par l'ordre et qu'elle ne s'était pliée au règlement qu'à son corps défendant"<sup>395/</sup>. La Zambie, ci-devant Rhodésie du Nord, devait par la suite renoncer à sa réclamation du fait de l'aide qui lui avait été accordée par le Gouvernement britannique, ainsi que l'indique un auteur<sup>396/</sup>.

16) L'un des cas examinés ci-dessus, la dissolution de la Grande-Colombie, a donné lieu à deux sentences arbitrales rendues quelque cinquante ans après le partage des dettes de l'Etat prédécesseur entre les Etats successeurs. Il s'agit des deux célèbres affaires Sarah Campbell et W. Ackers Cage<sup>397/</sup>; affaires examinées par la Commission mixte de Caracas, instituée entre la Grande-Bretagne et le Venezuela par une convention du 21 septembre 1868, et par lesquelles deux requérants, Alexander Campbell (puis sa veuve Sarah Campbell), d'une part, et W. Ackers Cage, d'autre part, s'étaient efforcés d'obtenir du Venezuela le

---

<sup>393/</sup> O'Connell, State Succession ... (op. cit.) vol. I, p. 393.

<sup>394/</sup> Ibid., p. 394 (tr. du Secrétariat).

<sup>395/</sup> Ibid., p. 393 (tr. du Secrétariat).

<sup>396/</sup> Ibid., note 6.

<sup>397/</sup> A. de Lapradelle et N. Politis, Recueil des arbitrages internationaux, Paris, Pédone, 1923, t. II, p. 552 à 556.



paiement d'une dette qui avait été contractée à leur égard par la Grande-Colombie. Le surarbitre Sturup a estimé, dans sa décision du 1er octobre 1869, que "les deux créances doivent être payées par la République. Mais, comme elles font partie de la dette extérieure du pays, il ne serait pas juste d'en exiger le paiement intégral"<sup>398/</sup>.

17) Dans le commentaire qu'ils ont consacré à cette sentence, les deux auteurs avaient considéré que "La responsabilité du Venezuela à raison des dettes de l'ancienne République de Colombie, dont il était issu, n'a pas été contestée et ne pouvait pas l'être", car on peut considérer comme une règle de droit international (selon ces auteurs, qui citent Bonfils et Fauchille) que "lorsqu'un Etat cesse d'exister en se fractionnant ou en se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif dans son ensemble"<sup>399/</sup>. Un autre auteur abonde dans le même sens, qui ajoute opportunément que "le surarbitre Sturup a simplement tenu compte des ressources de l'Etat successeur pour imposer une réduction équitable au montant des créances des réclamants"<sup>400/</sup>.

18) A propos de la dissolution d'Etat en général, on a avancé la règle suivante :

"Si un Etat cesse d'exister en se fractionnant et se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif dans son ensemble, et chacun d'eux aussi prendre à sa charge exclusive les dettes contractées dans l'intérêt exclusif de son territoire" <sup>401/</sup> .

19) Une formulation comparable se retrouve chez un auteur faisant autorité en la matière. L'article 49 de son "Code de droit international" prévoit en effet que :

"Un Etat vient-il à se partager en deux ou plusieurs nouveaux Etats, dont aucun ne doit être considéré comme la continuation de l'ancien, ce dernier est regardé comme ayant cessé d'exister et les nouveaux Etats le remplacent en qualité de nouvelles personnes" <sup>402/</sup>.

---

<sup>398/</sup> Ibid., p. 554 et 555.

<sup>399/</sup> Ibid., p. 555.

<sup>400/</sup> Rousseau, Droit international public (op. cit.) t. III, p. 431.

<sup>401/</sup> Fauchille, op. cit., p. 380.

<sup>402/</sup> J.-G. Bluntschli, Le droit international codifié, 5ème éd. tr. C. Lardy, Paris, Alcan, 1895, p. 82.

Il préconise lui aussi le partage équitable des dettes de l'Etat prédécesseur qui s'est éteint, et cite comme exemple "le partage des Pays-Bas en deux royaumes, la Hollande et la Belgique", en estimant toutefois que "les anciens Pays-Bas ont, dans un certain sens, été continués par la Hollande surtout en ce qui concerne les colonies"<sup>403/</sup>.

20) Deux conclusions peuvent être tirées de l'étude qui précède et méritent d'être signalées dans le contexte des articles 22 et 23. La première a trait à la qualification de certains cas de succession d'Etats illustrés par les précédents qui ont été cités. Dans le choix des exemples historiques retraçant la pratique des Etats et dans leur qualification en vue de leur répartition entre le type séparation-sécession et le type dissolution, la Commission a surtout pris en considération le fait que, dans un cas du premier type, l'Etat prédécesseur survit à la mutation territoriale, tandis que dans un cas du second type il cesse d'exister. Dans le premier cas, le problème de la répartition des dettes se pose entre un Etat prédécesseur et un ou plusieurs Etats successeurs, alors que dans le second il concerne des Etats successeurs entre eux. Il ne fait pas de doute cependant que même ce critère, apparemment très fiable, de disparition ou de survie de l'Etat n'est pas en fin de compte d'un maniement sûr et rigoureux, car il soulève en particulier les problèmes épineux de continuité et d'identité de l'Etat.

21) Dans le cas de la disparition du Royaume des Pays-Bas en 1830 - que la Commission a considéré, non sans hésitation, comme un exemple de dissolution d'Etat -, l'Etat prédécesseur, entité monarchique belgo-hollandaise, semble avoir réellement disparu pour laisser place à deux Etats successeurs nouveaux, la Belgique et la Hollande, qui ont assumé chacun pour moitié, les dettes de l'Etat prédécesseur. C'est même en quelque sorte la solution donnée à la répartition des dettes qui a confirmé la nature de l'événement intervenu dans la monarchie hollandaise et permis de le qualifier de "dissolution d'Etat". On pouvait en effet, à l'inverse, considérer l'exemple des Pays-Bas dans une perspective sécessionniste et convenir avec un auteur déjà cité que, "d'un point de vue juridique, l'indépendance de la Belgique consistait simplement en la sécession d'une province"<sup>404/</sup>. Une telle qualification aurait pu s'avérer grandement préjudiciable aux intérêts de la Hollande si elle avait été suivie d'effet, dans la mesure où précisément il ne paraissait pas établi que la province sécessionniste était de plein droit tenue de participer au service de la dette de l'Etat démembré, surtout en proportion

---

<sup>403/</sup> Ibid.

<sup>404/</sup> Feilchenfeld, op. cit., p. 208 (tr. du Secrétariat)

égale. En fait, ce point de vue ne fut pas retenu par la Conférence de Londres, ni du reste par les parties elles-mêmes, et spécialement la Belgique. Les deux Etats considérèrent leur séparation comme la dissolution d'une union et s'investirent l'un et l'autre de la qualité d'Etat successeur à un Etat prédécesseur disparu. C'est la qualification que retint le Traité de Londres précité, du 19 avril 1839, conclu entre les cinq puissances et les Pays-Bas, et dont l'article 3 disposait que :

"L'union\* qui a existé entre la Hollande et la Belgique, en vertu du Traité de Vienne du 31 mai 1815, est reconnue par S. M. le Roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, être dissoute\*" 405/.

22) Il est d'autres cas pour lesquels les opinions divergent sur le point de savoir s'ils relèvent de l'article 22 ou de l'article 23. En tout état de cause, il est clair qu'il y a parenté de situation entre les deux types de succession et que, par conséquent, les solutions adoptées dans les deux cas quant au passage des dettes devraient au moins être analogues.

23) La seconde conclusion concerne la nature des problèmes que soulève la succession d'Etats en matière de dettes. Dans le cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat comme dans celui de la dissolution d'un Etat, les problèmes posés par la dévolution des dettes d'Etat supposent en dernière analyse la recherche d'un ajustement des intérêts des Etats en cause. Ces intérêts sont souvent importants, presque toujours contradictoires, et leur harmonisation, dans bien des cas, sera le résultat de difficiles négociations entre les Etats directement concernés par la succession d'Etats. Ces Etats sont les seuls à connaître véritablement leurs propres intérêts, souvent les mieux à même de les défendre, et en tout état de cause les seuls à savoir jusqu'où ils peuvent aller dans leurs concessions respectives. Ces considérations trouvent leur illustration la plus spectaculaire dans le cas déjà cité de 1830/1839, les Pays-Bas et la Belgique ayant refusé de se soumettre aux multiples propositions de règlement émanant d'Etats tiers, en l'occurrence les plus grandes puissances de l'époque. La solution fut l'oeuvre des Etats intéressés eux-mêmes, quand bien même on découvrirait une filiation entre les différents types de règlement qui leur furent proposés et les solutions qu'ils retinrent en fin de compte. S'il est incontestablement plus qu'utile, et tout à fait nécessaire, de laisser aux parties en cause la plus

---

405/ De Martens, éd., Nouveau Recueil des traités, t. XVI (op.cit.), p. 770.

grande latitude dans la recherche d'un accord acceptable pour chacune d'entre elles, il faut toutefois se souvenir que ce "face à face" pourrait, dans certaines hypothèses, s'avérer dommageable pour les intérêts de la partie la plus faible.

24) Compte tenu de ce qui précède, la meilleure solution, pour les deux types de succession envisagés aux articles 22 et 23, est d'adopter une règle supplétive commune qui s'applique dans les cas où les Etats concernés ne peuvent parvenir à un accord sur la dévolution de la dette de l'Etat prédécesseur. En outre, les précédents historiques analysés plus haut, ainsi que les considérations théoriques abondamment développées tout au long du présent projet d'articles, amènent la Commission à conclure que cette règle doit reposer sur l'équité.

25) Le paragraphe 1 de l'article 22 ainsi que l'article 23 disposent donc que, à moins que les Etats concernés n'en conviennent autrement, "la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur" passe à l'Etat ou aux Etats successeurs "dans une proportion équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes". Les Etats concernés sont "l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur" dans le cas de l'article 22, et "les Etats successeurs" eux-mêmes dans le cas de l'article 23, où l'Etat prédécesseur disparaît. Il convient de noter qu'à l'article 23 la Commission a omis le terme "concernés", qui figure à l'article 14, après les mots "les Etats successeurs", parce que l'article 23 vise une situation différente, qui a trait au passage de la dette et non des biens. Cette dette ne saurait être imposée à l'un des Etats successeurs par accord entre les autres Etats successeurs seulement.

26) En ce qui concerne la formule "à moins que [...] n'en conviennent autrement", la Commission tient à noter que cette expression ne signifie nullement que les parties peuvent convenir d'une solution qui ne serait pas équitable. Comme le montre la pratique des Etats, le principe directeur des négociations doit toujours être la recherche d'un partage équitable ou "juste" des dettes. De l'avis de certains membres, toutefois, le paragraphe 1 de l'article 22 pourrait, tel qu'il est rédigé, être interprété comme permettant à l'Etat prédécesseur de conclure un accord ne prévoyant pas une répartition équitable de la dette de l'Etat. De plus, cette disposition paraît contredire celle du paragraphe 2 de l'article 18, qui autorise les créanciers à refuser de reconnaître l'effet d'un tel accord. Aussi est-il suggéré que la Commission réexamine, en deuxième lecture, le paragraphe 2 de l'article 18 et ses rapports avec le paragraphe 1 de l'article 22.

27) En ce qui concerne l'expression "compte tenu de toutes les circonstances pertinentes", employée dans les deux articles, la Commission a opté pour cette formule bien qu'elle s'écarte de celle du paragraphe 2 de l'article 19 : "compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat". Bien que cette dernière formule puisse théoriquement être considérée comme englobant "toutes les circonstances pertinentes", la Commission lui a préféré la nouvelle expression pour les articles 22 et 23 afin d'éviter des divergences de vues entre ses membres sur le point de savoir s'il fallait mentionner expressément dans les deux articles, parmi les facteurs à prendre en considération, la "capacité contributive" (qui pourrait se traduire en anglais par "tax-paying capacity" ou "debt-servicing capacity"). Certains membres de la Commission ont estimé que cette capacité était l'un des facteurs les plus importants à prendre en considération pour régler la question du passage des dettes d'Etat. D'autres membres ont été d'avis qu'il ne fallait en faire mention nulle part car, en le mentionnant spécialement, on risquait d'exclure d'autres facteurs tout aussi importants. En outre, l'expression "capacité contributive" a été jugée trop vague pour pouvoir donner lieu à une interprétation uniforme. Il convient donc d'entendre les mots "compte tenu de toutes les circonstances pertinentes" comme embrassant tous les facteurs qui sont pertinents dans une situation donnée, y compris la "capacité contributive" - effective et potentielle - et les "biens, droits et intérêts" passant à l'Etat successeur en relation avec la dette d'Etat considérée. Il peut exister dans certains cas d'autres facteurs qui méritent particulièrement d'être pris en considération. L'importance relative de ces facteurs varie selon chaque cas d'espèce.

28) En adoptant pour les articles 22 et 23 l'expression "compte tenu de toutes les circonstances pertinentes", la Commission ne perd pas de vue la nécessité de maintenir une terminologie uniforme dans tout le projet d'articles. Mais elle n'a pas entrepris de passer en revue les expressions analogues déjà adoptées dans d'autres articles, car c'est là une tâche à laquelle il lui faudra se livrer lors de l'examen en deuxième lecture de l'ensemble du projet.

29) Le paragraphe 2 de l'article 22 est identique au paragraphe 2 de l'article 13 et a pour objet d'assimiler le cas de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat qui s'unit avec un autre Etat indépendant à celui où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare pour former un nouvel Etat. Les raisons d'une telle assimilation sont exposées dans le commentaire de l'article 13 à propos de la succession en matière de biens d'Etat<sup>406/</sup>. La Commission ne voit pas pourquoi ce cas serait traité de manière différente lorsqu'il s'agit de succession en matière de dettes d'Etat.

---

<sup>406/</sup> Voir, ci-dessus, par. 16 du commentaire aux articles 13 et 14.

## ARCHIVES D'ETAT

Introduction

53. Lorsqu'à sa vingt-huitième session, en 1976, la Commission a examiné le huitième rapport du Rapporteur spécial concernant les biens d'Etat, certains membres ont exprimé l'espoir que le Rapporteur spécial compléterait son projet d'articles sur les biens d'Etats, qui était rédigé en termes abstraits, par des articles expressément consacrés aux archives d'Etat. La Commission, faisant sien cet espoir, a déclaré dans son rapport de 1976, que "peut-être [le Rapporteur spécial] soumettra-t-il aussi en même temps un rapport spécialement consacré aux archives, pour que la Commission puisse terminer ses travaux sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat"<sup>407/</sup>. Dans son rapport de 1978, la Commission est revenue sur la question en déclarant qu'elle "pourra examiner, à sa trente et unième session, ... les dispositions concernant les archives", question sur laquelle "le Rapporteur spécial doit présenter un rapport"<sup>408/</sup>. Conformément à ce plan de travail, le Rapporteur spécial a présenté à la session en cours un onzième rapport (A/CN.4/322 et Corr.1 (anglais et français seulement) et Add.1 et 2), consacré à la question de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat, qui contient six projets d'articles.

54. La Commission, à sa session en cours, a centré son attention sur l'examen de deux de ces projets d'articles, à savoir les articles A et C, qui étaient initialement intitulés, respectivement "Passage des archives d'Etat" et "Etats ...

---

<sup>407/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Supplément No 10 (A/31/10), p. 334, par. 103 (Annuaire ... 1976, vol. II, (deuxième partie), p. 116, doc. A/31/10, par. 103). Il convient de noter que le Rapporteur spécial a traité diverses questions relatives à la succession d'Etats aux archives dans certains de ses rapports antérieurs, notamment dans son troisième rapport (Annuaire ... 1970, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226); son quatrième rapport (Ibid., 1971, vol. II, (première partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1); son sixième rapport (Ibid., 1973, vol. II, p. 3, doc. A/CN.4/267); et son septième rapport (Ibid., 1974, vol. II (première partie), p. 93, doc. A/CN.4/282).

<sup>408/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 289, par. 122 (Annuaire ... 1978, vol. II (deuxième partie), p. 123 et 124 (doc. A/33/10), par. 122).

nouvellement indépendants"<sup>409/</sup>. En outre, en examinant l'article A, elle s'est concentrée sur le problème de la définition des archives d'Etat, laissant de côté la question de la rédaction d'une ou de plusieurs dispositions générales applicables à tous les types de succession d'Etats.

409/ Les textes des quatre autres projets d'articles sont reproduits ci-après pour l'information de l'Assemblée générale :

#### "Article B

##### Succession aux archives d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat

Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat :

- 1) Le passage des archives d'Etat liées à l'administration et à l'histoire du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.
- 2) A défaut d'accord,
  - a) passent à l'Etat successeur :
    - i) les archives de toutes natures appartenant au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats,
    - ii) les archives d'Etat se rapportant exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, si elles ont été constituées dans ledit territoire;
  - b) restent à l'Etat prédécesseur :

les archives d'Etat se rapportant exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, si elles ont été constituées dans le territoire de l'Etat prédécesseur.
- 3) L'Etat auquel passent ou restent ces archives d'Etat fera, à la demande et aux frais de l'autre Etat, toute reproduction appropriée de ces archives d'Etat.

#### Article D

##### Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les archives d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur sous réserve des dispositions du paragraphe 2.
2. L'appartenance des archives d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou, le cas échéant, à ses parties composantes, est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

(Suite de la note page suivante)

Article E

Séparation d'une ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.
2. En l'absence d'un accord :
  - a) Les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur liées à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.
  - b) Les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles visées à l'alinéa a) du paragraphe 2 ci-dessus passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable.
3. Chacun des deux Etats effectuera, pour les besoins et à la demande de l'autre Etat, une reproduction appropriée des archives d'Etat qu'il a conservées ou qui lui sont passées selon le cas.
4. Les dispositions des paragraphes 2 et 3 ci-dessus sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.
5. Les dispositions des paragraphes 1 à 4 ci-dessus s'appliquent lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

Article F

Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et disparaît et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, le passage des archives d'Etat aux différents Etats successeurs est réglé par accord entre eux.
2. En l'absence d'un accord :
  - a) Les archives d'Etat de toute nature de l'Etat prédécesseur, en quelque lieu qu'elles se trouvent, passent à l'Etat successeur lorsqu'elles se rapportent exclusivement ou principalement au territoire de cet Etat successeur, à charge pour celui-ci d'en effectuer une reproduction appropriée pour les besoins, à la demande et aux frais des autres Etats successeurs.
  - b) Les archives d'Etat indivisibles ou qui se rapportent de manière égale aux territoires de deux ou plusieurs Etats successeurs passent à l'Etat successeur sur le territoire duquel elles se trouvent, moyennant une compensation équitable aux autres Etats successeurs concernés et à charge pour l'Etat successeur auquel elles passent d'en établir une reproduction appropriée pour les besoins et à la demande des autres Etats successeurs concernés.
  - c) Les archives d'Etat de la catégorie visée à l'alinéa b) ci-dessus, qui se trouvent hors du territoire de l'Etat prédécesseur dissous, passent à l'un des Etats successeurs concernés aux conditions prévues par cet alinéa b).



55. La Commission a adopté les textes des articles A et B (correspondant aux articles A et C initialement proposés par le Rapporteur spécial), qui pourraient être commodément incorporés dans l'ensemble du projet d'articles. Selon qu'il sera décidé que les "biens d'Etat" comprennent ou non les "archives d'Etat", lesdites dispositions pourraient ou bien être incorporées dans la deuxième partie du projet qui traite des biens d'Etat ou bien faire l'objet, après la troisième partie, d'une quatrième partie distincte. La Commission a jugé opportun de présenter ces deux projets d'articles à l'Assemblée générale et aux gouvernements sous la forme d'un additif à la série des vingt-trois projets d'articles adoptés en première lecture.

#### Observations générales

1) La Commission considère que les archives d'Etat, qu'elles soient ou non traitées comme un type de bien d'Etat, constituent un cas très particulier dans le contexte de la succession d'Etats. On sait que le principe du passage des biens d'Etat pris in abstracto touche tous les biens, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers, et peut s'appliquer facilement à des situations concrètes visant le transfert de biens tels que des locaux administratifs ou bâtiments de l'Etat, des casernes, des arsenaux, des barrages, des installations militaires, des centres de recherche de tous ordres, des usines, des manufactures, des matériels fixes ou roulants de chemin de fer, des aérodromes avec leurs équipements mobiliers ou immobiliers, des créances, des fonds et des signes monétaires, etc. Toutes ces catégories de biens d'Etat sont, en vertu même de leur nature, susceptibles d'appropriation et donc d'une attribution à l'Etat successeur, s'il y a lieu, en application des règles de succession d'Etats. Tel n'est pas nécessairement le cas des archives qui, par leur nature physique, leur contenu et la fonction qu'elles remplissent, peuvent apparaître comme susceptibles d'intéresser, à la fois et simultanément, l'Etat prédécesseur autant que l'Etat successeur. En effet, un bâtiment d'Etat situé sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ne peut que revenir à l'Etat successeur et, en cas de pluralité d'Etats successeurs, à l'un d'entre eux moyennant compensation accordée aux autres. De même des réserves monétaires, comme l'or par exemple, peuvent physiquement passer à l'Etat successeur, ou être réparties entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre plusieurs successeurs, si l'une ou l'autre solution est convenue entre les parties. Rien dans la nature physique des biens d'Etat de cette nature n'empêcherait la mise en oeuvre de toute solution dont pourraient convenir les Etats intéressés.

- 2) Les archives peuvent au contraire se révéler indispensables aussi bien à l'Etat successeur qu'à l'Etat prédécesseur et leur nature ne permet pas de les diviser ou de les découper. Mais les archives d'Etat sont des biens qui ont la particularité de pouvoir être reproduites, ce qui n'est pas le cas des autres biens immobiliers ou mobiliers faisant l'objet de la succession d'Etats. De tous les biens d'Etats, seules les archives sont ainsi susceptibles de dédoublement, ce qui permet de satisfaire le droit de l'Etat successeur à leur récupération et l'intérêt de l'Etat prédécesseur à leur utilisation.
- 3) Il convient d'insister davantage encore sur ce point à l'époque actuelle où, grâce à la révolution technologique, des documents de tout type ou presque peuvent être reproduits facilement et avec la plus grande rapidité.
- 4) Jalousement conservées, les archives constituent comme on l'a entrevu ci-dessus, le moyen indispensable d'administration d'une collectivité. Elles expriment et permettent à la fois la gestion de l'Etat, tout comme elles enferment les replis de l'histoire de l'humanité; de ce fait, elles sont utiles aussi bien au chercheur qu'à l'administrateur. Secrètes ou accessibles au public, elles représentent un patrimoine et un bien public dont l'Etat assure généralement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. "Les archives", déclarent des experts réunis par l'UNESCO en mars 1976, "forment une part essentielle du patrimoine de toute communauté nationale. Non seulement elles témoignent du développement historique, culturel et économique de tout pays et fournissent la base sur laquelle repose l'identité nationale, mais elles constituent également les titres essentiels permettant de faire valoir les droits des citoyens individuels"<sup>410/</sup>.
- 5) Les effets destructeurs des guerres ont porté des coups sévères à l'intégrité des fonds d'archives. L'importance de ces documents est parfois telle que le vainqueur s'empresse de faire évacuer sur son territoire ces précieuses sources d'information. Les affrontements armés n'ont pas pour conséquence uniquement l'éventuelle occupation d'une terre, mais aussi le dépouillement du terrier. Tous ou presque tous les traités d'annexion en Europe depuis le Moyen-Age, ont imposé aux vaincus la remise des archives appartenant au territoire cédé ou le concernant. Sans illusion sur la pratique draconienne des vainqueurs qui emportaient les

---

<sup>410/</sup> Consultation group to prepare a report on the possibility of transferring documents from archives constituted within the territory of other countries, Paris, 16-18 mars 1976, in co-operation with the International Council on Archives (I.C.A.) Final report (UNESCO document CC/76/US/9, April 1976), p. 2.

archives en bousculant sans ménagement les fonds constitués, la doctrine considérait les clauses de remise des archives à l'Etat annexant comme sous-entendues dans les rares traités où elles avaient été omises<sup>411/</sup>. Ces pratiques étaient de tous les temps et de tous les pays. C'est que les archives remises à l'Etat successeur, par la force en cas de besoin, servaient avant tout comme moyens de preuve et en tant que "titres de propriété" sur le territoire annexé, et étaient utilisées, et le sont davantage encore aujourd'hui, comme moyens d'administration du territoire.

6) Des différends ont sans cesse surgi à propos des archives d'Etat, dont ils montrent l'importance dans les affaires intérieures ainsi que dans les relations internationales, et de nombreux accords ont été conclus en vue du règlement de ces différends<sup>412/</sup>.

7) En analysant la pratique des Etats, telle qu'elle ressort de ces accords, on peut, comme l'a fait un auteur<sup>413/</sup>, dégager plusieurs conclusions qu'il est possible de résumer comme suit :

i) les clauses archivistiques sont très fréquentes lorsqu'il s'agit de traités de cession de territoires conclus entre puissances européennes et presque toujours absentes lorsqu'il est question de cas de décolonisation;

ii) les enlèvements d'archives sont de tous les temps et de tous les lieux. Leur restitution à leur titulaire de droit finit presque toujours par avoir lieu à plus ou moins long terme, sauf, semble-t-il, dans les cas de décolonisation. Mais le temps n'a pas encore déroulé toute sa durée et fait son oeuvre en ce domaine;

---

<sup>411/</sup> L. Jacob, La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion, Paris, Librairie Girard et Brière, 1915, passim et notamment p. 40 et 49.

<sup>412/</sup> Pour un tableau non exhaustif des traités et conventions contenant des dispositions relatives au passage d'archives en cas de succession d'Etats depuis 1600, voir le onzième rapport du Rapporteur spécial, A/CN.4/322 et Corr.1 (anglais et français seulement), p. 36 à 65.

<sup>413/</sup> Voir Ch. Keeskemeti, "Les contentieux archivistiques. Etude préliminaire sur les principes et les critères à retenir lors des négociations", UNESCO, doc. PGI-77/WS/1, Paris, 30 juin 1977 (reproduit dans France, Direction des Archives, Actes de la dix-septième Conférence internationale de la Table ronde des archives (Cagliari, 5-8 octobre 1977), Paris, Imprimerie nationale). Cette étude a constitué en fin de compte la substance du rapport du Directeur général de l'UNESCO "Sur l'étude des problèmes relatifs aux transferts vers les pays d'origine des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays" (doc. 20C/102 du 24 août 1978).

iii) les archives à caractère administratif ou technique concernant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur dans tous les types de succession d'Etats et en général sans grandes difficultés;

iv) les archives à caractère historique passent à l'Etat successeur un peu en fonction des circonstances, sans que les archivistes puissent toujours expliquer leur transfert à l'Etat successeur, ni, à l'inverse, les juristes leur conservation par l'Etat prédécesseur.

8) Revenons à la première conclusion. Pratiquement tous les traités de cession de territoires conclus en Europe depuis le Moyen-Age prévoient des clauses particulières, et le plus souvent très précises, relatives au sort des archives des territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats<sup>414/</sup>. Les cas de successions d'Etats visés dans ces traités recouvrent, grosso modo, dans la typologie retenue par la Commission du droit international, ceux du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre, et de la séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat.

9) A l'inverse, dans les cas modernes de décolonisation, on ne relève que fort peu - en dépit du très grand nombre d'Etats nouvellement indépendants - de stipulations conventionnelles consacrées au sort des archives. L'absence de clauses archivistiques dans les accords concernant l'indépendance de territoires coloniaux, paraît d'autant plus surprenante que ces accords, fort nombreux du reste, règlent pourtant la succession aux biens au surplus non seulement immobiliers, mais aussi mobiliers, c'est-à-dire de même nature que les archives elles-mêmes<sup>415/</sup>.

---

<sup>414/</sup> Voir Jacob, op. cit.

<sup>415/</sup> On peut relever un très grand nombre de traités relatifs à des transferts d'archives judiciaires dans des cas de décolonisation. Mais il s'agit là de transferts de dossiers judiciaires pour des litiges encore en instance devant des juridictions d'appel ou de cassation situées sur le territoire de l'ancienne puissance administrante et intéressant des ressortissants de l'Etat nouvellement indépendant. L'Etat prédécesseur ne peut en effet continuer à juger des affaires relevant désormais de la souveraineté judiciaire de l'Etat successeur. On peut citer de nombreux accords à ce sujet. Voir par exemple, pour la France et les territoires devenus indépendants, "Accord relatif aux dispositions transitoires en matière de justice entre la République française et la République centrafricaine fait à Paris le 12 juillet 1960" (Journal officiel de la République française [ci-après "JORF"] 30 juillet 1960, p. 7043 et Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (Publication des Nations Unies, No de vente E.F.77.V.9) [ci-après "Documentation ..."] p. 150; accord France-Tchad du même jour (JORF, 30 juillet 1960, p. 7044, et "Documentation ...", p. 157); accord France-Congo du même jour (JORF, 30 juillet 1960, p. 7043, et "Documentation ...", p. 163; accord France-Gabon du 15 juillet 1960 (JORF, 30 juillet 1960, p. 7048, et "Documentation ...", p. 182);

(suite de la note page suivante)

10) Les raisons sont nombreuses. Par exemple la décolonisation ne peut pas être d'emblée un phénomène de totalité et d'instantanéité; elle est plutôt, au moins au départ, purement nominale en attendant d'aller vers son approfondissement progressif, de sorte que le problème des archives est rarement posé par priorité dans ce phénomène de superficialité que revêt presque nécessairement la décolonisation première. Les Etats nouvellement indépendants subissent d'emblée la tyrannie des problèmes quotidiens et sont confrontés immédiatement à des priorités économiques ou autres qui les absorbent et les empêchent de percevoir tout de suite l'importance des archives pour leur propre développement. De surcroît le sous-développement hérité dans tous les domaines par les Etats nouvellement indépendants s'exprime précisément, aussi, dans un apparent désintéressement à l'égard de l'exercice d'un droit à récupération des archives. Enfin, le rapport de forces entre l'ex-puissance administrante et l'Etat nouvellement indépendant permet la plupart du temps à la première d'éluider le problème du transfert des archives et de faire prévaloir des solutions unilatérales dans ce domaine.

11) Vu ce contexte historique, la Commission tient à souligner combien il importe que les Etats coopèrent étroitement en vue de résoudre les contentieux archivistiques, en tenant compte tout particulièrement des recommandations pertinentes d'organisations internationales telles que l'UNESCO, qui expriment les exigences modernes des Etats en ce qui concerne le droit aux archives et au patrimoine culturel<sup>416/</sup>. Il devrait être fait obligation aux Etats prédécesseurs et aux Etats successeurs de négocier de bonne foi et avec la détermination irréprochable de

---

(suite de la note 415/ )

accord France-Madagascar du 2 avril 1960 (JORF, 2 juillet 1960, p. 5968 et "Documentation ...", p. 290); accord France-Fédération du Mali du 4 avril 1960 (JORF, 2 juillet 1960, p. 5969 et "Documentation ...", p. 315); échange de lettres entre la France et la Haute-Volta relatif au transfert des dossiers en instance devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, Paris 24 avril 1961 (JORF, 6 février 1962, p. 1315, et "Documentation ...", p. 439); échange de lettres France-Dahomey du 24 avril 1961 (JORF, 6 février 1962, p. 1285, et "Documentation ...", p. 128); échange de lettres France-Mauritanie du 19 juin 1961 (JORF, 6 février 1962, p. 1335, et "Documentation ...", p. 343); échange de lettres France-Niger du 24 avril 1961 (JORF, 6 février 1962, p. 1306, et "Documentation ...", p. 372); échange de lettres France-Côte d'Ivoire du 24 avril 1961 (JORF, 6 février 1962, p. 1269, et "Documentation ...", p. 231), etc.).

<sup>416/</sup> Pour d'autres renseignements sur cette question, voir plus loin les paragraphes 27 à 35 du commentaire relatif à l'article B.

parvenir à une solution satisfaisante pour résoudre ces contentieux. Le Directeur général de l'UNESCO écrit que "comme le caractère patrimonial des archives en tant que biens d'Etat procède de la souveraineté même de l'Etat, les problèmes liés à la propriété et au transfert d'archives d'Etat sont essentiellement de nature juridique. Il convient donc de les résoudre, essentiellement par la voie de négociations et d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre les Etats intéressés"<sup>417/</sup>.

### Article A

#### Archives d'Etat

Aux fins des présents articles, les "archives d'Etat" s'entendent d'un ensemble de documents de toute nature qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat.

#### Commentaire

1) L'article A définit l'expression "archives d'Etat" telle qu'elle est utilisée dans les présents articles. Cette expression s'entend d'"un ensemble de documents de toute nature" remplissant deux conditions. Il doit s'agir d'un ensemble de documents qui, premièrement, "appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne" et, deuxièmement, "étaient conservés par [l'Etat prédécesseur] en cette qualité d'archives d'Etat". La première condition est donc calquée sur la formule de renvoi au droit interne, adoptée à l'article 5 qui définit l'expression "archives d'Etat". Mais la deuxième condition n'est pas limitée par les mots "conformément à son droit interne". En détachant du droit interne d'un Etat ce deuxième élément, la Commission a cherché à éviter une situation peu souhaitable où certains Etats prédécesseurs pourraient soustraire le gros des documents publics d'origine récente - les "archives vivantes" - à l'application des présents articles pour la simple raison que leur droit interne ne les qualifie pas d'archives d'Etat. Il faut signaler que dans un certain nombre de pays de telles "archives vivantes" ne sont classées "archives d'Etat" qu'au bout d'un certain temps - 20 ou 30 ans par exemple.

---

<sup>417/</sup> UNESCO document 20C/102, op.cit., par. 19.

2) Bien que la science archivistique entende généralement par "archives";  
"a) la documentation constituée par des institutions ou des personnes physiques ou morales du fait de leur activité et délibérément conservée; b) l'institution qui gère cette documentation; c) les locaux qui l'abritent"<sup>418/</sup>, les présents articles traitent d'un "ensemble de documents de toute nature", soit de la catégorie a) exclusivement. Les autres catégories, à savoir les institutions administratives ainsi que les locaux de celles-ci, sont considérées comme des biens immobiliers et relèvent en conséquence de la deuxième partie du présent projet.

3) L'expression "documents" (de toute nature) doit être interprétée au sens le plus large. Le document d'archives est tout ce qui contient des "données authentiques qui peuvent servir à des buts scientifiques, officiels et pratiques", selon la réponse yougoslave au questionnaire établi par la Conférence de la Table ronde internationale des archives<sup>419/</sup>. Ces documents peuvent relever de l'écrit ou de ce qui ne l'est pas et être établis sur des matières très diverses telles que papier, parchemin, tissu, pierre, bois, verre, pellicule, etc.

4) Certes "la conservation des sources écrites" demeure la base même de la constitution des archives d'un Etat, mais le critère de la présentation matérielle de l'objet, et même celui de sa provenance, jouent un rôle dans la définition du document d'archives. Des gravures, des dessins, des plans, ne comportant aucune "écriture", peuvent être des pièces d'archives. Des collections numismatiques font parfois partie intégrante de fonds d'archives. Il ne s'agit pas seulement de collections historiques de papier monnaie ou d'échantillons ou de matrices ou de spécimens de billets de banque ou de "coins". Il existe même des collections de pièces de monnaie dans des fonds d'archives nationales ou dans des bibliothèques nationales. Le fait est signalé en Roumanie, en Italie, au Portugal, en Angleterre (où le "Public Record Office" possède une collection de "coins" de frappe et de fausses pièces) et en France (où la Bibliothèque nationale à Paris abrite une grande collection numismatique du Cabinet des médailles). Des documents iconographiques, qui normalement ont vocation pour rejoindre des musées, sont parfois conservés dans des institutions d'archives nationales, en raison le plus

---

<sup>418/</sup> Y. Pérotin, "Le concept d'archives et les frontières de l'archivistique", France, Direction des archives nationales, Actes de la septième Conférence de la Table ronde internationale des archives, Paris, Imprimerie nationale, 1963, p. 9.

<sup>419/</sup> Ibid., p. 10.

souvent de leur appartenance intime ou annexe à des collections d'archives. Des documents iconographiques, liés à des personnalités ou à des événements politiques, sont classés et gérés dans le cadre des archives nationales. C'est le cas en Angleterre où le "Public Record Office" abrite une importante collection de documents iconographiques ainsi qu'une grande série de dessins techniques provenant du "Patent Office", en Italie où l'"Archivio centrale dello Stato" conserve des photographies de tous les personnages politiques, scientifiques, ecclésiastiques, en Argentine où l'"Archivo gráfico" remplit la même fonction. Font partie des archives proprement dites les épreuves photographiques dans certains pays. Ainsi en Pologne les Archives nationales reçoivent des épreuves des agences photographiques d'Etat. Certains documents sonores et certains films cinématographiques sont considérés comme des "archives" dans de nombreuses législations nationales (France, Suède et Tchécoslovaquie, par exemple) et attribués de ce fait et dans certaines conditions tantôt à l'administration des archives d'Etat, tantôt à des bibliothèques ou musées, tantôt à d'autres institutions. Lorsqu'ils sont attribués à l'administration des archives d'Etat, ces documents sonores doivent être considérés comme faisant partie intégrante des archives et suivre le sort de ces dernières en cas de succession d'Etats. Aux Etats-Unis les films commerciaux sont soumis au copyright et enregistrés par la Library of Congress tandis que les oeuvres cinématographiques réalisées par l'armée et certaines institutions publiques américaines sont versées aux archives d'Etat. En Finlande un comité présidé par le Directeur des Archives nationales veille à la création et à la conservation des archives cinématographiques<sup>420/</sup>.

5) L'expression "documents de toute nature" est censée viser des documents quel qu'en soit le sujet - diplomatique, politique, administratif, militaire, civil, ecclésiastique, historique, géographique, législatif, judiciaire, financier, fiscal, cadastral, etc.; quelle qu'en soit la nature - documents manuscrits ou imprimés, dessins, photographies, leurs originaux ou leurs copies, etc.; quelle qu'en soit la présentation matérielle - papier, parchemin, pierre, bois, ivoire, pellicule, cire, etc.; et quelle qu'en soit l'appartenance.

6) L'expression "documents de toute nature", ne s'entend toutefois pas des objets d'art, qui peuvent en outre avoir une valeur culturelle et historique. Le passage de ces objets est soit pris en considération dans les dispositions relatives aux biens d'Etat, soit traité du point de vue de leur retour ou de leur restitution plutôt que comme un problème de succession d'Etats.

---

<sup>420/</sup> Pour d'autres exemples, voir ibid., p. 30 et 31.



7) Les instruments diplomatiques utilisent des expressions diverses pour désigner les archives qui tombent sous le coup du présent article. Ils citent par exemple nommément "les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature"<sup>421/</sup>; "les archives, documents et registres concernant l'administration civile, militaire et judiciaire des territoires cédés"<sup>422/</sup>; "tous les titres, plans, matrices cadastrales, registres et papiers"<sup>423/</sup>; "toutes archives du gouvernement et tous rapports, papiers ou documents qui ont trait à la cession ou aux droits et à la propriété des habitants des îles cédées"<sup>424/</sup>; "tous les documents se rapportant exclusivement à la souveraineté abandonnée ou cédée ... les archives officielles, exécutives aussi bien que judiciaires"<sup>425/</sup>, "documents, actes et archives ... les registres de l'état civil, les registres fonciers, les registres cadastraux ..."<sup>426/</sup>, etc.

---

<sup>421/</sup> Expressions figurant dans plusieurs dispositions du Traité de Versailles du 28 juin 1919 (partie III, sect. I, art. 38 concernant l'Allemagne et la Belgique, sect. V, art. 52 concernant l'Allemagne et la France pour l'Alsace-Lorraine; sect. VIII, art. 158 concernant l'Allemagne et le Japon pour le Chantoung); (de Martens, Nouveau Recueil général de traités), troisième série, tome XI, Leipzig, 1923, p. 358, 380, 381 et 443), ainsi que dans le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 (art. 93 sur l'Autriche) (ibid., p. 715) et dans le Traité de Trianon du 4 juin 1920 (art. 77 sur la Hongrie) (ibid., tome XII, p. 443).

<sup>422/</sup> Traité de paix entre l'Empire allemand et la France, signé à Francfort le 10 mai 1871 (art. 3), de Martens, Nouveau Recueil général de traités (Gottingue, 1874, tome XIX, p. 689).

<sup>423/</sup> Convention additionnelle au Traité de paix, signée à Francfort le 11 décembre 1871, (art. 8) (ibid., (1875), tome XX, p. 854)..

<sup>424/</sup> Article premier, par. 3 de la Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises, signée à New York, le 4 août 1916 (texte anglais dans American Journal of International Law, 1917, tome XI, supplément, p. 53; texte français en traduction dans Revue générale de droit international public (Paris, A. Pédone, éd., 1917, vol. XXIV, p. 454 en note).

<sup>425/</sup> Article VII du Traité de paix entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique, signé à Paris le 10 décembre 1898; Malloy, op. cit., p. 1693.

<sup>426/</sup> Voir par exemple l'article 8 du Traité entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne relatif à certaines parcelles frontalières, signé le 8 avril 1960, Nations Unies, Recueil des traités, vol. 508, p. 154.

8) On trouve une définition très détaillée de l'expression "archives" à l'article 2 de l'Accord du 23 décembre 1950 entre l'Italie et la Yougoslavie<sup>427/</sup> conclu à la suite du Traité de paix du 10 février 1947: Elle embrasse les archives historiques ou d'intérêt culturel ainsi que les archives administratives, et, parmi ces dernières, les documents intéressant à la fois tous les services publics, les diverses catégories de population, les catégories de biens, de situations ou de rapports juridiques privés. Cet article 2 se lit ainsi :

"Sont visés sous la dénomination d'archives et documents d'ordre administratif aussi bien les actes de l'administration centrale que ceux des administrations publiques locales.

Sont particulièrement [visés] (...)

Les actes (...) tels que registres, cartes et plans cadastraux, plans, dessins, projets, statistiques et autres documents similaires des administrations techniques concernant entre autres les travaux publics, les chemins de fer, les mines, les eaux publiques, les ports et les chantiers maritimes;

Les actes intéressant soit l'ensemble, soit une catégorie de la population, tels que : actes de l'état civil, statistiques, registres, ou autres preuves documentaires des diplômes d'instruction, ou des certificats d'aptitude à l'exercice de certaines professions;

Les actes concernant certaines catégories de biens, de situation ou de rapports juridiques privés, tels que : actes notariés, dossiers judiciaires, y compris les dépôts judiciaires en argent et autres valeurs (...);

Sous la dénomination d'archives et documents historiques sont visés, outre le matériel d'archives d'intérêt historique proprement dit, les documents, les actes, les plans et les projets concernant les monuments d'intérêt historique et culturel."

9) Il convient de noter qu'on ne peut établir aucune distinction absolue entre les "archives" et les "bibliothèques". Si les archives sont généralement considérées comme des "documents faisant partie d'ensembles organiques" et les bibliothèques comme composées de livres constituant des "unités isolées ou individuelles", il n'en reste pas moins que la distinction n'est pas absolue, de sorte que des documents d'archive sont souvent reçus dans les bibliothèques et inversement des pièces de bibliothèques sont parfois accueillies dans les archives. L'entrée de documents de bibliothèques dans les archives ne vaut pas seulement pour des livres

---

<sup>427/</sup> Accord entre la République italienne et la République populaire fédérative de Yougoslavie concernant la répartition des archives et des documents d'ordre administratif ou d'intérêt historique se rapportant aux territoires cédés aux termes du Traité de paix, signé à Rome le 23 décembre 1950 (*Ibid.*, vol. 171, p. 292).

rares ou épuisés, assimilables ainsi à des "Unités isolées", ou pour des manuscrits qui par nature possèdent ce caractère d'être des "unités isolées". A l'inverse, des bibliothèques achètent ou reçoivent en dons ou en legs des archives de personnalités ou d'hommes d'Etat. Ainsi entre archives et bibliothèques existent des zones particulières d'interférence, étendues par le système de dépôt légal notamment de la presse dans certains pays, et par le fait que l'administration des archives est parfois la rédactrice de publications officielles ou l'éditrice de l'administration.

10) De la même manière, il n'y a pas de cloisonnement étanche entre "archives" et "musées" : certaines collections d'archives figurent dans des musées et divers objets de musées se trouvent dans des archives. Selon Pérotin :

"En Angleterre on estime qu'il est normal que des documents d'archives liés à des fonds muséographiques suivent ces derniers et inversement que certains objets (comme des coffres) suivent la destinée des papiers; (...) localement, les musées possèdent des documents d'archives achetés, reçus en dons ou provenant de sociétés savantes (...). Aux Pays-Bas, on cite comme documents légitimement conservés dans les musées, des atlas historiques, et comme, cas inverse, des matrices de sceaux, conservées aux archives. Il est parlé dans l'Etat de Westphalie des coffres et autres objets liés par destination aux archives (...). En URSS, les fonds de documents manuscrits conservés à titre provisoire dans les musées de l'URSS sont contrôlés par les archives; les grands "archives-musées" autonomes, créés par résolution spéciale (Gorki, Mendéleiev, etc.) n'y échappent pas (...). Au Portugal, le musée régional de Viseu conserve une partie des parchemins du chapitre cathédral du siège, dont le reste est aux archives du district ou à Lisbonne, à la Torre de Tombo (...). En Turquie, (...) les archives du palais des anciens sultans demeurent au musée Topkapi-Sayari avec une partie des registres des tribunaux religieux, registres dont les homologues provinciaux sont, dans 19 cas exactement, conservés dans les musées" 428/.

11) Au cours de l'examen de l'article A, plusieurs membres de la Commission ont exprimé des réserves au sujet du texte tel qu'il est rédigé. En adoptant, à titre provisoire, l'article 4, la Commission tient à préciser qu'elle n'a pas cherché à donner des archives d'Etat une définition définitive; il faut plutôt voir dans le texte de cet article un premier pas vers une telle définition. La Commission voudrait appeler plus particulièrement l'attention des gouvernements sur le présent article et les prier de formuler des observations à son sujet, afin de pouvoir s'inspirer d'un aussi grand nombre de suggestions et de commentaires que possible dans la poursuite de ses travaux en la matière.

---

428/ Pérotin, op. cit., p. 45.

## Article B

### Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant :

a) les archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, passent à l'Etat nouvellement indépendant;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire, passe à l'Etat nouvellement indépendant.

2. Le passage ou la reproduction appropriée des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles visées au paragraphe 1 et intéressant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat.

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat nouvellement indépendant la meilleure preuve disponible relative aux documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières ou qui sont nécessaires pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat nouvellement indépendant en application des autres dispositions du présent article.

4. Les paragraphes 1 à 3 s'appliquent lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants.

5. Les paragraphes 1 à 3 s'appliquent lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.

6. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

### Commentaire

1) Le présent article envisage principalement, comme les articles 11 et 20, le cas d'un Etat nouvellement indépendant qui apparaît sur la scène internationale à la suite de la décolonisation. La Commission a adopté cet article relatif aux Etats nouvellement indépendants avant de se pencher sur les autres types de succession et le soumet à l'Assemblée générale parce qu'elle considère que le problème de la succession en matière d'archives revêt aujourd'hui une acuité particulière dans le cas de la décolonisation et que la Commission a un besoin urgent de connaître les vues des gouvernements pour poursuivre ses travaux sur la question des archives.

2) La Commission a déjà eu l'occasion de préciser à plusieurs reprises la notion d'"Etat nouvellement indépendant" dans le cadre de la typologie du présent projet.

Il convient de se rapporter en particulier à la définition du paragraphe 1 e) de l'article 2 et aux commentaires relatifs à ce paragraphe<sup>429/</sup> ainsi qu'aux articles 11 et 20<sup>430/</sup>.

3) Le présent article est étroitement calqué sur l'article 11, encore que certains éléments nouveaux aient été rajoutés en raison du caractère unique que revêtent les archives d'Etat comme catégorie de biens qui passent d'un Etat à un autre lors d'une succession d'Etats.

4) Le paragraphe 1 a) a trait aux "archives" - et non pas nécessairement aux "archives d'Etat" - ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats avant la période de dépendance et qui sont devenues archives d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance. Comme on ne peut trouver aucune raison de s'écarter de la règle énoncée au paragraphe 1 a) de l'article 11 relatif à la succession d'un Etat nouvellement indépendant à des biens meubles, le libellé du paragraphe 1 a) du présent article est le même que celui adopté pour la disposition susmentionnée, sauf pour le mot "archives".

5) En employant l'expression "archives" plutôt qu'"archives d'Etat" au début de la disposition, la Commission entend faire porter le paragraphe 1 a) sur les archives ayant appartenu au territoire en question, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper du statut politique qu'avait ce territoire ou du point de savoir qui détenait les archives pendant la période précoloniale - le gouvernement central, une administration locale ou des tribus indigènes, des missions religieuses, des entreprises privées ou des particuliers.

6) Ces archives historiques de la période précoloniale ne sont pas les archives de l'Etat prédécesseur mais les archives du territoire lui-même, qui les a constituées au cours de son histoire ou les a acquises avec des fonds propres ou d'une autre manière. C'est à l'Etat nouvellement indépendant qu'elles doivent par conséquent revenir, indépendamment de toute question de succession d'Etats, si elles se trouvent encore sur le territoire de l'Etat au moment de son accession à l'indépendance; l'Etat intéressé peut demander la restitution des archives si elles ont été retirées du territoire par la puissance coloniale.

7) On peut trouver des exemples du passage d'archives historiques dans certains traités. On rappellera ainsi que dans le cas de l'annexion de l'Ethiopie,

---

<sup>429/</sup> Voir, ci-dessus, par. 6) du commentaire à l'article 2.

<sup>430/</sup> Voir, ci-dessus, par. 1) à 3) du commentaire à l'article 11 et par. 1) et 2) du commentaire à l'article 20.

les archives qui avaient été emportées d'Ethiopie ont dû être restituées par l'Italie lorsque, après la seconde guerre mondiale, un terme a été mis à sa colonisation. L'article 37 du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 disposait en effet que "... L'Italie restituera toutes (...) archives et objets de valeur historique, appartenant à l'Ethiopie ou à ses ressortissants, et transportés d'Ethiopie en Italie depuis le 3 octobre 1935"<sup>431/</sup>. Dans le cas du Viet Nam, une convention franco-vietnamienne en matière d'archives, signée le 15 juin 1950, prévoyait en son article 7 que les archives constituées par le Gouvernement impérial et ses Kinh Luoc conservées aux Archives centrales devaient revenir au Gouvernement du Viet Nam<sup>432/</sup>.

8) Dans le cas de l'Algérie, les archives se rapportant à l'histoire de ce pays antérieure à la colonisation avaient été soigneusement inventoriées, enrichies et conservées à Alger par l'autorité française administrante, jusqu'à la veille de l'indépendance où elles furent évacuées vers la France, à Nantes, Paris et surtout dans un dépôt spécial d'archives à Aix-en-Provence. Il s'agissait de ce que l'on appelle communément le "fonds arabe", le "fonds turc" et le "fonds espagnol". Les négociations entre les deux gouvernements ont permis le retour en 1966 de registres de soldes de janissaires, constituant une partie des documents du fonds turc, ainsi que des microfilms d'une partie du "fonds espagnol". En effet, par un échange de lettres algéro-français du 23 décembre 1966, le Gouvernement algérien s'est fait restituer "450 registres originaux en langues turque et arabe relatifs à l'administration de l'Algérie avant 1830", c'est-à-dire avant l'occupation coloniale française. Le même échange de lettres prévoyait qu'avant juillet 1967, la Bibliothèque nationale d'Alger recevrait sans frais un microfilm des documents en langue espagnole transférés d'Algérie à Aix-en-Provence à la veille de l'indépendance et qui constituaient ce "fonds espagnol" d'Algérie, relatif à l'occupation

---

<sup>431/</sup> Nations Unies, Recueil des traités, vol. 49, p. 21. Sur la base de cet article 37 (et de l'article 75) de ce traité de paix, l'Ethiopie et l'Italie ont conclu un "accord concernant le règlement des questions économiques et financières et la collaboration économique", signé à Addis-Abéba le 5 mars 1956 et comportant trois annexes A, B et C, fournissant la liste énumérative des archives et objets d'intérêt historique qui avaient été restitués ou devaient être restitués par l'Italie à l'Ethiopie. Ibid., vol. 267, p. 205 à 217.

<sup>432/</sup> Les "Kinh Luoc" étaient les gouverneurs ou préfets de l'Empereur d'Indochine avant l'occupation française de la Péninsule indochinoise.

espagnole de côtes algériennes. Le même échange de lettres précisait que les questions d'archives non réglées par cet instrument feraient l'objet d'échanges de vues ultérieurs. Ainsi l'Algérie a posé à nouveau en 1974 le problème de ses archives historiques. A l'occasion de la visite en Algérie du Président de la République française, en avril 1975, une restitution de 155 cartons d'archives historiques algériennes faisant partie du "fonds arabe", a été réalisée par le Gouvernement français<sup>433/</sup>.

9) Les documents historiques des Pays-Bas se rapportant à l'Indonésie ont fait l'objet de conversations entre l'ancienne puissance administrante et l'Etat nouvellement indépendant, dans le cadre d'une coopération dans le domaine des biens à caractère culturel et historique. On mentionnera dans ce cadre l'Accord intervenu en 1976 entre les deux pays et dans lequel on relève notamment :

"Qu'il est souhaitable de faire en sorte que certains biens culturels, comme les documents ethnographiques et les archives, puissent être exposés et étudiés dans l'autre pays pour combler les lacunes des collections d'objets culturels déjà constituées dans ces deux pays, l'objectif étant de promouvoir la compréhension mutuelle et une connaissance plus éclairée de la culture et de l'histoire de chaque pays.

Qu'en règle générale, les archives doivent être conservées par l'administration dont elles proviennent <sup>434/</sup>."

10) La Conférence internationale de la Table ronde des archives a mis en relief, de la façon suivante, la règle énoncée au paragraphe 1 a) :

"Il semble incontestable que la métropole doit remettre aux Etats qui accèdent à l'indépendance tout d'abord les archives antérieures à l'établissement du régime colonial, lesquelles sont sans discussion la propriété du territoire (...). Il est (...) regrettable que les conditions dans lesquelles s'est fait le passage des pouvoirs d'une autorité à l'autre n'aient pas permis d'assurer toujours la régularité de cette transmission d'archives qu'on peut tenir pour indispensable <sup>435/</sup>."

11) Le paragraphe 1 b) qui se rapporte à ce qu'on appelle parfois les archives "administratives" prévoit qu'elles passent elles aussi à l'Etat nouvellement indépendant. La Commission a évité d'employer cette expression qui n'est pas

---

<sup>433/</sup> Voir additif 2 au onzième rapport sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités présenté par le Rapporteur spécial (A/CN.4/322/Add.2, par. 28, 29 et 31.

<sup>434/</sup> Document A/32/203, p. 7.

<sup>435/</sup> France, Direction des archives, Actes de la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives, Paris, Imprimerie nationale, 1963, p. 43 et 44.

assez précise pour être employée dans un texte juridique et a décidé de désigner cette catégorie d'archives par la formule "la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats doit se trouver sur ce territoire".

12) Dans le cas de la décolonisation de la Libye, la résolution 388 (V) du 15 décembre 1950 de l'Assemblée générale, intitulée "Dispositions économiques et financières relatives à la Libye", a exprimé le souci des Nations Unies de voir le nouvel Etat indépendant disposer au moins des archives administratives les plus indispensables à la gestion courante. La résolution précitée a précisé en conséquence, en son article premier, paragraphe 2, alinéa a), que seront immédiatement transférés "les archives et les documents appropriés de caractère administratif ou d'intérêt technique concernant la Libye ou se rapportant à des biens dont le transfert est prévu par la présente résolution" 436/.

13) La Conférence internationale de la Table ronde des archives a déclaré à cet égard :

"Il semble incontestable que les [anciennes puissances administrantes] ont (...) le devoir de remettre tous les documents qui permettent d'assurer la continuité de l'activité administrative et de préserver les intérêts des populations locales (...). Par conséquent, les titres de propriété de l'Etat et des institutions parapubliques, les documents concernant les bâtiments publics, les chemins de fer, les ponts et chaussées, etc., les documents cadastraux, les états de recensement, les registres d'état civil indigène, etc., seront normalement remis avec le territoire lui-même. Ceci suppose la transmission régulière des archives administratives locales aux nouvelles autorités. Il est parfois regrettable que les conditions dans lesquelles s'est fait le passage des pouvoirs d'une autorité à l'autre n'aient pas permis d'assurer toujours la régularité de cette transmission d'archives qu'on peut tenir pour indispensable 437/."

---

436/ Mais dans le cas de l'Erythrée, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté des dispositions dont certaines ne sont pas entièrement en harmonie avec celles qu'elle avait retenues un an plus tôt pour la Libye. L'article 2, paragraphe 2, de la résolution 530 (VI) du 29 janvier 1952, intitulée "Dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée", avait permis à l'Italie de céder à sa convenance, à la puissance provisoirement administrante, soit l'original, soit la copie des documents et archives.

437/ France, Direction des archives, Actes de la sixième Conférence internationale (op. cit.), p. 43 et 44.



- 14) Le paragraphe 2 de l'article B a trait aux parties des archives d'Etat qui, tout en n'étant pas visées par le paragraphe 1, "intéressent" le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Ce paragraphe prévoit que le passage de ces documents, ou leur reproduction appropriée, est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant. Cet accord est cependant soumis à la condition que chacune des parties doit "bénéficier aussi largement et équitablement que possible" des documents en cause.
- 15) Une des catégories des archives d'Etat visées par le paragraphe 2 est celle des documents accumulés par la puissance administrante pendant la période coloniale et liés à l'imperium ou au dominium de celle-ci et d'une façon générale à sa politique coloniale dans le territoire concerné. L'ancienne métropole veille en général à faire évacuer tous ces documents avant l'accession du territoire à l'indépendance et de nombreuses considérations de politique ou d'opportunité l'empêchent de les transférer à l'Etat nouvellement indépendant.
- 16) La même Conférence internationale de la Table ronde des archives a déclaré :

"Il est apparu juridiquement fondé de distinguer dans les archives entre les fonds de souveraineté et les fonds d'administration : les premiers concernant essentiellement les relations entre la métropole et sa représentation dans le territoire, compétente dans les matières diplomatique, militaire et de haute politique, sont du ressort de la métropole dont ils concernent directement l'histoire 438/."

Un autre auteur a exprimé la même opinion :

"L'émancipation pose un problème neuf, le droit des nouveaux Etats à détenir les archives indispensables à la défense de leurs droits, à l'exécution de leurs obligations, à la continuité de la gestion administrative des populations, reste incontestable. Mais il est d'autres catégories d'archives conservées sur place, et qui, sans utilité pratique immédiate pour les Etats successeurs, intéressent au premier chef la puissance coloniale. A bien voir, ces archives sont de même nature que celles qui, dans la plupart des circonstances de l'histoire européenne, restent incontestablement la propriété des Etats cédants 439/."

- 17) Il est néanmoins indéniable que certains des documents liés à l'imperium ou au dominium de l'ancienne puissance administrante "intéressent" aussi (et parfois même au premier chef) l'Etat nouvellement indépendant. Il s'agit par exemple, des documents relatifs à la conclusion de traités applicables au territoire concerné ou

---

438/ Ibid., p. 44.

439/ C. Laroche, "Les archives françaises d'outre-mer", Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer", tome XXVI, séance du 18 mars 1966, p. 13.

aux relations diplomatiques entre la puissance administrante et des Etats tiers au sujet de ce territoire. S'il n'est guère réaliste pour l'Etat nouvellement indépendant de s'attendre à obtenir immédiatement le transfert de tous les documents liés à l'imperium ou au dominium de l'Etat prédécesseur, il serait tout à fait contraire à l'équité que l'Etat nouvellement indépendant soit privé de tout accès à ces documents ou tout au moins à ceux de ces documents qui revêtent aussi un intérêt pour lui.

18) Il n'y a donc pas de règle simple qui puisse régir de manière satisfaisante le passage ou le non-passage de cette catégorie de documents des archives d'Etat. La Commission estime que la meilleure solution serait que les Etats intéressés règlent la question au moyen d'un accord fondé sur le principe de l'intérêt mutuel et de l'équité. Au cours des négociations en vue d'un tel accord, les Etats devraient tenir dûment compte de la nécessité de préserver l'unité des fonds d'archives ainsi que de la technologie moderne qui permet la reproduction rapide des documents sur microfilm ou par photocopie. Il faut également noter qu'il existe dans presque tous les pays une législation qui prévoit que tous les documents politiques officiels, y compris la plupart des documents secrets, sont accessibles au public au bout d'un certain temps. Si un particulier est en droit de consulter des documents sur les activités liées à la souveraineté au bout d'un délai de 15, 20 ou 30 ans, il n'y a pas de raison de ne pas donner à l'Etat nouvellement indépendant qu'intéressent directement des documents concernant son territoire le droit de les obtenir sous forme de microfilms ou de photocopies, le cas échéant à ses propres frais.

19) C'est cette règle qui a présidé aux négociations franco-algériennes sur les questions des archives politiques aussi bien qu'historiques en 1974-1975. Les deux Etats ont procédé à un échange de correspondance diplomatique les 22 avril et 20 mai 1975, dont il ressort que le Gouvernement français a considéré comme "tout à fait conforme aux usages actuels de la coopération entre historiens d'envisager le microfilmage des archives de souveraineté de la France liées à la colonisation de l'Algérie<sup>440/</sup>".

---

<sup>440/</sup> Lettre du 20 mai 1975 de M. Sauvagnargues, Ministre des affaires étrangères de la France, à M. Bedjaoui, Ambassadeur d'Algérie en France, en réponse à sa lettre du 22 avril 1975. Voir A/CN.4/322/Add.2, par. 16.

20) Le paragraphe 3 a trait à deux types particuliers de documents des archives d'Etat et stipule que l'Etat prédécesseur fournit à l'Etat nouvellement indépendant la "meilleure preuve disponible" relative à ces documents. Il s'agit, d'une part, des documents "qui ont trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières" et, de l'autre, des documents "qui sont nécessaires pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat nouvellement indépendant en application des autres dispositions du présent article".

21) Il faut entendre par la "meilleure preuve disponible" les documents originaux eux-mêmes ou des reproductions de ces documents. Ce qui constituera la "meilleure preuve disponible" dépendra des circonstances<sup>441/</sup>.

22) Les documents du premier type visés au paragraphe 3 sont souvent mêlés à d'autres documents relatifs à l'imperium ou au dominium de la puissance administrative relatifs au territoire concerné. Les documents d'archives qui ont trait aux titres territoriaux de l'Etat ou aux frontières du territoire revêtent cependant une importance essentielle pour l'identité même de l'Etat nouvellement indépendant. Les preuves que constituent ces documents sont particulièrement importantes en cas de différends ou de litiges entre l'Etat nouvellement indépendant et un Etat tiers au sujet d'une partie du territoire de l'Etat ou de ses frontières. C'est pourquoi la Commission considère que l'Etat prédécesseur est tenu de fournir à l'Etat nouvellement indépendant la "meilleure preuve disponible" des documents dont il dispose<sup>442/</sup>.

23) Pour ce qui est du second type de documents, les mots "documents ... qui passent ... en application des autres dispositions du présent article" se rapportent à tous les types de documents qui passent à l'Etat successeur en application directe des paragraphes 1 et 2 et de la première partie du paragraphe 3, ainsi qu'à ceux qui passent indirectement en application des paragraphes 4 et 5.

---

<sup>441/</sup> Voir J.B. Sanders, ed., Words and Phrases Legally Defined, vol. 2 (Londres, Butterworths, 1969), p. 192.

<sup>442/</sup> On notera que le Séminaire cartographique des pays africains et de la France a adopté une recommandation dans laquelle il accueillait avec satisfaction la déclaration du Directeur de l'Institut géographique national relative à la reconnaissance de la souveraineté des Etats sur toutes les archives cartographiques et proposait que lesdites archives soient transférées aux Etats sur leur demande et que les documents relatifs aux frontières soient remis simultanément aux Etats concernés. Séminaire cartographique des pays africains et de la France, Paris, 21 mai-3 juin 1975, Rapport général, recommandation No 2, "Cartographie de base".

- 24) Parmi ces documents on peut citer comme exemple ceux qui ont trait à l'interprétation des traités applicables au territoire concerné conclus par la puissance administrante. Il convient de noter que la réticence des Etats nouvellement indépendants à notifier leur succession à certains traités est parfois due à l'incertitude dans laquelle ils sont quant à l'application de ces traités à leur territoire ou même quant à leur contenu.
- 25) Les paragraphes 4 et 5 reflètent la décision que la Commission a adoptée à l'article 11, d'assimiler au cas des Etats nouvellement indépendants visés par les paragraphes 1 à 3 de l'article B, celui d'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires dépendants et celui d'un territoire dépendant qui devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.
- 26) Le texte des paragraphes 4 et 5 est beaucoup plus simple que les dispositions correspondantes (paragraphes 2 et 3) de l'article 11, et la Commission voudra peut-être réexaminer le texte de celles-ci en deuxième lecture.
- 27) Le paragraphe 6 a trait à certains droits inaliénables des peuples de l'Etat prédécesseur et de l'Etat nouvellement indépendant et prévoit que les accords conclus entre ces Etats en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur "ne doivent pas porter atteinte aux droits des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel". Ce paragraphe vise donc à énoncer trois droits fondamentaux que les Etats doivent respecter lors d'une négociation en vue du règlement d'une question relative aux archives d'Etat de l'Etat prédécesseur.
- 28) L'importance de ces droits a été soulignée dans diverses instances internationales et notamment dans des travaux récents de l'UNESCO.
- 29) A sa dix-huitième session, tenue à Paris en octobre-novembre 1974, la Conférence générale de l'UNESCO a adopté une résolution 18 C/4.212 ainsi rédigée :

"La Conférence générale,

Considérant qu'un grand nombre d'Etats membres de l'UNESCO ont, dans le passé, été soumis pendant une période plus ou moins longue à une domination, une administration ou une occupation étrangères,

Considérant que, de ce fait, des archives constituées sur le territoire de ces Etats en ont été retirées,

Consciente de l'importance que présentent les archives en question pour l'histoire générale, culturelle, politique et économique des pays qui étaient soumis à l'occupation, l'administration ou la domination étrangères,

Rappelant la Recommandation 13 de la Conférence intergouvernementale sur la planification des infrastructures nationales en matière de documentation,

de bibliothèques et d'archives qui s'est tenue en septembre 1974, et souhaitant en élargir la portée,

1. Invite les Etats membres de l'UNESCO à examiner favorablement la possibilité de transférer, dans le cadre d'accords bilatéraux, des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays ou se rapportant à leur histoire;..."

30) L'intérêt que l'UNESCO porte aux problèmes des archives en tant que telles est associé à un intérêt aussi soutenu pour les archives considérées comme éléments importants du patrimoine culturel des nations. L'UNESCO et ses comités et groupes d'experts ont toujours considéré les "archives et documents" comme "une part essentielle du patrimoine de toute collectivité nationale", patrimoine qu'ils aident à faire reconstituer et dont ils réclament la restitution ou le retour à leur pays d'origine. Ils ont considéré les documents historiques, y compris les manuscrits, comme des "biens culturels" faisant partie du patrimoine culturel des peuples<sup>443/</sup>.

31) En 1977, en application d'une résolution adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa dix-neuvième session en 1976, le Directeur général a lancé un appel pour le retour à ceux qui l'ont créé d'un patrimoine culturel irremplaçable, appel dans lequel il déclarait notamment :

"... de cet héritage où s'inscrit leur identité immémoriale, bien des peuples se sont vu ravir, à travers les péripéties de l'histoire, une part inestimable. ...

Les peuples victimes de ce pillage parfois séculaire n'ont pas seulement été dépouillés de chefs-d'oeuvres irremplaçables : ils ont été dépossédés d'une mémoire qui les aurait sans doute aidés à mieux se connaître eux-mêmes, certainement à se faire mieux comprendre des autres. (...)

...

---

<sup>443/</sup> Voir les documents de la dix-neuvième Conférence générale de l'UNESCO, Nairobi, octobre-novembre 1976, et notamment le "Rapport du Directeur général (de l'UNESCO) sur l'étude de la possibilité de transférer dans le cadre d'accords bilatéraux, des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays ou se rapportant à leur histoire" (doc. 19 C/94 du 6 août 1976), ainsi que le rapport du Directeur général à la session suivante de la Conférence générale (UNESCO, doc. 20 C/102 du 24 août 1978); Comité d'experts réuni du 29 mars au 2 avril 1979 à Venise (UNESCO, doc. SHC-76/CONF.615/5); Comité d'experts sur la création d'un comité intergouvernemental concernant la restitution ou le retour des biens culturels (Dakar, 20-23 mars 1978) (UNESCO, doc. CC-78/CONF.609/3) et Statuts du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale (UNESCO, vingtième session de la Conférence générale, Paris).

Aussi bien ces hommes et ces femmes démunis demandent-ils que leur soient restitués au moins les trésors d'art les plus représentatifs de leur culture, ceux auxquels ils attachent le plus d'importance, ceux dont l'absence leur est psychologiquement le plus intolérable.

Cette revendication est légitime, ...

J'appelle solennellement les Gouvernements des Etats Membres de l'Organisation à conclure des accords bilatéraux prévoyant le retour des biens culturels aux pays qui les ont perdus; à promouvoir prêts à long terme, dépôts, ventes et donations entre institutions intéressées en vue de favoriser un échange international plus juste des biens culturels; ...

J'appelle les universités, les bibliothèques, ... qui ont les collections les plus significatives à partager largement les biens qu'ils détiennent avec les pays qui les ont créés et n'en possèdent, quelquefois, même plus un seul exemplaire.

J'appelle aussi celles de ces institutions qui détiennent plusieurs objets ou documents semblables, à se défaire au moins d'un objet et à le renvoyer dans son pays d'origine, pour que de jeunes générations ne grandissent pas sans avoir jamais eu la possibilité de voir de près une oeuvre d'art ou une création artisanale de qualité fabriquée par leurs ancêtres. ...

...

Restituer au pays qui l'a produit telle oeuvre d'art ou tel document, c'est permettre à un peuple de recouvrer une partie de sa mémoire et de son identité, c'est faire la preuve que, dans le respect mutuel entre nations, se poursuit toujours le long dialogue des civilisations qui définit l'histoire du monde." 444/

32) La protection et la restitution des archives à caractère culturel et historique et des oeuvres d'art, en vue de la préservation et de l'épanouissement des valeurs culturelles, a retenu toute l'attention des Nations Unies. On rappellera les résolutions de l'Assemblée générale 3026 (XXVII) du 18 décembre 1972, 3148 (XXVIII) du 14 décembre 1973, 3187 (XXVIII) du 18 décembre 1973, 3391 (XXX) du 19 novembre 1975, 31/40 du 30 novembre 1976, etc..... Cette résolution du 30 novembre 1976 se lit comme suit :

"L'Assemblée générale,

...

Persuadée que la promotion de la culture nationale peut accroître l'aptitude d'un peuple à comprendre la culture et la civilisation d'autres peuples et donc exercer d'heureux effets sur la coopération internationale,

Persuadée aussi que la protection, par tous les moyens, de la culture et du patrimoine nationaux fait partie intégrante du processus de préservation et d'épanouissement des valeurs culturelles,

...

3. Affirme que la restitution à un pays de ses objets d'art, monuments, pièces de musée, manuscrits, documents et tous autres trésors culturels ou artistiques, constitue un pas en avant vers le renforcement de la coopération internationale et la préservation et l'épanouissement des valeurs culturelles".

33) La quatrième Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement des pays non alignés qui s'est tenue à Alger du 5 au 9 septembre 1973, a adopté une Déclaration sur la préservation et le développement de la culture nationale, laquelle "souligne la nécessité de réaffirmer l'identité culturelle nationale et d'éliminer les séquelles néfastes de l'ère coloniale pour que soient préservées les cultures et les traditions nationales".

34) Au sommet suivant, qui s'est déroulé du 16 au 19 août 1976 à Colombo, deux résolutions, 17 et 24, ont été adoptées par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays non alignés 445/. La résolution No 17 intitulée "restitution des oeuvres d'art et des anciens manuscrits aux pays qui en ont été spoliés" contient les passages suivants :

"...

2. Réaffirme les termes de la résolution 3187 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la résolution 3391 (XXX) sur la restitution des objets d'art et manuscrits aux pays qui en ont été spoliés;

3. Invite instamment tous les Etats détenant des oeuvres d'art et manuscrits à les restituer sans tarder à leurs pays d'origine;

4. Demande au Comité d'experts désigné par l'UNESCO et chargé de restituer les oeuvres d'art et manuscrits à leurs anciens propriétaires de prendre toutes mesures nécessaires à cet effet."

35) Enfin, la dix-septième Conférence internationale de la Table ronde des archives qui s'est tenue en octobre 1977 à Cagliari a adopté une résolution réaffirmant le droit des peuples à leur patrimoine culturel et à l'information sur leur histoire :

"... La Table ronde réaffirme le droit de chaque Etat à recouvrer les archives qui font partie de son héritage archivistique et qui sont actuellement conservés hors de son territoire, ainsi que le droit de chaque collectivité nationale à l'accès, dans des conditions déterminées, aux sources relatives à son histoire, où qu'elles soient conservées, et à la copie de ces sources.

---

445/ Pour le texte de ces deux résolutions, voir A/31/197, annexe IV, p. 135 et p. 149 et 150.

Considérant l'ampleur des contentieux archivistiques et notamment ceux issus de la décolonisation; ...

Considérant que ce règlement doit être obtenu par voie de négociations bilatérales ou plurilatérales;

La Table ronde recommande :

a) de promouvoir l'ouverture de négociations entre toutes les parties concernées, d'une part, sur les problèmes relatifs à la propriété des archives et, d'autre part, sur le droit d'accès et de copie; ...

La Table ronde reconnaît le droit légitime des pouvoirs publics ainsi que des citoyens des pays, qui ont appartenu à des entités politiques plus vastes ou qui ont été administrés par des puissances étrangères, d'être informés sur leur propre histoire. Le droit légitime à l'information existe par lui-même, indépendamment du droit de propriété des archives ...". 446/

---

446/ Cf. France, Direction des archives, Actes de la dix-septième conférence ... (op.cit.).



## RESPONSABILITE DES ETATS

A. Introduction1. Aperçu historique des travaux

56. Les travaux actuels de la Commission du droit international en matière de responsabilité des Etats ont pour objet la codification des règles de la responsabilité des Etats en tant que sujet général et autonome. Ils se poursuivent sur la base de la double décision prise par la Commission : a) de ne pas limiter l'étude de ce sujet à un domaine spécifiquement déterminé, comme celui de la responsabilité pour dommages causés à la personne et aux biens des étrangers, ce n'importe quel autre d'ailleurs; et b) d'éviter de s'engager, dans le cadre de la codification des règles de la responsabilité internationale, dans la définition et la codification des règles, dites "primaires", dont la violation entraîne une responsabilité pour fait internationalement illicite.

57. Les conditions dans lesquelles la Commission du droit international a été amenée à reprendre, dans cette nouvelle optique, l'étude de la question de la "responsabilité des Etats" ont été exposées dans leurs aspects historiques dans des rapports antérieurs de la Commission<sup>447/</sup>. A la suite des travaux de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, les membres de la Commission se sont déclarés d'accord, en 1963, avec les conclusions générales suivantes :

a) qu'aux fins de la codification du sujet la priorité devait être accordée à la définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'Etat; b) qu'il n'était pas pour autant question de négliger l'expérience et la documentation réunies dans certains secteurs particuliers, notamment dans celui de la responsabilité pour dommage à la personne et aux biens des étrangers; c) qu'il fallait suivre attentivement les répercussions éventuelles que l'évolution récente du droit international pouvait avoir eues sur la responsabilité des Etats.

58. Ces conclusions ayant été approuvées par la Sixième Commission, une nouvelle impulsion a été donnée alors par la Commission du droit international aux travaux de codification en la matière, conformément aux recommandations formulées par

---

<sup>447/</sup> Voir notamment Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Supplément No 10 (A/7610/Rev.1), p. 27 et suiv., chap. IV (Annuaire ... 1969, vol. II, p. 238 et suiv., doc. A/7610/Rev.1, chap. IV).

l'Assemblée générale. En 1967, saisie d'une note sur la responsabilité des Etats présentée par M. Ago, Rapporteur spécial<sup>448/</sup>, la Commission, dans sa nouvelle composition, a confirmé les directives qu'elle lui avait données en 1963<sup>449/</sup>. En 1969 et 1970, la Commission a procédé à une discussion approfondie des premiers<sup>450/</sup> et deuxième<sup>451/</sup> rapports présentés par le Rapporteur spécial. L'examen d'ensemble effectué a permis à la Commission de fixer le plan pour l'étude du sujet, les étapes successives prévues pour sa réalisation et les critères à suivre pour les différentes parties du projet à établir. En même temps, la Commission est arrivée à une série de conclusions touchant la méthode, le fond et la terminologie essentielles pour la poursuite de ses travaux sur la responsabilité des Etats<sup>452/</sup>.

59. C'est sur la base de ces directives, approuvées dans leur ensemble par les membres de la Sixième Commission et adoptées par l'Assemblée générale, que la Commission du droit international élabore actuellement le projet d'articles à l'étude. Dans ses résolutions 3315 (XXIX), du 14 décembre 1974, 3495 (XXX), du 15 décembre 1975, et 31/97, du 15 décembre 1976, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre, en tant que question hautement prioritaire, ses travaux sur la responsabilité des Etats, en vue de préparer une première série de projets d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites. Par sa résolution 32/151 du 19 décembre 1977, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre, à titre hautement prioritaire, ses travaux sur la responsabilité des Etats, en tenant compte des résolutions de l'Assemblée générale adoptées à des sessions antérieures, en vue d'achever, avant l'expiration du mandat en cours des membres de la Commission, au moins l'examen

---

<sup>448/</sup> Annuaire ... 1967, vol. II, p. 361, doc. A/CN.4/196.

<sup>449/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément No 9 (A/6709/Rev.1), p. 25, par. 42 (Annuaire ... 1967, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 42).

<sup>450/</sup> Annuaire ... 1969, vol. II, p. 129, doc. A/CN.4/217 et Add.1. En 1971, le Rapporteur spécial a présenté un additif (A/CN.4/217/Add.2) à son premier rapport (ibid., 1971, vol. II (1ère partie), p. 203).

<sup>451/</sup> Annuaire ... 1970, vol. II, p. 189, doc. A/CN.4/233.

<sup>452/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Supplément No 10 (A/7610/Rev.1), p. 31 et 32, par. 80 à 84 (Annuaire ... 1969, vol. II, p. 242 et 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 80 à 84) et ibid., vingt-cinquième session, Supplément No 10 (A/8010/Rev.1), p. 39 à 41, par. 70 à 83 (Annuaire ... 1970, vol. II, p. 328 à 330, doc. A/8010/Rev.1, par. 70 à 83).

en première lecture de la série d'articles constituant la première partie du projet sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites. Enfin, la résolution 33/139 adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 1978 recommande à la Commission de poursuivre ses travaux sur la responsabilité des Etats en vue d'achever, avant l'expiration du mandat en cours des membres de la Commission, au moins l'examen en première lecture de la série d'articles constituant la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, en tenant compte des vues exprimées pendant les débats à l'Assemblée générale et des observations des gouvernements<sup>453/</sup>.

## 2. Portée du projet

60. Le projet d'articles à l'étude - rédigé sous une forme qui permettra de l'utiliser comme base pour la conclusion d'une convention s'il en était ainsi décidé<sup>454/</sup> - ne porte donc que sur la responsabilité des Etats<sup>455/</sup> pour faits internationalement illicites. La Commission reconnaît entièrement l'importance que revêtent, à côté des questions relatives à la responsabilité pour faits internationalement illicites, celles qui touchent à l'obligation de réparer les éventuelles conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement de certaines activités non interdites par le droit international (notamment de celles qui, d'après leur nature, donnent lieu à certains risques). Mais la Commission est d'avis que cette deuxième catégorie de problèmes ne saurait être traitée conjointement avec la première. Un examen conjoint des deux sujets ne pourrait que rendre plus difficile la compréhension de l'un et de l'autre. Le fait d'être tenu d'assumer les conséquences préjudiciables éventuelles de l'exercice d'une activité légitime en soi et le fait de devoir faire face aux conséquences (non nécessairement limitées à un dédommagement) qu'entraîne la violation d'une obligation juridique ne sont pas des situations comparables.

---

<sup>453/</sup> Au paragraphe 8 de la première partie de la résolution 33/139, l'Assemblée générale a fait sienne la décision de la Commission de prier les gouvernements de communiquer leurs observations et commentaires sur les dispositions des chapitres I, II et III de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites.

<sup>454/</sup> La question de la forme définitive que prendra la codification de la responsabilité des Etats devra évidemment être tranchée à un stade ultérieur, lorsque la CDI aura achevé le projet. La Commission formulera alors, conformément à son statut, la recommandation qu'elle jugera appropriée.

<sup>455/</sup> La Commission ne sous-estime pas pour autant l'importance de l'étude des questions relatives à la responsabilité de sujets de droit international autres que les Etats, mais la nécessité primordiale de clarté dans l'examen entrepris et le caractère organique de son projet l'amènent, de toute évidence, à différer l'étude de ces autres questions.

Ce n'est d'ailleurs qu'en raison de la pauvreté relative du langage juridique que l'on se sert parfois du même terme pour désigner l'une et l'autre.

61. Bien entendu, le fait de limiter le présent projet d'articles à la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites ne signifie pas que la Commission ne mette aussi à l'étude la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement de certaines activités non interdites par le droit international, comme l'Assemblée générale l'a recommandé<sup>456/</sup>. Cela signifie seulement que la Commission entend étudier cette dernière question comme un sujet distinct de la responsabilité pour faits internationalement illicites, ce qui permet d'éviter que deux matières qui, en dépit de certaines apparences, restent nettement distinctes, soient englobées dans un seul et même projet. La Commission a cependant jugé qu'il convenait d'adopter, pour la définition du principe énoncé à l'article 1er du présent projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, une formule qui, tout en indiquant que le fait internationalement illicite est source de responsabilité internationale, ne peut donner lieu à une interprétation susceptible d'exclure automatiquement l'existence d'une autre source possible de "responsabilité". En même temps, la Commission, tout en réservant la question du titre définitif du présent projet d'articles, qui sera examinée à une date ultérieure, tient à souligner que l'expression "responsabilité des Etats" qui figure dans le titre du projet doit s'entendre comme signifiant uniquement "responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites".

---

<sup>456/</sup> En fait, la Commission a inscrit dès 1974 à son programme général de travail, en tant que sujet d'étude distinct, la question de la "Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international", conformément à la recommandation figurant au paragraphe 3, alinéa c, de la résolution 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale du 30 novembre 1973. En outre, compte tenu des recommandations contenues dans des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale, la Commission a considéré en 1977 que ce sujet devrait "être inscrit au programme actif de la Commission le plus tôt possible". A la suite de la recommandation faite par l'Assemblée générale au paragraphe 7 de sa résolution 32/151, du 19 décembre 1977, la Commission a pris au cours de sa trentième session une série de mesures, y compris la nomination d'un rapporteur spécial, en vue de commencer l'examen des questions posées par l'étude du sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Voir ci-dessous, par. 206.

62. Il convient également de rappeler une fois de plus qu'il ne s'agit pas de définir dans le projet d'articles les règles mettant à la charge des Etats, dans un secteur ou un autre des relations interétatiques, les obligations dont la violation peut être cause de responsabilité et qui, dans un certain sens, peuvent se définir comme "primaires". En préparant le présent projet, la Commission entreprend au contraire de définir d'autres règles qui, par opposition aux premières, peuvent se définir comme "secondaires" dans la mesure où elles visent à déterminer les conséquences juridiques d'un manquement aux obligations établies par les règles "primaires". Seules ces règles dites "secondaires" font partie du domaine propre de la responsabilité pour faits internationalement illicites. Une distinction rigoureuse dans ce domaine est indispensable pour qu'il soit possible de centrer le sujet de la responsabilité internationale pour faits internationalement illicites et le voir dans son intégralité.

63. Cela ne signifie nullement que le contenu, la nature et la portée des obligations mises à la charge de l'Etat par des règles "primaires" du droit international soient sans incidence sur la détermination des règles régissant la responsabilité pour faits internationalement illicites. Comme la Commission a eu l'occasion de le constater, la nécessité d'établir une distinction sur de telles bases entre différentes catégories d'obligations internationales apparaît certainement comme indispensable lors de l'étude de l'élément objectif du fait internationalement illicite. Si l'on veut disposer d'un critère d'appréciation de la gravité d'un fait internationalement illicite et de détermination des conséquences qui doivent lui être rattachées, il faut sans aucun doute prendre en considération la toute autre importance qu'aura pour la communauté internationale le respect de certaines obligations - celles, par exemple, qui concernent le maintien de la paix et de la sécurité - par rapport au respect d'autres obligations, et cela justement à cause du contenu des premières. Il faut de même tenir compte de la distinction à faire entre certaines obligations et d'autres, à propos de leur mode d'être, pour pouvoir déterminer dans chaque cas si l'on est ou non en présence d'une violation effective d'une obligation internationale et établir, le cas échéant, à quel moment la violation s'est produite et la responsabilité internationale qui s'ensuit peut donc être invoquée et quelle a été la durée de la perpétration de la violation. Le présent projet met donc en évidence ces différents aspects des obligations internationales dans tous les cas où il s'avérera nécessaire de le faire du point de vue de la codification des règles qui régissent la responsabilité internationale pour faits internationalement

illicites. Toutefois, le fait essentiel demeure que, si définir une règle et le contenu de l'obligation qu'elle impose est une chose, établir si cette obligation a été violée et quelles doivent être les suites de cette violation en est une autre. Seul ce deuxième aspect fait partie du domaine propre de la responsabilité internationale objet du présent projet. Favoriser une confusion à cet égard serait élever un obstacle de nature à ruiner une fois de plus l'espoir de réussir à codifier ce sujet.

64. Le projet d'articles ne s'occupe donc que de la détermination des règles de la responsabilité internationale de l'Etat pour faits internationalement illicites, c'est-à-dire des règles qui régissent l'ensemble des relations juridiques nouvelles auxquelles peut donner naissance, dans les différentes hypothèses, un fait internationalement illicite d'un Etat. Il codifie les règles qui régissent "en général" la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, et non pas seulement par rapport à certains secteurs particuliers. La responsabilité internationale de l'Etat est constituée par un ensemble de situations juridiques qui résultent d'une infraction à toute obligation internationale, qu'elle soit établie par les règles qui visent une matière déterminée ou par celles qui en régissent une autre.

65. La Commission tient à souligner que le sujet de la responsabilité internationale est l'un de ceux où le développement du droit peut jouer un rôle particulièrement important, surtout pour ce qui est de la distinction entre différentes catégories d'infractions internationales et en ce qui concerne le contenu et les degrés de la responsabilité. La place à assigner respectivement au développement progressif et à la codification de principes déjà admis ne peut pas résulter, toutefois, d'un plan préétabli. Elle devra ressortir concrètement des solutions adoptées à l'égard des divers points.

### 3. Economie générale du projet

66. L'économie générale du présent projet a été amplement développée dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-septième session 457/. D'après le plan d'ensemble adopté par la Commission, l'origine de la responsabilité internationale fait l'objet de la première partie du projet, qui est consacrée à déterminer sur la base de quelles données et dans quelles circonstances on peut établir, à la charge d'un Etat, l'existence d'un fait internationalement illicite, source, en tant que tel, d'une responsabilité internationale. La deuxième partie

---

457/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 10 (A/10010/Rev.1), p. 7 et suiv., par. 38 à 51 (Annuaire ... 1975, vol. II, p. 60 et suiv., doc. A/10010/Rev.1, par. 38 à 51).

aura pour objet le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale, c'est-à-dire la détermination des conséquences que le droit international attache, dans les différentes hypothèses, à un fait internationalement illicite de l'Etat (conséquences réparatrices et conséquences afflictives d'un fait internationalement illicite, rapport entre ces deux types de conséquences, formes concrètes que peuvent revêtir à la fois la réparation et la sanction). Une fois accomplie cette double tâche essentielle, la Commission pourra éventuellement décider de l'opportunité d'ajouter au projet une troisième partie concernant "la mise en oeuvre" de la responsabilité internationale et le règlement des différends. La Commission a également estimé qu'il valait mieux renvoyer à plus tard la décision sur le point de savoir s'il convenait de commencer le projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites par un article donnant des définitions ou par un article énumérant les questions qui seraient exclues du projet. Lorsque les solutions relatives aux différents points auront atteint un stade plus avancé, on se rendra mieux compte, en effet, si de telles clauses préliminaires s'imposent ou non dans l'économie générale du projet. Il convient toujours d'éviter des définitions ou des formules initiales qui peuvent préjuger des solutions à adopter plus tard.

67. Sous réserve des décisions ultérieures de la Commission, la première partie (L'origine de la responsabilité internationale) du projet est divisée, en principe, en cinq chapitres. Le chapitre Ier (Principes généraux) est consacré à la définition d'une série de principes fondamentaux, et notamment à celui qui rattache une responsabilité à tout fait internationalement illicite ainsi qu'à celui qui énonce les deux éléments, subjectif et objectif, de l'existence d'un fait internationalement illicite. Le chapitre II (Le "fait de l'Etat" selon le droit international) traite de l'élément subjectif du fait internationalement illicite, c'est-à-dire de la détermination des conditions dans lesquelles un comportement déterminé doit être considéré, d'après le droit international, comme un "fait de l'Etat". Dans le cadre du chapitre III (Violation d'une obligation internationale), on examine les différents aspects de l'élément objectif du fait internationalement illicite constitué par la violation d'une obligation internationale. Le chapitre IV (Implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat) couvre les cas dans lesquels il y a participation d'un Etat à la réalisation par un autre d'une infraction internationale, et ceux où une

responsabilité est mise à la charge d'un Etat différent de celui qui a commis le fait internationalement illicite. Finalement, le chapitre V (Circonstances excluant l'illicéité) est réservé à la définition des circonstances qui peuvent avoir pour effet d'exclure l'illicéité : consentement préalable de l'Etat lésé; exercice légitime de contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite; force majeure et cas fortuit; détresse; état de nécessité; et légitime défense.

#### 4. Etat d'avancement des travaux

68. En 1973, à sa vingt-cinquième session, la Commission a entrepris la tâche d'élaborer, en première lecture, les articles du présent projet. Au cours de cette session, elle a adopté, sur la base de propositions faites par le Rapporteur spécial dans les sections correspondantes de son troisième rapport<sup>458/</sup>, les articles 1 à 4 du chapitre Ier (Principes généraux) ainsi que les deux premiers articles (art. 5 et 6) du chapitre II (Le "fait de l'Etat" selon le droit international) de la première partie du projet<sup>459/</sup>. En 1974, à sa vingt-sixième session, la Commission a poursuivi son étude des dispositions du chapitre II et a adopté, sur la base de propositions contenues dans d'autres sections du troisième rapport<sup>460/</sup>, les articles 7 à 9 de ce chapitre<sup>461/</sup>. Au cours de sa vingt-septième session (1975), la Commission a achevé son étude du chapitre II, c'est-à-dire des dispositions relatives aux conditions de l'attribution à l'Etat sujet de droit international d'un fait susceptible de constituer la source d'une responsabilité internationale; en adoptant, sur la base des propositions faites par le

---

<sup>458/</sup> Annuaire ... 1971, vol. II (1ère partie), p. 209, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3. Les sections du chapitre Ier et les sections 1 à 5 du chapitre II du troisième rapport ont été examinées aux 1202ème à 1213ème et 1215ème séances de la Commission (Annuaire ... 1973, vol. I, p. 5 à 64 et 71).

<sup>459/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 11, chap. II, sect. B (Annuaire ... 1973, vol. II, p.175, doc. A/9010/Rev.1, chap. II, sect. B). La Commission a adopté le texte proposé par le Comité de rédaction pour ces articles à ses 1225ème et 1226ème séances (ibid., vol. I, p. 127 à 132).

<sup>460/</sup> Sections 4 à 6 du chapitre II du troisième rapport (voir ci-dessus note 457). Les sections ont été considérées par la Commission à ses 1215ème à 1253ème et 1255ème à 1263ème séances (Annuaire ... 1974, vol. I, p. 5 à 16 et 17 à 63).

<sup>461/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 124, chap. III, sect. B, sous-sect. 2 (Annuaire ... 1974, vol. II (1ère partie), p. 288, doc. A/9610/Rev.1, chap. III, sect. B, sous-sect. 2). La Commission a adopté le texte proposé par le Comité de rédaction pour ces articles à sa 1278ème séance (ibid., vol. I, p. 155 à 158).



Rapporteur spécial dans son quatrième rapport<sup>462/</sup>, les articles 10 à 15<sup>463/</sup>.  
En 1976, à sa vingt-huitième session, la Commission a entamé l'examen des diverses questions que pose le chapitre III (Violation d'une obligation internationale) et elle a adopté, sur la base des propositions contenues dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial<sup>464/</sup>, les articles 16 à 19 du projet, concernant la condition générale de l'existence d'une violation d'une obligation internationale, la non-pertinence, à cette fin, de l'origine de l'obligation internationale violée, et la condition que l'obligation internationale soit en vigueur à l'égard de l'Etat pour qu'il puisse y avoir violation de cette obligation, ainsi que la distinction à faire entre crimes et délits internationaux sur la base de l'importance pour la communauté internationale prise dans son ensemble de l'objet de l'obligation internationale violée<sup>465/</sup>. Au cours de sa vingt-neuvième session, en 1977, la Commission a poursuivi son étude des dispositions du chapitre III et a adopté, sur la base de propositions contenues dans le sixième rapport du Rapporteur spécial<sup>466/</sup>, les articles 20 à 22 de ce chapitre, consacrés à l'examen des conséquences du mode d'être d'une obligation internationale sur les conditions de sa violation et, plus spécialement, de la violation d'une obligation internationale requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé, de la violation d'une

---

<sup>462/</sup> Annuaire ... 1972, vol. II, p. 77, doc. A/CN.4/264 et Add.1. La Commission a examiné les sections contenues dans ce rapport du Rapporteur spécial de la 1303ème à sa 1317ème séance (Annuaire ... 1975, vol. I, p. 3 à 79).

<sup>463/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 10 (A/10010/Rev.1), p. 12, chap. II, sect. B, sous-sect. 2 (Annuaire ... 1975, vol. II, p. 65, doc. A/10010/Rev.1, chap. II, sect. B, sous-sect. 2). La Commission a adopté le texte proposé par le Comité de rédaction pour ces articles à sa 1345ème séance (ibid., vol. I, p. 235 à 239).

<sup>464/</sup> Sections 1 à 4 du chapitre III du cinquième rapport (Annuaire ... 1976, vol. II (1ère partie), p. 4 et suiv., doc. A/CN.4/291 et Add. 1 et 2). Ces sections ont été considérées par la Commission à ses 1361ème à 1376ème séances (ibid., vol. I, p. 7 à 92).

<sup>465/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Supplément No 10 (A/31/10), p. 196, chap. III, sect. B, sous-sect. 2 (Annuaire ... 1976, vol. II (2ème partie), p. 65, doc. A/31/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2). La Commission a adopté le texte proposé par le Comité de rédaction pour ces articles à ses 1401ème, 1402ème, 1403ème séances (ibid., vol. I, p. 237 à 256).

<sup>466/</sup> Sections 5 à 7 du chapitre III du sixième rapport (Annuaire ... 1977, vol. II (1ère partie), p. 3 et suiv., doc. A/CN.4/302 et Add.1 à 3). Ces sections ont été considérées par la Commission à ses 1454ème à 1457ème, 1460ème, 1461ème, 1463ème, 1465ème à 1468ème séances (ibid., vol. I, p. 218 à 237, 244 à 251, 254 à 259 et 264 à 283).

obligation internationale requérant d'assurer un certain résultat, et de la valeur de l'exigence dite de l'"épuiement des recours internes" pour que soit réalisée la violation d'une obligation internationale de résultat ayant pour objet spécifique d'assurer un traitement déterminé à des particuliers étrangers<sup>467/</sup>. En 1978, au cours de sa trentième session, la Commission a complété l'examen des questions relevant du chapitre III qui restaient à examiner et entamé ensuite l'étude du premier groupe de questions se rapportant au chapitre IV du projet. A cette occasion, elle a adopté, sur la base des propositions contenues dans le septième rapport du Rapporteur spécial<sup>468/</sup>, les articles 25 à 26 du chapitre III du projet concernant les conditions dans lesquelles il y a violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné et la détermination du moment et de la durée de la violation d'une obligation internationale (tempus commissi delicti) dans le cas où le fait de l'Etat réalisant la violation de l'obligation a un caractère instantané ou bien s'étend dans le temps ainsi que dans le cas particulier où il s'agit de la violation d'une obligation de prévention d'événement, et l'article 27 du chapitre IV consacré à l'implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat dans l'hypothèse de prestation par le premier Etat d'une aide ou d'une assistance au deuxième Etat pour la perpétration par ce dernier d'un tel fait<sup>469/</sup>. Le texte de ces articles et des commentaires y relatifs a été reproduit dans les rapports de la Commission sur les travaux de ses sessions mentionnées.

---

<sup>467/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément No 10 (A/32/10), p. 21 et suiv., chap. II, sect. B, sous-sect. 2 (Annuaire ... 1977, vol. II (2ème partie), p. 15 et suiv., doc. A/32/10, chap. II, sect. B, sous-sect. 2). La Commission a adopté le texte proposé par le Comité de rédaction pour ces articles à ses 1462ème et 1469ème séances (ibid., vol. I, p. 253 et 254, et 283 à 288).

<sup>468/</sup> Sections 8 et 9 du chapitre III et section 1 du chapitre IV du septième rapport (Annuaire ... 1978, vol. II (1ère partie) [à publier], doc. A/CN.4/307 et Add.1 et 2). Ces sections ont été considérées par la Commission à ses 1476ème à 1482ème et 1516ème à 1519ème séances (ibid., vol. I, p. 4 à 41, 235 à 239, 241 à 243, 245 à 254).

<sup>469/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 210 et suiv., chap. III, sect. B, sous-sect. 2 (Annuaire ... 1978, vol. II (2ème partie), p. 91 et suiv., doc. A/33/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2). La Commission a adopté le texte proposé par le Comité de rédaction pour ces articles à ses 1515ème et 1524ème séances (ibid., vol. I, p. 218 à 220 et 284).

69. A la session en cours, la Commission a été saisie d'un huitième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/318 et additifs y afférents). Le rapport prend en premier lieu en considération l'hypothèse du chapitre IV du projet qui restait à examiner, à savoir celle relative aux cas de responsabilité d'un Etat pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat. Il examine ensuite, dans le cadre du chapitre V, c'est-à-dire du dernier chapitre de la première partie du projet, les diverses circonstances qui peuvent avoir pour effet d'exclure l'illicéité d'un fait de l'Etat non conforme à ce que requiert de lui une obligation internationale. M. Roberto Ago ayant depuis lors assumé ses nouvelles fonctions de juge à la Cour internationale de Justice, des démarches ont été entreprises auprès du Président de la Cour pour que M. Ago puisse être à même de présenter et de commenter devant la Commission son huitième rapport, de façon à assurer la continuité dans la préparation du projet d'articles à l'étude. La Cour ayant donné une réponse favorable à ce que M. Ago continue de participer, à titre individuel, et personnel, aux travaux de la Commission, celle-ci, à sa 1531ème séance, a décidé, sur recommandation de son Bureau élargi, d'inviter M. Ago à assister aux séances de la Commission pour présenter et commenter son huitième rapport. La Commission tient à exprimer à M. Ago sa profonde reconnaissance pour la contribution exceptionnelle qu'il a une fois de plus apportée à la codification du sujet de la responsabilité des Etats par la rédaction de ce rapport et sa présentation à la Commission.

70. La Commission a pu ainsi, à la session en cours, de sa 1532ème à sa 1538ème séance, à sa 1540ème séance, de sa 1542ème à sa 1545ème et de sa 1569ème à sa 1573ème séance, considérer la section du huitième rapport ci-dessus mentionné qui complète le chapitre IV du projet, aussi bien que les sections du chapitre V de ce rapport relatives au consentement de l'Etat lésé, à l'exercice légitime d'une sanction, à la force majeure et au cas fortuit. A ses 1567ème et 1579ème séances, la Commission a considéré le texte des articles 28 à 32 proposés par le Comité de rédaction et a adopté en première lecture le texte de ces articles du projet.

71. A sa prochaine session, la Commission se propose de conclure l'étude des circonstances excluant l'illicéité considérées dans le huitième rapport susmentionné qui restent à examiner, à savoir l'état de nécessité et la légitime défense et, ce faisant, d'achever l'examen, en première lecture, de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites avant l'expiration du mandat en cours des membres

de la Commission, comme l'a recommandé l'Assemblée générale dans sa résolution 33/139 du 19 décembre 1978.

72. La Commission sera alors à même de continuer l'étude du sujet et d'entamer l'examen de la deuxième partie du projet, qui a pour objet le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale.

73. Afin de poursuivre l'étude du sujet - et compte tenu de l'élection de l'ancien Rapporteur spécial comme juge à la Cour internationale de Justice - la Commission a nommé à la session en cours M. Willem Riphagen Rapporteur spécial pour le sujet de la "Responsabilité des Etats".

74. A la fin de sa vingt-neuvième session, la Commission a reçu un document du Secrétariat contenant un examen d'ensemble de la pratique des Etats, de la jurisprudence internationale et de la doctrine relatives à la "force majeure" et au "cas fortuit" en tant que circonstances excluant l'illicéité. Ce document a été établi par la Division de la codification du Service juridique de l'ONU dans le cadre des recherches entreprises en la matière à la demande de la Commission et de l'ancien Rapporteur spécial<sup>470/</sup>.

B. Projet d'articles sur la responsabilité des Etats<sup>471/</sup>

75. Le texte des articles 1 à 32, adopté par la Commission à ses vingt-cinquième, vingt-sixième, vingt-septième, vingt-huitième, vingt-neuvième et trentième sessions et à la session en cours, ainsi que le texte des articles 28 à 32 et des commentaires y relatifs, adopté par la Commission à la session en cours, est reproduit ci-après pour l'information de l'Assemblée générale.

1. Texte de tous les articles du projet adoptés jusqu'ici par la Commission

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES GENERAUX

Article premier

Responsabilité de l'Etat pour ses faits internationalement illicites

Tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale.

---

<sup>470/</sup> A la suite d'une décision prise par la Commission, ce document, dont la version provisoire a été distribuée sous la cote ST/LEG/13, sera imprimé sous la cote A/CN.4/315 dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 1978, vol. II (1ère partie).

<sup>471/</sup> Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus (par. 60), le projet d'articles ne porte que sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites. La question du titre définitif du projet sera examinée par la Commission à une date ultérieure.

## Article 2.

### Possibilité que tout Etat soit considéré comme ayant commis un fait internationalement illicite

Tout Etat est susceptible d'être considéré comme ayant commis un fait internationalement illicite engageant sa responsabilité internationale.

## Article 3

### Eléments du fait internationalement illicite de l'Etat

Il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsque

a) un comportement consistant en une action ou en une omission est attribuable d'après le droit international à l'Etat; et

b) ce comportement constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat.

## Article 4

### Qualification d'un fait de l'Etat comme internationalement illicite

Le fait d'un Etat ne peut être qualifié d'internationalement illicite que d'après le droit international. Une telle qualification ne saurait être affectée par la qualification du même fait comme licite d'après le droit interne.

## CHAPITRE II

### LE "FAIT DE L'ETAT" SELON LE DROIT INTERNATIONAL

## Article 5

### Attribution à l'Etat du comportement de ses organes

Aux fins des présents articles, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement de tout organe de l'Etat ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité.

## Article 6

### Non-pertinence de la position de l'organe dans le cadre de l'organisation de l'Etat

Le comportement d'un organe de l'Etat est considéré comme un fait de cet Etat d'après le droit international que cet organe appartienne au pouvoir constituant, législatif, exécutif, judiciaire ou autre, que ses fonctions aient un caractère international ou interne, et que sa position dans le cadre de l'organisation de l'Etat soit supérieure ou subordonnée.

## Article 7

### Attribution à l'Etat du comportement d'autres entités habilitées à l'exercice de prérogatives de la puissance publique

1. Est aussi considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe d'une collectivité publique territoriale de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité.

2. Est également considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe d'une entité qui ne fait pas partie de la structure même de l'Etat ou d'une collectivité publique territoriale, mais qui est habilitée par le droit interne de cet Etat à exercer des prérogatives de la puissance publique, pour autant que, en l'occurrence, cet organe ait agi en cette qualité.

## Article 8

### Attribution à l'Etat du comportement de personnes agissant en fait pour le compte de l'Etat

Est aussi considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes si

a) il est établi que cette personne ou ce groupe de personnes agissait en fait pour le compte de cet Etat; ou

b) cette personne ou ce groupe de personnes se trouvait exercer en fait des prérogatives de la puissance publique en cas de carence des autorités officielles et dans des circonstances qui justifiaient l'exercice de ces prérogatives.

## Article 9

### Attribution à l'Etat du comportement d'organes mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale

Est de même considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe qui a été mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale, pour autant que cet organe ait agi dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de l'Etat à la disposition duquel il se trouve.

## Article 10

### Attribution à l'Etat du comportement d'organes agissant en dépassement de leur compétence ou en contradiction avec les instructions concernant leur activité

Le comportement d'un organe de l'Etat, d'une collectivité publique territoriale ou d'une entité habilitée à l'exercice de prérogatives de la puissance publique, ledit organe ayant agi en cette qualité, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international même si, en l'occurrence, l'organe a dépassé sa compétence selon le droit interne ou a contrevenu aux instructions concernant son activité.

## Article 11

### Comportement de personnes n'agissant pas pour le compte de l'Etat

1. N'est pas considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes n'agissant pas pour le compte de l'Etat.
2. Le paragraphe 1 est sans préjudice de l'attribution à l'Etat de tout autre comportement qui est en rapport avec celui des personnes ou groupes de personnes visés audit paragraphe et qui doit être considéré comme un fait de l'Etat en vertu des articles 5 à 10.

## Article 12

### Comportement d'organes d'un autre Etat

1. N'est pas considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement adopté sur son territoire ou sur tout autre territoire soumis à sa juridiction par un organe d'un autre Etat agissant en cette qualité.
2. Le paragraphe 1 est sans préjudice de l'attribution à un Etat de tout autre comportement qui est en rapport avec celui envisagé audit paragraphe et qui doit être considéré comme un fait de cet Etat en vertu des articles 5 à 10.

## Article 13

### Comportement d'organes d'une organisation internationale

N'est pas considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe d'une organisation internationale agissant en cette qualité du seul fait que ledit comportement a été adopté sur le territoire de cet Etat ou sur tout autre territoire soumis à sa juridiction.

## Article 14

### Comportement d'organes d'un mouvement insurrectionnel

1. N'est pas considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'un organe d'un mouvement insurrectionnel établi sur le territoire de cet Etat ou sur tout autre territoire sous son administration.
2. Le paragraphe 1 est sans préjudice de l'attribution à un Etat de tout autre comportement qui est en rapport avec celui de l'organe du mouvement insurrectionnel et qui doit être considéré comme un fait de cet Etat en vertu des articles 5 à 10.
3. De même, le paragraphe 1 est sans préjudice de l'attribution du comportement de l'organe du mouvement insurrectionnel à ce mouvement dans tous les cas où une telle attribution peut se faire d'après le droit international.

## Article 15

### Attribution à l'Etat du fait d'un mouvement insurrectionnel qui devient le nouveau gouvernement d'un Etat ou qui aboutit à la création d'un nouvel Etat

1. Le fait d'un mouvement insurrectionnel qui devient le nouveau gouvernement d'un Etat est considéré comme un fait de cet Etat. Toutefois, une telle attribution est sans préjudice de l'attribution à cet Etat d'un comportement qui aurait auparavant été considéré comme un fait de l'Etat en vertu des articles 5 à 10.
2. Le fait d'un mouvement insurrectionnel dont l'action aboutit à la création d'un nouvel Etat sur une partie du territoire d'un Etat préexistant ou sur un territoire sous son administration est considéré comme un fait de ce nouvel Etat.

## CHAPITRE III

### VIOLATION D'UNE OBLIGATION INTERNATIONALE

## Article 16

### Existence d'une violation d'une obligation internationale

Il y a violation d'une obligation internationale par un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation.

## Article 17

### Non-pertinence de l'origine de l'obligation internationale violée

1. Le fait d'un Etat qui constitue une violation d'une obligation internationale est un fait internationalement illicite quelle que soit l'origine, coutumière, conventionnelle ou autre, de cette obligation.
2. L'origine de l'obligation internationale violée par un Etat est sans effet sur la responsabilité internationale engagée par le fait internationalement illicite de cet Etat.



## Article 18

### Condition que l'obligation internationale soit en vigueur à l'égard de l'Etat

1. Le fait de l'Etat qui n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par une obligation internationale ne constitue une violation de cette obligation que si ce fait a été accompli à un moment où l'obligation était en vigueur à l'égard de cet Etat.
2. Toutefois, le fait de l'Etat qui, au moment où il a été accompli, n'était pas conforme à ce qui était requis de lui par une obligation internationale en vigueur à l'égard de cet Etat n'est plus considéré comme un fait internationalement illicite si, par la suite, un tel fait est devenu obligatoire en vertu d'une norme impérative du droit international général.
3. Si le fait de l'Etat qui n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par une obligation internationale a un caractère de continuité, il n'y a violation de cette obligation qu'en regard de la période durant laquelle le fait se déroule pendant que l'obligation est en vigueur à l'égard de cet Etat.
4. Si le fait de l'Etat qui n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par une obligation internationale est composé d'une série d'actions ou omissions relatives à des cas distincts, il y a violation de cette obligation si un tel fait peut être considéré comme constitué par les actions ou omissions accomplies pendant la période durant laquelle l'obligation est en vigueur à l'égard de cet Etat.
5. Si le fait de l'Etat qui n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par une obligation internationale est un fait complexe constitué d'actions ou omissions du même organe ou d'organes différents de l'Etat par rapport à un même cas, il y a violation de cette obligation si le fait complexe non conforme à celle-ci commence par une action ou omission accomplie pendant la période durant laquelle l'obligation est en vigueur à l'égard de cet Etat, même si ce fait est complété après cette période.

## Article 19

### Crimes et délits internationaux

1. Le fait d'un Etat qui constitue une violation d'une obligation internationale est un fait internationalement illicite quel que soit l'objet de l'obligation violée.
2. Le fait internationalement illicite qui résulte d'une violation par un Etat d'une obligation internationale si essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale que sa violation est reconnue comme un crime par cette communauté dans son ensemble constitue un crime international.
3. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 et d'après les règles du droit international en vigueur, un crime international peut notamment résulter :
  - a) d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, comme celle interdisant l'agression;
  - b) d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, comme celle interdisant l'établissement ou le maintien par la force d'une domination coloniale;
  - c) d'une violation grave et à une large échelle d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde de l'être humain, comme celles interdisant l'esclavage, le génocide, l'apartheid;
  - d) d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde et la préservation de l'environnement humain, comme celles interdisant la pollution massive de l'atmosphère ou des mers.
4. Tout fait internationalement illicite qui n'est pas un crime international conformément au paragraphe 2 constitue un délit international.

## Article 20

### Violation d'une obligation internationale requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé

Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé lorsque le comportement de cet Etat n'est pas conforme à celui requis de lui par cette obligation.

## Article 21

### Violation d'une obligation internationale requérant d'assurer un résultat déterminé

1. Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant d'assurer, par un moyen de son choix, un résultat déterminé si, par le comportement adopté, l'Etat n'assure pas le résultat requis de lui par cette obligation.
2. Lorsqu'un comportement de l'Etat a créé une situation non conforme au résultat requis de lui par une obligation internationale, mais qu'il ressort de l'obligation que ce résultat ou un résultat équivalent peut néanmoins être acquis par un comportement ultérieur de l'Etat, il n'y a violation de l'obligation que si l'Etat manque aussi par son comportement ultérieur à assurer le résultat requis de lui par cette obligation.

## Article 22

### Epuisement des recours internes

Lorsqu'un comportement d'un Etat a créé une situation non conforme au résultat requis de lui par une obligation internationale concernant le traitement à réserver à des particuliers étrangers, personnes physiques ou morales, mais qu'il ressort de l'obligation que ce résultat ou un résultat équivalent peut néanmoins être acquis par un comportement ultérieur de l'Etat, il n'y a violation de l'obligation que si les particuliers intéressés ont épuisé les recours internes efficaces leur étant disponibles sans obtenir le traitement prévu par l'obligation ou, au cas où cela n'était pas possible, un traitement équivalent.

## Article 23

### Violation d'une obligation internationale requérant de prévenir un événement donné

Lorsque le résultat requis d'un Etat par une obligation internationale est de prévenir, par un moyen de son choix, la survenance d'un événement donné, il n'y a violation de cette obligation que si, par le comportement adopté, l'Etat n'assure pas ce résultat.

## Article 24

### Moment et durée de la violation d'une obligation internationale réalisée par un fait de l'Etat ne s'étendant pas dans le temps

La violation d'une obligation internationale par un fait de l'Etat ne s'étendant pas dans le temps se produit au moment où ce fait est accompli. La perpétration de cette violation ne s'étend pas au-delà dudit moment, même si les effets du fait de l'Etat se prolongent dans le temps.

## Article 25

### Moment et durée de la violation d'une obligation internationale réalisée par un fait de l'Etat s'étendant dans le temps

1. La violation d'une obligation internationale par un fait de l'Etat ayant un caractère de continuité se produit au moment où ce fait commence. Toutefois, le temps de perpétration de la violation s'étend sur la période entière durant laquelle ce fait continue et reste non conforme à l'obligation internationale.
2. La violation d'une obligation internationale par un fait de l'Etat composé d'une série d'actions ou omissions relatives à des cas distincts se produit au moment de la réalisation de celle des actions ou omissions de la série qui établit l'existence du fait composé. Toutefois, le temps de perpétration de la violation s'étend sur la période entière à partir de la première des actions ou omissions dont l'ensemble constitue le fait composé non conforme à l'obligation internationale et autant que ces actions ou omissions se répètent.
3. La violation d'une obligation internationale par un fait de l'Etat complexe, constitué par une succession d'actions ou omissions émanant des mêmes ou de différents organes étatiques intervenant dans une même affaire, se produit au moment de la réalisation du dernier élément constitutif dudit fait complexe. Toutefois, le temps de perpétration de la violation s'étend sur la période entière allant du comportement qui a amorcé la violation à celui qui l'a parachevée.

## Article 26

### Moment et durée de la violation d'une obligation internationale de prévenir un événement donné

La violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat de prévenir un événement donné se produit au moment où l'événement commence. Toutefois, le temps de perpétration de la violation s'étend sur la période entière durant laquelle l'événement continue.

## CHAPITRE IV

### IMPLICATION D'UN ETAT DANS LE FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE D'UN AUTRE ETAT

## Article 27

### Aide ou assistance d'un Etat à un autre Etat pour la perpétration d'un fait internationalement illicite

L'aide ou l'assistance d'un Etat à un autre Etat, s'il est établi qu'elle est prêtée pour la perpétration d'un fait internationalement illicite réalisée par ce dernier, constitue elle aussi un fait internationalement illicite, même si, prise isolément, cette aide ou assistance ne constituait pas la violation d'une obligation internationale.

## Article 28

### Responsabilité d'un Etat pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat

1. Le fait internationalement illicite commis par un Etat dans un domaine d'activité dans lequel cet Etat est soumis au pouvoir de direction ou de contrôle d'un autre Etat engage la responsabilité internationale de cet autre Etat.
2. Le fait internationalement illicite commis par un Etat en conséquence de la contrainte exercée par un autre Etat pour provoquer la perpétration de ce fait engage la responsabilité internationale de cet autre Etat.
3. Les paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de la responsabilité internationale, en vertu des autres articles du présent projet, de l'Etat ayant commis le fait internationalement illicite.

## CHAPITRE V

### CIRCONSTANCES EXCLUANT L'ILlicITE

#### Article 29

##### Consentement

1. Le consentement valablement donné par un Etat à la commission par un autre Etat d'un fait déterminé non conforme à une obligation de ce dernier envers le premier Etat exclut l'illicéité de ce fait à l'égard dudit Etat pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'obligation découle d'une norme impérative du droit international général. Aux fins du présent projet d'articles, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.

#### Article 30

##### Contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite

L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre Etat est exclue si ce fait constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet autre Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier Etat.

## Article 31

### Force majeure et cas fortuit

1. L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si ce fait a été dû à une force irrésistible ou à un événement extérieur imprévu, en dehors de son contrôle, qui a rendu matériellement impossible à l'Etat d'agir conformément à cette obligation ou de se rendre compte que son comportement n'était pas conforme à cette obligation.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'impossibilité matérielle.

## Article 32

### Détresse

1. L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si l'auteur du comportement qui constitue le fait de cet Etat n'avait pas d'autre moyen, dans une situation d'extrême détresse, de sauver sa vie ou celle de personnes confiées à sa garde.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'extrême détresse ou si le comportement en question était susceptible de créer un péril comparable ou supérieur.

2. Texte des articles 28 à 32 et des commentaires y relatifs  
adoptés par la Commission à sa trente et unième session

## CHAPITRE IV

### IMPLICATION D'UN ETAT DANS LE FAIT INTERNATIONALEMENT ILLICITE D'UN AUTRE ETAT (suite)

## Article 28

### Responsabilité d'un Etat pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat

1. Le fait internationalement illicite commis par un Etat dans un domaine d'activité dans lequel cet Etat est soumis au pouvoir de direction ou de contrôle d'un autre Etat engage la responsabilité internationale de cet autre Etat.
2. Le fait internationalement illicite commis par un Etat en conséquence de la contrainte exercée par un autre Etat pour provoquer la perpétration de ce fait engage la responsabilité internationale de cet autre Etat.
3. Les paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de la responsabilité internationale, en vertu des autres articles du présent projet, de l'Etat ayant commis le fait internationalement illicite.

## Commentaire

1) On se souviendra que l'article premier du présent projet d'articles établit que "tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale", c'est-à-dire que tout fait internationalement illicite d'un Etat engage en principe la responsabilité de l'Etat auquel le fait en question est attribuable en vertu des articles contenus dans le chapitre II du projet et seulement la responsabilité de cet Etat. Le même principe se trouve répété à l'article 2 du projet où il est dit que "tout Etat est susceptible d'être considéré comme ayant commis un fait internationalement illicite engageant sa responsabilité internationale" (italiques ajoutés). Toutefois, le commentaire à l'article premier a pris le soin de souligner dès le début, au paragraphe 11), qu'il n'y avait là qu'une règle de base, se référant à la situation normale, et que la majorité des membres de la Commission était parfaitement consciente du fait qu'il pouvait "y avoir des hypothèses particulières où la responsabilité internationale est mise à la charge d'un Etat autre que celui auquel est attribué le fait que l'on qualifie d'internationalement illicite". Ledit commentaire renvoyait donc à plus tard l'examen de ces hypothèses, dont il n'avait pas été tenu compte dans la formulation de la règle générale uniquement en raison de leur caractère exceptionnel<sup>472/</sup>. Les hypothèses qu'on avait alors en vue étaient celles qui font l'objet du présent article. Celui-ci a précisément pour objet d'indiquer quels sont les cas exceptionnels dans lesquels le fait internationalement illicite commis par un Etat engage la responsabilité d'un Etat autre que celui auquel ce fait est attribuable en vertu des articles du chapitre II du projet. Il a pour objet d'établir quand et à quelles conditions l'on doit reconnaître, en droit international aussi, l'existence d'une responsabilité pour fait d'autrui, responsabilité qui est parfois exclusive de celle de l'Etat auquel le fait est attribuable, mais qui peut dans d'autres cas exister parallèlement à celle-ci.

2) Il va de soi que la prémisse nécessaire de l'existence d'une responsabilité internationale d'un Etat pour un fait internationalement illicite commis par un autre Etat est, en premier lieu, qu'un tel fait lui-même existe. Il faut donc que les conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite de cet autre Etat soient remplies, c'est-à-dire : que l'on soit en présence d'un

---

<sup>472/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 14 (Annuaire ... 1973, vol. II, doc. A/9010/Rev.1, p. 178.

comportement actif ou omissif attribuable à cet Etat, que ce comportement ne soit pas conforme à ce qui est requis dudit Etat par une obligation internationale à sa charge et que l'illicéité internationale de ce fait ne soit pas exclue en vertu de l'une des circonstances auxquelles on prête cet effet. Ce n'est qu'une fois établi que ces conditions se trouvent réunies que l'on pourra se demander s'il y a lieu d'appliquer en l'espèce la règle générale formulée à l'article premier, qui rend responsable de ce fait l'Etat auquel celui-ci est attribuable, ou bien si des circonstances particulières font intervenir la règle formulée au présent article qui, à titre exceptionnel, rend responsable du fait en question un Etat différent à la place ou à côté de l'Etat auteur dudit fait.

3) L'iter que la Commission a suivi pour parvenir à la définition des cas dans lesquels le phénomène de la responsabilité du fait d'autrui lui paraît avoir droit de cité en droit international également a été long et détaillé. La Commission a dû prendre successivement en considération toutes les hypothèses à propos desquelles l'applicabilité du principe de la responsabilité pour le fait d'autrui ou, comme on le dit souvent, de responsabilité "indirecte" ou "médiante", a été évoquée par des auteurs ou a été envisagée dans la pratique et toutes les justifications avancées à l'appui. Ceci à commencer par les hypothèses dans lesquelles il a paru à la Commission que l'applicabilité de ce principe devait être résolument écartée. La première hypothèse prise en considération à cet effet a été celle d'une éventuelle responsabilité de l'Etat pour les faits internationalement illicites commis sur son territoire par les organes d'un autre Etat<sup>473/</sup>. La Commission a exclu que le simple fait que de tels agissements ont lieu sur le territoire d'un Etat puisse être une raison suffisante pour attribuer à cet Etat la responsabilité de ces faits. La responsabilité qu'un Etat peut encourir à l'occasion d'un fait internationalement illicite commis, au préjudice d'un Etat tiers, par des organes d'un autre Etat agissant librement en cette

---

<sup>473/</sup> Cette question a été soulevée sous une forme dubitative par F. Klein qui se référait à des prises de position très anciennes. Voir F. Klein Die mittelbare Haftung im Völkerrecht; Die Haftung eines Völkerrechtssubjektes für das völkerrechtswidrige Verhalten eines anderen Völkerrechtssubjektes, Francfort-sur-le-Main, Klostermann, 1941, p. 265 et suiv., 299 et suiv. Ces prises de position ont été citées dans le commentaire à l'article 12 du présent projet (voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 10 (A/10010/Rev.1), p. 36, Annuaire ... 1975, vol. II, doc. A/10010/Rev.1, p. 89 et suiv.).



qualité sur son territoire, n'est certainement pas une responsabilité pour fait d'autrui. La Commission a clairement mis en évidence, au paragraphe 1 de l'article 12 du présent projet, qu'un fait de cette nature n'est pas attribuable à l'Etat sur le territoire duquel le fait s'est produit mais uniquement à l'Etat d'appartenance des organes ayant agi sur sol étranger. Par ailleurs, si l'Etat d'appartenance a agi, par l'intermédiaire de ses organes, en pleine liberté de détermination et sans être soumis au contrôle et à la direction, ou à la contrainte, d'autrui, on ne voit pas pourquoi il ne devrait pas être seul à porter la responsabilité de son fait. Quant à l'Etat sur le territoire duquel le fait s'est produit, s'il peut aussi encourir une responsabilité, cette responsabilité éventuelle n'est pas engendrée par les agissements d'organes étrangers qui ont eu lieu sur son sol, mais par le fait dû à ses propres organes de ne pas avoir pris les mesures de prévention ou de répression qui s'imposaient en l'occurrence. Tel est le sens du paragraphe 2 de l'article 12 du projet. L'une et l'autre de ces deux responsabilités sont donc des responsabilités que chacun des deux Etats encourt de son propre fait<sup>474/</sup>.

4) La dernière hypothèse prise en considération par la Commission a été celle d'une éventuelle responsabilité d'un Etat pour des faits internationalement illicites commis par un autre Etat dont il aurait la représentation générale et obligatoire. Une thèse qui a été dans le passé dominante dans la doctrine affirme que l'Etat "représentant" devrait être en général responsable sur le plan international des faits internationalement illicites commis par l'Etat

---

<sup>474/</sup> Tous les auteurs contemporains qui ont traité de la question sont d'accord là-dessus. Voir A. Verdross, "Theorie der mittelbaren Staatenhaftung", Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Vienne, vol. I, numéro 4 (nouvelle série) (mai 1948), p. 405 et suiv.; G. Dahm, Völkerrecht, Stuttgart, Kohlhammer, 1961, vol. III, p. 203 et 204; R. Quadri, Diritto internazionale pubblico, 5e éd., Naples, Liguori, 1968, p. 602 et 603.

"représenté"<sup>475/</sup>. A cet égard la Commission a tout d'abord souligné, d'accord là-dessus avec la doctrine plus moderne, que, contrairement à ce qu'affirmaient les tenants de cette thèse, il n'y a aucune "nécessité" de rendre l'Etat représentant responsable des faits internationalement illicites de l'Etat représenté, "nécessité" qui découlerait, d'après eux, du danger de voir disparaître toute possibilité de faire valoir les conséquences de ces faits illicites. Le simple fait qu'à la suite de la représentation confiée à l'Etat A par l'Etat B, les Etats tiers lésés par l'Etat B ne peuvent plus s'adresser directement à celui-ci pour lui demander la réparation découlant de son fait illicite, n'entraîne nullement, comme tel, la conséquence qu'ils ne peuvent plus exiger de lui cette réparation, qu'ils ne peuvent pas faire valoir sa responsabilité. A elle seule, l'existence entre A et B du rapport de représentation internationale n'a pour les Etats tiers d'autre conséquence que de les obliger à conduire leurs relations avec le représenté par l'intermédiaire du représentant : rien n'empêche ces Etats d'exiger du représenté, par le truchement du représentant, une prestation à titre de réparation. Et rien n'empêche l'Etat représenté de fournir cette réparation par l'intermédiaire du représentant. On ne peut donc nullement déduire du seul fait que les Etats lésés par un fait internationalement

---

<sup>475/</sup> Cette thèse a été avancée pour la première fois par D. Anzilotti, Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale, Florence, Lumachi, 1902, réimprimé dans Scritti di diritto internazionale pubblico, Padoue, CEDAM, 1956, vol. II, t. 1, p. 146 et 147. Parmi les principaux tenants de cette thèse, bien qu'avec quelques différences d'auteur à auteur, se trouvent E.M. Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims, New York, Banks Law Publishing, 1915, réimp., 1928, p. 201 et 202; Ch. de Visscher, "La responsabilité des Etats", Bibliotheca Visseriana, Leyde, Brill, 1924, t. II, p. 105; J. Spiropoulos, Traité théorique et pratique de droit international public, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1933, p. 281; Verdross, loc. cit., p. 408 et suiv. Cette théorie a été aussi acceptée par la majorité des membres de l'Institut de droit international en 1927 (voir le rapport de L. Strisower et le débat y relatif, Annuaire de l'Institut de droit international, 1927-I, Paris, t. 33, p. 488 et suiv., 547 et suiv. et 1927-III, p. 147 et suiv.) et a été consigné dans l'article 9, paragraphe 2, de la résolution adoptée la même année sur la "Responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens étrangers" (Annuaire ... 1956, vol. II, doc. A/CN.4/96, p. 228). L'influence de cette théorie se retrouve aussi dans l'article 3 du projet de convention sur la même matière élaboré en 1929 par la Harvard Law School (ibid., p. 229).

illicite commis par un Etat ayant confié sa représentation internationale à un autre Etat, s'adressent à ce dernier pour demander la réparation du préjudice subi, que, ce faisant, ils font valoir la responsabilité du représentant plutôt que celle du représenté. Bien au contraire, s'ils ne s'adressent à lui que dans sa seule qualité de représentant d'un autre Etat<sup>476/</sup>, il est à présumer qu'ils font valoir la responsabilité du représenté et non pas une responsabilité incombant au représentant pour le fait du représenté.

5) Cette précision faite, la Commission s'est aussi demandé si, comme un auteur l'a soutenu<sup>477/</sup>, le droit international ne mettrait pas à la charge de l'Etat qui a la représentation générale et obligatoire d'un autre Etat l'obligation de répondre des faits illicites de ce dernier, en contrepartie de ce qu'il l'a en quelque sorte "enfermé", en coupant les contacts directs entre lui et les Etats tiers. A l'appui de cette thèse, ledit auteur a cru pouvoir citer un passage de la décision rendue par l'arbitre M. Huber le 1er mai 1925 dans l'Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol entre la Grande-Bretagne et l'Espagne, où il est dit que "la responsabilité du protecteur ... découle ... du fait que seul le protecteur représente le territoire protégé dans ses rapports internationaux" et que le protecteur répond "aux lieux et places du protégé"<sup>478/</sup>. Mais, en examinant attentivement la décision, on se rend compte que la vraie préoccupation de l'arbitre fut seulement d'éviter que, dans le cas d'un protectorat comportant la suppression des relations internationales directes de l'Etat protégé, la responsabilité internationale pour les faits internationalement illicites commis par le protégé ne finisse par disparaître, et cela au détriment de l'Etat victime de ces faits illicites. Il voyait, partant, le remède à ce danger dans

---

<sup>476/</sup> La situation pourrait être différente s'ils s'adressaient à lui à un autre titre. Nombreux sont en fait les cas dans lesquels l'Etat ayant la représentation internationale, générale et obligatoire, d'un autre Etat a en même temps le droit de s'ingérer dans l'activité interne de l'Etat représenté. Il se peut alors que l'Etat en question soit appelé à répondre des faits internationalement illicites commis par l'autre Etat dans l'exercice de son activité, non pas cependant parce qu'il le représente, mais parce qu'il le contrôle, parce que la liberté de détermination et d'action de cet autre Etat se trouve être limitée au profit du premier.

<sup>477/</sup> Verdross, loc. cit., p. 408 et suiv.

<sup>478/</sup> Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1), p. 648.

l'acceptation par l'Etat protecteur de l'obligation de répondre en lieu et place du protégé<sup>479/</sup>. Pour justifier cette acceptation, l'arbitre se fondait, en réalité, non pas tellement sur le fait que le protecteur a la "représentation" internationale du protégé, mais essentiellement sur le fait de la main-mise presque totale que, dans la plupart des cas, le protecteur effectue sur l'indépendance du protégé.

6) La Commission a aussi pris en considération le fait qu'à l'appui de la thèse qui voudrait attribuer à l'Etat représentant la responsabilité des faits internationalement illicites commis par l'Etat représenté, on a parfois cité certaines des réponses des Etats au point X de la demande d'informations qui leur avait été adressée par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930. Le libellé de ce point était : "Responsabilité de l'Etat dans le cas d'Etat subordonné, d'Etat protégé, d'Etat fédéral et d'autres unions d'Etats". S'il est vrai que deux ou trois de ces réponses (notamment celles de l'Autriche et du Japon) s'exprimaient en ce sens que dans les cas mentionnés la responsabilité incombe à l'Etat représentant l'Etat fautif, ces réponses ne sont nullement motivées, ne font aucune distinction entre les hypothèses envisagées et paraissent loin d'être techniquement probantes. D'autres réponses par contre, beaucoup plus élaborées, comme notamment celle du Danemark, excluent expressément la thèse de la responsabilité indirecte comme contrepartie de la représentation, thèse pourtant dominante dans la littérature juridique de l'époque. On y distingue en effet très clairement les cas dans lesquels l'Etat représentant répond d'un fait commis par un organe à lui des cas où c'est l'Etat représenté qui doit répondre parce que ce sont ses propres organes qui ont agi, cela même si la réclamation lui est adressée par l'intermédiaire de l'Etat représentant<sup>480/</sup>. La Conférence de codification de 1930 n'eut malheureusement pas le temps de discuter la question de la responsabilité du fait d'autrui. D'autre part, dans la pratique

---

<sup>479/</sup> Ibid., p. 648 et 649.

<sup>480/</sup> Voir SDN, Conférence pour la codification du droit international, Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence, tome III, Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers (C.75.II.69.1929.V), p. 121 et suiv.

des années qui suivirent la Conférence, on ne connaît aucun cas où l'on aurait fait valoir la responsabilité internationale d'un Etat pour le fait d'un autre Etat sur la base de sa qualité de représentant de celui-ci. On connaît par contre des cas où une telle responsabilité a été affirmée, mais sur de toutes autres bases<sup>481/</sup>.

7) La Commission en a par conséquent conclu que la jurisprudence et la pratique internationales n'offraient nullement la preuve du bien-fondé de l'assertion que l'Etat qui a la représentation générale et obligatoire d'un autre Etat serait, de ce seul fait, internationalement responsable des faits illicites de l'Etat qu'il représente. La Commission n'a pas non plus estimé qu'il serait utile, de jure condendo, d'établir le principe d'une telle responsabilité. On ne voit pas pourquoi la relation de représentation si elle ne s'accompagne pas d'une situation de "subordination" d'un Etat à un autre, devrait engendrer une responsabilité du représentant pour les faits illicites du représenté. Et si, par contre, ce qui compte aux fins de la responsabilité n'est pas l'existence de la relation de représentation, mais celle de la situation de "subordination" qui se cache derrière la relation de représentation, c'est de cette situation qu'il faut parler directement en tant que base éventuelle de la responsabilité pour le fait d'autrui.

---

<sup>481/</sup> On peut rappeler l'attitude du Gouvernement italien lors de l'Affaire des phosphates du Maroc. Dans la requête introductive d'instance, ce gouvernement affirmait qu'on se trouvait en présence d'un fait illicite qui

"met en jeu la responsabilité internationale de la France à un double titre : responsabilité indirecte lui revenant en tant que protecteur du Maroc, et responsabilité personnelle et directe découlant d'actes accomplis par des autorités françaises ou avec leur collaboration, en vue d'intérêts purement français (CPJI, série C, No 84, p. 13)."

Le Gouvernement de Rome demandait donc à la Cour de signifier sa requête au Gouvernement de la République française à titre personnel et en tant que protecteur du Maroc (ibid., p. 14). Il ne faisait aucune mention de la qualité de représentant du Maroc qui revenait alors à la France : comme fondement de la responsabilité indirecte de la France, n'était mentionné que le fait que la France était l'Etat protecteur du Maroc. Et aucune mention du rapport de représentation existant entre la France et le Maroc ne fut faite par l'une ou par l'autre des deux parties dans la suite du procès.

La doctrine moderne est d'ailleurs d'accord dans sa grande majorité pour exclure que l'Etat représentant réponde, en tant que représentant, des faits internationalement illicites de l'Etat représenté<sup>482/</sup>.

482/ Voir notamment R. Ago, La responsabilità indiretta nel diritto internazionale, Padoue, CEDAM, 1934, p. 30 et suiv.; A.P. Sereni, La rappresentanza nel diritto internazionale, Padoue, CEDAM, 1936, p. 417 et suiv.; Klein, op. cit., p. 71 et suiv.; G. Barile, "Note a teorie sulla responsabilità indiretta degli Stati", Annuario di diritto comparato e di studi legislativi, Rome, 3ème série (spéciale), vol. XXII, fasc. 3, 1948, p. 435 et suiv.; M.V. Polak, "Die Haftung des Bundesstaates für seine Gliedstaaten", Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Vienne, vol. I, No 4 (nouvelle série) (mai 1948), p. 384; A. Ross, A Textbook of International Law, Londres, Longmans, Green, 1947, p. 262 et 263; Quadri, op. cit., p. 600.

Il est vrai qu'il y a aujourd'hui encore des auteurs qui parlent d'une responsabilité indirecte de l'Etat représentant pour les faits illicites du représenté, mais il est à remarquer que ces auteurs ou bien ne font pas mention des objections qui ont été soulevées à l'encontre de la théorie d'Anzilotti et n'expliquent donc pas comment on pourrait les surmonter (voir, par exemple, P. Guggenheim, Traité de droit international public, Genève, Georg, 1954, t. II, p. 26 et 27; B. Cheng General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals, Londres, Stevens, 1953, p. 214 et suiv.; A. Schüle, "Völkerrechtliches Delikt", Wörterbuch des Völkerrechts, 2ème éd., Berlin, De Gruyter, 1960, t. I, p. 334 et 335; F. Berber, Lehrbuch, Munich, Beck's, 1977, vol. III, p. 17 et 18) ou bien ont clairement en vue uniquement le rapport de subordination qui accompagne en général le rapport de représentation générale et obligatoire. La position de L.B. Sohn et R.R. Baxter à cet égard est particulièrement révélatrice. Dans le projet de convention élaboré par eux en 1961 pour le compte de la Harvard Law School, ces auteurs reprennent, à l'article 17 c), une formule analogue à celle qui figurait dans le projet de 1929 de la même école. D'après cet article, un Etat serait responsable, entre autres, des faits accomplis par le "gouvernement de tout protectorat, colonie, dépendance ou autre territoire de l'Etat dont celui-ci assure les relations internationales (en anglais "for the international relations of which that State is responsible") ..." (Annuaire ... 1969, vol. II, doc. A/CN.4/217 et Add.1, p. 151). Or, dans le commentaire qui accompagne cet article, Sohn et Baxter précisent qu'il faut distinguer le cas mentionné à l'article 17 c) du cas d'une "représentation des intérêts étrangers d'un Etat par un autre, comme au Liechtenstein dont les relations extérieures sont assurées par la Suisse, ou lorsqu'un Etat neutre protège les intérêts d'une nation belligérante en temps de guerre. L'Etat qui assure les relations extérieures d'un autre pays agit alors en qualité de représentant, non en tant que commettant, comme dans les cas considérés précédemment. Les types de rapport existant dans la représentation d'intérêts étrangers n'impliquent pas non plus de dépendance politique de l'Etat représenté par rapport à l'Etat qui remplit cette fonction. La responsabilité s'attache donc à la personne internationale dont l'organe, l'agence, le fonctionnaire ou l'employé a causé un préjudice à un étranger, même si la plainte doit être éventuellement présentée à cet Etat par l'intermédiaire des représentants diplomatiques de la nation qui représente les intérêts de l'Etat responsable" [traduit par le Secrétariat de l'original anglais] (Recent Codification of the Law of State Responsibility for Injuries to Aliens, édité par F.V. García Amador, L.B. Sohn et R.R. Baxter, Dobbs Ferry Leyde, Oceana - Sijthoff, 1974, p. 255 et 256) (italiques ajoutés).

3) La troisième hypothèse prise en considération par la Commission a été celle où un Etat serait appelé à répondre des faits internationalement illicites d'un autre Etat car ce dernier se trouverait, par rapport à lui, dans une position de "subordination" ou de "dépendance". Selon un certain courant doctrinal, l'Etat "dominant" serait automatiquement à considérer comme internationalement responsable des faits internationalement illicites de l'Etat "dépendant" du fait que des Etats tiers, lésés par ces faits illicites, seraient dans l'impossibilité pratique d'employer des moyens d'"exécution", à l'égard de l'Etat dépendant, au cas où celui-ci ne respecterait pas spontanément les obligations découlant desdites illicéités. Ils risqueraient autrement de porter aussi atteinte aux intérêts ou aux droits de l'Etat "dominant" et d'obliger ce dernier, conformément au droit-devoir que son rapport avec l'Etat dépendant lui confère, à intervenir au titre de la "protection" de cet Etat<sup>483/</sup>. L'Etat dominant constituant ainsi un écran de protection contre toute mise en oeuvre de la responsabilité internationale de l'Etat dépendant, cela amènerait l'Etat tiers, toujours d'après ce courant doctrinal, à tenir ledit Etat dominant pour responsable de tous les faits internationalement illicites dont l'Etat dépendant se rendrait coupable. Conçue vers la fin du siècle dernier pour expliquer la responsabilité de l'Etat protecteur pour les faits illicites de l'Etat protégé, cette théorie a été invoquée par la suite pour donner un fondement à la responsabilité de l'Etat fédéral pour les faits illicites des Etats membres qui auraient gardé une personnalité internationale distincte et une capacité internationale restreinte, aussi bien qu'à la responsabilité de l'Etat "suzerain" pour les faits illicites des Etats "vassaux" et

---

<sup>483/</sup> Ce courant a été qualifié comme celui de la "doctrine de la protection" (Schutztheorie) : Il a parmi ses principaux tenants P. Schoen, "Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen", Zeitschrift für Völkerrecht Breslau, Kern's, Supplément 2 au tome X, 1917, p. 103 et suiv.; K. Strupp, "Das völkerrechtliche Delikt", Handbuch des Völkerrechts, Stuttgart, Kohlhammer t. III, 4ème partie, p. 112 et suiv.; A. Decencière-Ferrandière, La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages subis par des étrangers, Paris, Rousseau, 1925, p. 192 et suiv.; Klein, op. cit., p. 129 et suiv.

encore à celle de tout Etat se trouvant dans une position de "domination" par rapport à un autre Etat<sup>484/</sup>.

9) En dépit de l'autorité scientifique de certains de leurs tenants, les idées exposées ci-dessus n'ont pas paru convaincantes à la Commission. En premier lieu, on n'en trouve guère trace dans les prises de position des Etats<sup>485/</sup> et dans le raisonnement des juges et arbitres internationaux. En deuxième lieu, même à vouloir examiner le problème uniquement de jure contendo, la Commission a relevé que les arguments invoqués étaient inspirés par la préoccupation de parer aux inconvénients susceptibles de se produire au cas où l'Etat dépendant, tenu pour responsable des faits internationalement illicites commis par lui-même, refuserait de reconnaître cette responsabilité, de sorte que l'Etat tiers victime de ces illicéités serait amené à recourir à des mesures de contrainte à son égard.

---

<sup>484/</sup> Une sorte de variante de l'idée de justifier la responsabilité de l'Etat dominant pour les faits internationalement illicites de l'Etat dépendant sur la base du droit-devoir de protection du second par le premier est représentée par l'idée de Verdross de faire appel à l'idée d'"ingérence" (Eingriff). L'application de mesures coercitives (et surtout de mesures de représailles, non armées s'entend) à l'encontre d'un Etat subordonné représenterait une "ingérence" inadmissible dans la sphère juridique de l'Etat "supérieur" dans les cas où l'Etat "subordonné" fait en réalité partie du "supérieur". Cette situation vaut, à son avis, pour les rapports entre l'Etat membre et l'Etat fédéral, ainsi que pour ceux entre l'Etat vassal et l'Etat suzerain (car le territoire et les citoyens de l'un font en même temps partie du territoire et de l'ensemble des citoyens de l'autre) (op. cit., p. 415 et suivantes).

<sup>485/</sup> A première vue, on aurait l'impression d'une prise de position en faveur de cette dernière thèse dans la lettre écrite le 1er septembre 1871 par le Chancelier Bismarck au Chargé d'affaires allemand à Constantinople, à propos de l'affaire concernant le ressortissant allemand Strousberg, victime d'une rupture de contrat de la part du Gouvernement de la Principauté du Danube (plus tard Roumanie), vassale de l'Empire ottoman. Le Chancelier justifiait le fait de s'adresser à la Porte pour qu'elle fasse respecter le contrat par les autorités de la Principauté en alléguant précisément que d'éventuelles mesures de contrainte exercées à l'encontre de la Principauté constitueraient une ingérence dans les droits de la Porte (Eingriff in ihre Rechte) et provoqueraient, à ce titre, les protestations de la Porte elle-même. A y regarder de plus près cependant, le Chancelier allemand considérait la Principauté comme une sorte de province de l'Empire ottoman, dotée d'une autonomie purement intérieure et dépourvue, à l'époque, d'une personnalité internationale distincte. Donc pour lui, le cas d'espèce n'entraînait pas dans le cadre de ceux où il peut être question de la responsabilité d'un sujet de droit international pour le fait d'un autre sujet. Voir la lettre de Bismarck dans J. Wythrlik, "Eine Stellungnahme des Reichskanzlers Bismarcks zu dem Problem der mittelbaren Staatenhaftung", Zeitschrift für öffentliches Recht, vol. XXI (1941), p. 276.



Ilais on ne voit pas comment lesdits inconvénients seraient évités du seul fait que la responsabilité pour les faits internationalement illicites en question serait mise à la charge de l'Etat "dominant". Etant lui-même tenu pour responsable, l'Etat dominant deviendrait destinataire direct des mesures employées à son égard s'il refusait de remplir les obligations par lesquelles se traduirait la responsabilité encourue par lui du fait de l'Etat subordonné. Sa sphère juridique n'en serait que plus directement atteinte.

10) La quatrième - et de loin la plus réaliste - des hypothèses que la Commission a eu à prendre en considération, a été celle d'un Etat qui, ayant à un titre ou à un autre un pouvoir de direction ou de contrôle sur un domaine d'activité plus ou moins vaste d'un autre Etat, serait tenu pour internationalement responsable d'un fait illicite commis par cet autre Etat dans le domaine soumis à cette direction ou à ce contrôle. Cette hypothèse est susceptible de se présenter dans le cadre de plusieurs types de relations entre Etats : a) rapports internationaux de dépendance et notamment de "suzeraineté" et de protectorat international, b) rapports entre Etat fédéral et Etats membres de la fédération ayant gardé une personnalité internationale propre, c) rapports entre Etat occupant et Etat occupé dans des cas d'occupation territoriale. La Commission les a pris successivement en examen.

11) Pour des raisons historiques, l'attention des internationalistes a été surtout attirée, dans un passé encore relativement récent, par des cas se rapportant à des relations internationales de dépendance, comme la "suzeraineté" (ou à l'inverse le "vasselage"), le protectorat international, le mandat de type A de la Société des Nations. Bien que des rapports de cette nature soient aujourd'hui en voie de disparition, il a paru utile à la Commission d'examiner ces cas, car leur intérêt n'est pas seulement historique : l'hypothèse d'un Etat ayant un pouvoir de direction ou de contrôle sur un domaine d'activité d'un autre Etat est parfaitement susceptible de se présenter dans le cadre d'autres types de relations entre Etats qui sont toujours actuels. Les principes affirmés il y a quelques décennies dans les cas mentionnés pourraient donc s'appliquer, mutatis mutandis, dans des cas qui se vérifieraient de nos jours.

12) La Commission n'a pas attribué un grand intérêt, aux fins de la question formant l'objet du présent article, aux cas connus où il a été question de la responsabilité pour des faits internationalement illicites commis par des organes d'Etats "vassaux" de l'Empire ottoman.

Les Etats lésés ont parfois considéré les Etats "vassaux" comme de simples provinces de l'Empire ottoman, non dotées de personnalité internationale. Le fait qu'ils se soient adressés à l'Empire ottoman pour exiger la réparation des faits illicites commis par des organes de ces "vassaux" ne signifie alors pas qu'ils aient entendu faire valoir la responsabilité d'un Etat pour les faits illicites d'un autre sujet de droit international. A l'inverse, dans d'autres cas, les Etats lésés se sont déclarés convaincus que les Etats "vassaux", avec lesquels ils entretenaient des relations diplomatiques directes, agissaient libres de toute ingérence de l'Empire ottoman. L'existence même d'un rapport de dépendance était alors mise en discussion, et il est donc tout à fait normal que l'on n'ait pas cherché à faire valoir la responsabilité de la Porte pour les faits illicites commis par les organes des Etats "vassaux". Une prise de position qui mérite cependant d'être citée est celle de l'Empire ottoman dans l'Affaire Strousberg, citée ci-dessus au paragraphe 9), note 485. En rejetant toute responsabilité du fait illicite commis par les organes de la Principauté du Danube, la Porte alléguait que ce fait avait eu lieu dans un domaine où la Principauté agissait en pleine autonomie et en dehors de tout contrôle de la part de la Porte<sup>486/</sup>. A supposer donc qu'elle ait admis de considérer la Principauté comme dotée d'une personnalité internationale distincte, il est intéressant de remarquer que la Porte ne jugeait pas cela suffisant pour exclure sa responsabilité internationale. Elle croyait nécessaire de préciser que le fait illicite avait eu lieu dans un domaine où la Turquie n'exerçait aucune ingérence.

13) Pour ce qui est de la responsabilité de l'Etat protecteur ou de l'Etat mandataire pour des faits internationalement illicites commis par des organes des Etats protégés ou soumis à mandat, la Commission a par contre relevé qu'il y avait eu nombre de cas dans lesquels un tribunal international avait été appelé à décider de la question et que dans la plupart de ces cas la responsabilité internationale du protecteur ou du mandataire avait été reconnue. Elle a cependant dû noter qu'il n'était parfois pas facile d'établir clairement quelles avaient été, dans chaque cas, les argumentations ayant amené les juges ou arbitres à affirmer cette responsabilité. C'est ce que l'on doit dire, par exemple, à propos de l'Affaire Studer, dans laquelle les Etats-Unis d'Amérique invoquèrent

---

<sup>486/</sup> Voir Wyrthlik, loc. cit.

la responsabilité de la Grande-Bretagne, puissance protectrice du Sultanat du Johore, pour un fait illicite commis par les autorités du Sultanat<sup>487/</sup>. De même, dans la décision relative aux Réclamations britanniques au Maroc espagnol, rendue par l'arbitre Huber le 1er mai 1925, et dans la sentence de la Cour permanente de Justice internationale du 30 août 1924 relative aux Concessions Mavrommatis en Palestine, il semblerait à première vue que l'instance saisie ait entendu affirmer la responsabilité du protecteur pour un fait illicite commis par le protégé et du mandataire pour un fait commis par l'entité soumise à mandat. Et il semblerait également que cette responsabilité ait été basée sur la circonstance que l'Etat protecteur et la Puissance mandataire avaient la représentation générale de l'Etat ou de la communauté "subordonnée"<sup>488/</sup>. Mais un examen plus attentif révèle que dans le premier cas l'arbitre estimait que le protecteur était devenu en définitive le vrai souverain du territoire du protégé<sup>489/</sup> et que

---

<sup>487/</sup> L'affaire fut déférée à un tribunal arbitral qui rendit sa décision le 19 mars 1925. A propos de la question qui nous intéresse, le tribunal arbitral se borna à remarquer que :

"Le Gouvernement britannique est partie à cette procédure du fait de la responsabilité qu'il assume sur le plan international pour le Gouvernement du Johore en vertu des dispositions d'un traité conclu en 1885" [traduit par le Secrétariat de l'original anglais].

<sup>488/</sup> Pour ce qui est de la décision relative à l'affaire des Biens britanniques au Maroc espagnol, voir les passages cités ci-dessus au par. 5) du commentaire au présent article; pour ce qui est de la sentence en l'affaire Mavrommatis, le passage pertinent est le suivant :

"Les pouvoirs attribués par l'article 11 à l'administration de la Palestine doivent, on l'a vu, être exercés 'sous réserve des obligations internationales acceptées par le mandataire'. Cette réserve était nécessaire car les obligations internationales du mandataire ne sont pas, comme telles, des obligations internationales pour la Palestine. Puisque l'article 11 du Mandat reconnaît à l'administration de la Palestine une large autonomie, il fallait mettre hors de doute que les pouvoirs accordés ne doivent pas être exercés d'une manière qui serait incompatible avec certains engagements internationaux du mandataire. Les obligations résultant de ces engagements sont ainsi des obligations que l'administration de la Palestine est tenue de respecter : leur violation engage la responsabilité internationale du mandataire, car, conformément à l'article 12 du Mandat, les relations extérieures de la Palestine sont de son ressort" (C.P.J.I., série A, No 2, p. 23).

<sup>489/</sup> Tout de suite après avoir affirmé que "la responsabilité du protecteur... découle ... du fait que seul le protecteur représente le territoire protégé dans les rapports internationaux" (notons qu'il dit "le territoire protégé" et non pas "le protégé" ou "l'Etat protégé"), il poursuit : "La responsabilité pour les événements de nature à affecter le droit international, se passant dans un territoire déterminé, va de pair avec le droit d'exercer à l'exclusion d'autres Etats les prérogatives de la souveraineté. Comme vis-à-vis de l'étranger la situation du protecteur est la même que celle d'un Etat souverain, sa responsabilité doit être la même". (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 649).

dans le deuxième le fait illicite était représenté par la violation d'obligations incombant à la puissance mandataire, violation commise en fait par des organes de cette puissance (ou tout au moins avec leur concours)<sup>490/</sup>. La responsabilité respectivement attribuée dans ces deux cas au protecteur et au mandataire était donc, dans ces cas, une responsabilité pour fait propre plutôt que pour fait d'autrui.

14) Par contre, la décision de l'affaire Brown, rendue le 23 novembre 1923 par le Tribunal arbitral constitué par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique en vertu de l'Accord spécial du 18 août 1910<sup>491/</sup>, constitue, aux yeux de la plupart des membres de la Commission, un précédent non seulement valable, mais très significatif pour les aspects essentiels de la question. Les Etats-Unis demandaient à la Grande-Bretagne, en sa qualité de puissance ayant eu, avant la guerre et l'annexion par elle de l'Afrique du Sud, la suzeraineté sur la République sud-africaine, la réparation du déni de justice infligé à l'ingénieur américain Robert Brown par une véritable conspiration des trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, de la République. Le tribunal arbitral reconnut l'existence du déni de justice, mais nia cependant que la Grande-Bretagne pût encourir de ce fait une responsabilité internationale, que cela soit à titre d'Etat successeur de la République sud-africaine ou - et c'est le point qui nous intéresse - à titre de puissance "suzeraine" à l'époque à laquelle le déni de justice fut perpétré. L'argumentation du tribunal sur ce sujet était centrée sur les deux points suivants : a) bien que la Grande-Bretagne ait alors eu une position et une responsabilité particulières à l'égard de la République sud-africaine, sa "suzeraineté" ne comportait en l'espèce qu'un contrôle, assez lâche d'ailleurs, sur les relations de ladite République avec les puissances

---

<sup>490/</sup> C.P.J.I., série A, No 2, p. 23.

<sup>491/</sup> Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. VI, p. 120 et suivantes.

étrangères, et n'entraînait pas la moindre ingérence et le moindre contrôle sur l'activité interne, législative, exécutive ou judiciaire; b) cela étant, les conditions dans lesquelles la Grande-Bretagne aurait pu être tenue pour responsable d'un fait, tel un déni de justice, commis à l'égard d'un ressortissant étranger dans le cadre de ladite activité interne, n'étaient pas réunies. D'après la Commission, il est donc permis d'en déduire que, dans l'opinion du tribunal, une responsabilité peut et doit être reconnue à la charge d'un Etat pour le fait internationalement illicite commis par un autre Etat lié au premier par une relation de dépendance, quand le fait illicite dénoncé a été commis dans un domaine d'activité pour lequel l'Etat dominant a sur l'Etat dépendant un pouvoir de contrôle effectif et dans ce cas seulement.

15) La Commission a aussi estimé que dans le cadre de l'analyse de la jurisprudence et de la pratique internationales à propos de la détermination de l'Etat appelé à répondre d'un fait internationalement illicite commis dans le cadre d'un rapport juridique de dépendance internationale, il fallait rappeler une fois de plus la réponse du Danemark au point X de la demande d'informations du Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930. Cette réponse, en fait la plus élaborée et la mieux motivée de toutes celles qu'avait reçues le Comité, indiquait expressément que :

"La réponse dépend de la nature du rapport entre les deux Etats, de l'étendue et du caractère du contrôle qu'exerce un Etat sur l'administration de l'autre Etat et de l'autonomie laissée à l'Etat soumis ou protégé 492/."

Les critères dont le Gouvernement danois s'inspirait étaient manifestement les mêmes que ceux que le tribunal anglo-américain avait appliqués à la décision de l'affaire Brown. En résumé, on peut dire que les quelques précédents offerts par des décisions arbitrales ou par des manifestations d'opinions gouvernementales qui se réfèrent à des situations classiques et en bonne partie résolues de rapports de dépendance tout en n'étant ni nombreux, ni, et pour cause, récents, sont néanmoins très clairs et très nets. Et, chose qui n'est pas à négliger, il n'y en a pas d'autres dont on puisse dire, après les avoir attentivement étudiés, qu'ils apportent leur soutien à des solutions différentes.

---

492/ SDN, Bases de discussion ... (op. cit.), t. III, p. 122 (italiques ajoutés).

16) La Commission a d'autre part relevé que c'est à la fin du XIXème siècle qu'est apparue, dans la doctrine, l'idée qu'un Etat ne peut se voir attribuer la responsabilité internationale découlant d'un fait internationalement illicite que s'il l'a commis en agissant dans une sphère d'action pour laquelle il avait pleine liberté de détermination et que, dans la mesure où il est soumis au contrôle d'un autre Etat et où sa liberté de détermination se trouve de ce fait limitée au profit de l'autre, c'est cet autre Etat qui doit être tenu pour responsable<sup>493/</sup>. La Commission a noté que cette idée a été reprise et développée par la suite avec diverses variantes : en 1928 par C. Eagleton<sup>494/</sup> qui toutefois ne précise pas comment devrait être qualifiée dans de tels cas la responsabilité de l'Etat "dominant" - et en 1934 par R. Ago qui voit dans le principe énoncé la véritable base de la responsabilité d'un Etat pour un fait attribuable comme tel à un autre Etat<sup>495/</sup>. Il a été enfin pris acte que dans les années qui suivirent de nombreux auteurs, tout en se servant de formules diverses, se sont trouvés d'accord pour reconnaître que l'ingérence ou le contrôle attribués à un Etat sur l'activité

---

<sup>493/</sup> En 1883, F. de Martens écrivait : "La logique et l'équité exigeraient que les Etats qui se trouvent dans cette situation dépendante ne fussent responsables de leurs actes à l'égard des gouvernements étrangers qu'en proportion de leur liberté d'action. Les actes du khédivé égyptien ou du bey de Tunis devraient engager dans une certaine mesure les puissances européennes dont ils subissent la tutelle" (Traité de droit international, Paris, Maresq Ainé, 1883, vol. I, p. 379).

<sup>494/</sup> Selon cet auteur : "Si un Etat en contrôle un autre dans des circonstances qui peuvent empêcher cet autre Etat de s'acquitter de ses obligations internationales, la base de la responsabilité de l'Etat protecteur pour l'Etat subordonné est posée. La responsabilité doit être déterminée dans chaque cas en fonction du degré réel de liberté à l'égard du contrôle extérieur ou, inversement, du degré réel de contrôle laissé à l'Etat subordonné" [traduit par le Secrétariat de l'original anglais] (C. Eagleton, The Responsibility of States in International Law, New York, New York University Press, 1928, p. 43).

<sup>495/</sup> D'après cet auteur : "La raison d'être de la responsabilité d'un Etat pour le fait illicite d'un autre Etat" "réside ... dans le fait que l'illicéité a été commise par un sujet international dans l'exercice d'une activité entrant dans une sphère d'action à l'intérieur de laquelle ce sujet n'est pas libre d'agir comme il l'entend, d'après des règles déterminées par lui-même, qu'il ne peut pas se consacrer à la poursuite de finalités qu'il s'est lui-même proposées, mais doit agir suivant des règles établies par un autre sujet et doit viser des fins indiquées par ce dernier" [traduit par le Secrétariat de l'original italien] (Ago, op. cit., p. 59).

extérieure ou intérieure d'un autre Etat donnent naissance, à la charge du premier Etat, à une responsabilité pour les faits internationalement illicites commis par le second<sup>496/</sup>.

17) Sur la base de ce qui précède, la Commission a donc conclu que là où, à un titre ou à un autre, une situation de dépendance "internationale" est établie entre deux Etats, la responsabilité pour les faits illicites commis par l'Etat "dépendant" doit être attribuée à l'Etat dit "dominant", pour autant que le fait illicite ait été accompli par l'Etat dépendant dans un secteur d'activité où, sans pour autant perdre sa personnalité internationale distincte, il était soumis au pouvoir de direction ou de contrôle de l'Etat supérieur. Un membre de la Commission s'est dissocié de cette conclusion, étant convaincu que dans les hypothèses envisagées les Etats "dépendants" ne sont pas de véritables sujets de droit international. Tout en ne contestant pas que la responsabilité des faits illicites commis par le "dépendant" incombe à l'Etat "dominant", il voit dans cette responsabilité une responsabilité du fait "propre" et non pas du fait d'"autrui"<sup>497/</sup>.

18) Après avoir examiné les aspects du problème qui retenait son attention relativement à des relations internationales de "dépendance", la Commission a tourné son regard vers les relations entre Etats fédéraux et Etats membres et ceci en particulier dans les cas de fédération où les Etats membres gardent, du point de vue du droit international, une personnalité distincte de celle de l'Etat fédéral<sup>498/</sup>. Bien que plutôt rares, de tels cas existent et d'autres surtout semblent susceptibles de se produire à l'avenir. La Commission, dans sa grande majorité, a donc constaté que, dans les limites du secteur d'activité où l'Etat membre jouit d'une personnalité internationale propre, à savoir du domaine dans lequel

---

<sup>496/</sup> Voir M. Scerni, "Responsabilità degli Stati", Nuovo digesto italiano, Turin, vol. XI, 1939, p. 474 et 475; Barile, loc. cit., p. 443 et suiv.; H. Rolin, "Principes de droit international public", Recueil des cours ..., 1950-II, t. 17, Paris, Sirey, 1951, p. 446; G. Morelli, Nozioni di diritto internazionale, 7ème ed. Padoue, CEDAM, 1967, p. 364; E. Vitta, "Responsabilità degli Stati", Novissimo digesto italiano, Turin, vol. XV, 1968, p. 734. Pour Verdross (loc. cit., p. 413) et Ross (op. cit., p. 261 et 262) cette théorie ne justifie pas tous les cas de responsabilité, mais elle serait applicable dans les cas de protectorat où le protecteur n'a pas la représentation du protégé.

<sup>497/</sup> Le fait du "dépendant" serait alors assimilable à celui d'une "collectivité publique territoriale", qui, en vertu de l'article 7, par. 1, du présent projet, est un fait attribuable à l'Etat.

<sup>498/</sup> Si l'Etat membre est sans personnalité internationale il rentre, aux fins des présents articles, dans la catégorie des "collectivités publiques territoriales", dont il est question à l'article 7, par. 1, du projet. Par conséquent, l'Etat fédéral répondra bien des comportements des organes de l'Etat membre, mais ce sera alors une responsabilité pour son propre fait.

il se trouve être titulaire de droits et d'obligations internationales, il peut parfois jouir d'une autonomie complète par rapport à l'Etat fédéral. On ne verrait pas alors pourquoi l'Etat membre ne devrait pas répondre des violations de ses obligations internationales commises par ses organes. Mais il se peut aussi que par rapport au secteur dans lequel il jouit d'une personnalité internationale propre l'activité de l'Etat membre soit soumise à la direction ou au contrôle de l'Etat fédéral. Il se peut aussi qu'en agissant dans les limites de ce secteur d'activité, l'Etat membre viole des obligations internationales étant à sa charge. Il a donc paru aux membres de la Commission - à l'exception d'un d'entre eux<sup>499/</sup> - que, ainsi qu'il se produit dans les rapports de dépendance, l'Etat fédéral doit répondre des faits internationalement illicites attribuables à l'Etat membre, s'ils ont été commis dans un domaine d'activité soumis à un pouvoir de contrôle ou de direction de l'Etat fédéral.

19) La Commission est enfin passée à l'étude de la situation dans laquelle il est aujourd'hui plus vraisemblable qu'un Etat puisse se trouver amené à exercer un pouvoir de direction ou de contrôle sur un domaine d'activité d'un autre Etat. Il s'agit, comme on l'a dit supra, de la situation qui se produit en cas d'occupation totale ou partielle du territoire d'un Etat par un autre Etat. La Commission a été d'avis que ce sera dans une situation de cette nature que l'on verra plus fréquemment se poser la question de la responsabilité d'un Etat pour les faits commis par un autre Etat dans un domaine où la liberté de détermination et d'action de ce second Etat est limitée au profit du premier. Bien sûr l'occupation territoriale n'a normalement pas son origine, comme un protectorat ou un mandat, dans un accord international, ou comme une relation Etat suzerain-Etat vassal, ou Etat fédéral-Etat membre doté d'une personnalité internationale résiduelle, dans des dispositions du droit interne. Mais cela dit, il est indéniable que ce rapport présente des aspects proches de ceux qui caractérisent, par exemple, le rapport entre Etat protecteur et Etat protégé. L'occupation militaire aussi, même si elle s'étend à la totalité du territoire, n'amène pas comme telle de changement dans la souveraineté

---

<sup>499/</sup> Selon ce membre de la Commission, l'Etat membre qui a gardé une personnalité internationale limitée répond seul des éventuelles violations d'obligations internationales commises par lui, car l'organisation de l'Etat fédéral ne peut pas être considérée comme impliquant la soumission de l'Etat membre au pouvoir de direction ou de contrôle de l'Etat fédéral.



sur le territoire occupé et ne touche pas à la personnalité internationale de l'Etat soumis à l'occupation. Mais l'Etat occupant, comme l'Etat protecteur, est amené à exercer sur le territoire occupé certaines prérogatives de sa propre puissance publique : ceci pour protéger la sécurité de ses forces armées et, en général, pour pourvoir à ses propres exigences, ou aussi pour répondre à des besoins de la population du territoire occupé et pour maintenir l'ordre public, domaine dans lequel l'exercice de ces prérogatives est même exigé, dans certaines conditions, par les us et coutumes de la guerre et par le droit international conventionnel. Ici aussi l'organisation étatique de l'occupé ne disparaît normalement pas, mais survit et continue d'opérer sur le territoire, même si c'est dans des conditions et des limites qui varient beaucoup d'un cas à l'autre : l'expérience de la seconde guerre mondiale nous l'a montré. L'ingérence dans l'activité internationale de l'Etat occupé a pour effet de restreindre cette activité dans des limites extrêmement variables et elle va parfois jusqu'à l'annuler dans des cas d'occupation totale et particulièrement brutale. L'ingérence dans l'activité interne est toujours présente, même si elle prend également des proportions qui changent d'un cas à l'autre. Il y aura donc des domaines d'activité qui, ne touchant pas aux intérêts de l'Etat occupant, seront laissés à la libre détermination des autorités locales; il en découlera que l'Etat occupé continuera d'encourir la responsabilité internationale des faits internationalement illicites éventuellement commis dans les domaines d'activité en question. A l'inverse, l'Etat occupant confiera parfois à des éléments de sa propre organisation l'exercice de certaines fonctions prévues par l'ordre juridique de l'Etat occupé, fonctions pour lesquelles il n'entend ou ne peut pas se servir des éléments de l'organisation de l'Etat occupé. L'Etat occupant devra alors endosser la responsabilité internationale des faits internationalement illicites éventuellement commis par ses propres organes par lesquels il aura remplacé des organes correspondants de l'Etat occupé, et il s'agira alors manifestement d'une responsabilité de son propre fait. Mais il y aura, enfin, ici aussi, de très vastes secteurs d'activité qui resteront confiés aux organes de l'Etat occupé, à ceux de ses collectivités publiques territoriales, à ceux de ses autres entités publiques, etc., qui agiront cependant d'après les directives et sous le

contrôle des autorités de l'Etat occupant<sup>500/</sup>. C'est précisément dans le cadre de ces secteurs d'activité qu'il a paru à la Commission, ne fût-ce que d'un point de vue de pure logique que le phénomène de la responsabilité pour fait d'autrui devait nécessairement être pris en compte. Les quelques cas qui se sont produits dans la pratique dont on a connaissance confirment d'ailleurs le bien-fondé de cette déduction.

20) A ce propos, la Commission a arrêté son attention, parmi les affaires plus anciennes, sur celles dans lesquelles le Gouvernement italien soutint la responsabilité de l'Empire français, en tant que puissance occupant alors militairement le territoire de l'Etat de l'Eglise, pour des faits estimés internationalement illicites commis par des organes pontificaux. Dans un des cas les plus significatifs, le Gouvernement de Turin releva que si la Cour de Rome n'avait plus le contrôle de ses actes et n'était plus en état de répondre de leurs conséquences, la responsabilité pour les agissements des organes pontificaux ne pouvait qu'incomber à l'Etat français et que la "simple désapprobation par le Gouvernement français des mesures prises ne suffisait pas à le libérer de la responsabilité que ces mesures font tomber sur lui"<sup>501/</sup>. La Commission a aussi relevé qu'une autre prise de position moins lointaine, mais toujours antérieure à la seconde guerre mondiale, figure dans l'arrêt rendu le 1er mars 1927 par la Cour d'appel d'Alexandrie dans

---

<sup>500/</sup> Ainsi, par exemple, les instructions du 10 novembre 1943 pour la Commission alliée de contrôle pour l'Italie prévoyaient que :

"La relation que la Commission de contrôle entretient avec le Gouvernement italien et l'administration italienne dans les zones libérées consiste en une supervision et en des directives bien plus qu'en une administration directe, comme c'est le cas du gouvernement militaire allié" (italiques ajoutés).

L'administration directe n'était exercée par le Gouvernement militaire allié que dans les zones à proximité de la ligne du front (M. Whiteman, Digest of International Law, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1963, vol. I, p. 990 et suiv.).

L'article 1er de l'"Accord sur le mécanisme de contrôle en Autriche" conclu le 28 juin 1946, entre les Gouvernements du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et de la France, prévoyait que "... a) Le Gouvernement autrichien et toutes les autorités autrichiennes qui lui sont subordonnées exécuteront toutes les instructions qu'ils pourront recevoir de la Commission alliée..." (italiques ajoutés).

<sup>501/</sup> SIOI-CNR, La prassi italiana di diritto internazionale, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana, 1970, 1ère série (1861-1887), vol. II, p. 875 et 876. Les agissements dénoncés étaient des mesures illégitimes adoptées à l'égard de navires italiens dans les ports du Latium et d'autres analogues.

l'affaire Fink. Le demandeur, un ressortissant allemand, réclamait du Gouvernement égyptien réparation des dommages subis à la suite de la mise sous séquestre de son fonds de commerce et de sa liquidation ultérieure par les autorités militaires anglaises qui occupaient l'Egypte. Cette liquidation, que Fink estimait désastreuse, eut lieu après que ses fondés de pouvoir avaient été invités par la police égyptienne à se constituer prisonniers et avaient été pris en charge par les autorités militaires. La Cour exclut que le comportement des autorités égyptiennes - en admettant qu'il ait été illicite - ait pu engager la responsabilité de l'Egypte, et cela parce que la police, qui avait invité les fondés de pouvoir de Fink à se constituer prisonniers, était soumise aux directives et placée sous le contrôle de la puissance occupante<sup>502/</sup>. Il découle implicitement de cette conclusion négative que, de l'avis de la Cour, qui n'avait pas à se prononcer sur cet autre aspect, l'éventuelle responsabilité des faits commis par les autorités égyptiennes ne pouvait qu'être mise à la charge de l'Etat occupant, à titre évidemment de responsabilité du fait d'autrui.

21) Quant aux cas qui ont eu lieu à une époque plus récente, deux faits qui se sont produits pendant l'occupation allemande de Rome ont paru particulièrement significatifs pour le problème qui nous préoccupe. Le 2 mai 1944, la police militaire allemande, qui occupait Rome, pénétra de force dans un bâtiment annexe de la Basilique de Sainte-Marie-Majeure et y procéda à des arrestations. Cette mesure représentait une infraction internationale évidente, l'extra-territorialité des biens du Saint-Siège dans Rome étant garantie par une obligation expressément définie par le Traité du Latran, et cette obligation s'imposant, à cause de son

---

502/ Les considérations de la Cour ont été les suivantes :

"Attendu qu'il appert de ce simple exposé des faits que la seule intervention du Gouvernement égyptien consiste en l'invitation faite par la police locale aux fondés de pouvoir du demandeur de se constituer prisonniers des autorités militaires;

Attendu, en premier lieu, que cette invitation ne constitue qu'un acte plutôt amical, pour éviter auxdits fondés de pouvoir de se voir arrêter manu militari et conduits de cette façon par les rues du Caire;

Qu'en outre, les autorités locales, en prêtant leur concours aux forces d'occupation, ont toujours agi pour compte de ces dernières en vertu des principes du droit international, universellement respectés même pendant la dernière guerre, sans qu'on puisse tenir responsables les autorités locales d'une collaboration imposée par les circonstances;

Attendu que les seuls faits générateurs des dommages litigieux, soit la mise sous séquestre du fonds de commerce et sa liquidation, ont été exclusivement exécutés par les autorités militaires anglaises." (Journal du droit international, Paris, t. 55 (1928), p. 196 [italiques ajoutés].)

caractère typiquement localisé et lié au territoire, non seulement à l'Italie, mais également à tout Etat exerçant exceptionnellement son autorité sur le sol de Rome. La responsabilité de l'Allemagne, que le Saint-Siège fit valoir à cette occasion, était donc, sans aucun doute possible, une responsabilité encourue par l'Etat allemand du fait, et du fait exclusif, de ses organes : à tous les points de vue donc une responsabilité directe. Trois mois auparavant, par contre, le 3 février 1944, ce fut la police italienne qui, ayant pénétré par la force dans Saint-Paul-Hors-les-Murs, y commit des déprédations et opéra des arrestations. Mais comme la police italienne de Rome opérait notoirement sous le contrôle de la puissance occupante, le Saint-Siège adressa ses protestations non pas à de quelconques autorités italiennes, mais aux autorités allemandes, en faisant valoir, également dans ce cas, la responsabilité de la puissance occupante. Toutefois, il le fit en mettant à la charge de l'Allemagne la responsabilité internationale d'infractions commises par des organes non allemands dans un secteur d'activité soumis au contrôle des autorités d'occupation allemandes : une responsabilité qui devait, partant, être qualifiée de responsabilité pour autrui<sup>503/</sup>.

---

<sup>503/</sup> Sur ces affaires, voir R. Ago "L'occupazione bellico di Roma il Trattato lateranense", Comunicazioni e studi, Milan, Giuffrè, 1945, vol. II, p. 154 et suiv. Au cours de la seconde guerre mondiale on a aussi vu réapparaître des situations dont l'époque napoléonienne avait déjà fourni des exemples : celles des Etats ou des gouvernements dits "fantoche" ou "puppet", à savoir d'Etats ou de gouvernements créés sur un territoire déterminé à l'initiative de l'occupant et dépendant, étroitement de l'Etat qui est à l'origine de leur existence. Le sujet a été évoqué dans le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trentième session. "Dans de telles situations", relevait alors la Commission, "il est possible qu'en présence de certaines circonstances, l'Etat 'dominant' soit appelé à répondre d'un fait internationalement illicite commis par l'Etat 'fantoche' ...". La Commission avait donc conclu que les problèmes de responsabilité internationale découlant d'agissements d'organes d'un Etat "fantoche" pouvaient relever, comme ceux découlant d'agissements d'organes de tout Etat dépendant ou occupé, de la notion de responsabilité "pour fait d'autrui". Revenant plus spécifiquement sur la question pendant la présente session, la Commission a distingué le cas où l'Etat "fantoche" serait en réalité dépourvu de personnalité internationale et n'apparaîtrait alors que comme une sorte de "collectivité publique territoriale" de l'Etat occupant, aux sens de l'article 7, par. 1, du présent projet, du cas où, par contre, il aurait une personnalité internationale propre. Dans le premier cas l'Etat occupant répondrait des agissements internationalement illicites commis par l'Etat ou gouvernement "fantoche" en tant que "faits propres", attribuables à lui-même. Dans le second cas, il en répondrait en tant que "faits d'autrui", pour autant que ces agissements se produisent dans un domaine d'activité soumis à sa direction ou à son contrôle.

22) Finalement, une prise de position particulièrement intéressante pour la question examinée a été relevée dans la décision rendue le 15 septembre 1950 par la Commission de conciliation franco-italienne, instituée en vertu de l'article 88 du Traité de paix du 10 février 1947 concernant le Différend Héritiers du Duc de Guise. Dans cette affaire, le Gouvernement français demandait à l'Italie la restitution d'un immeuble appartenant à des citoyens français et réquisitionné par les décrets du 21 novembre 1944 et 4 janvier 1945 du Haut Commissaire (italien) pour la Sicile, alors sous occupation militaire des puissances alliées et associées. La Commission accepta la requête française. A cette fin, elle remarqua, entre autres, que :

"Peu importe ..., en l'espèce, qu'à la date du 21 novembre 1944 les puissances alliées et associées aient exercé le contrôle administratif en Sicile puisque aussi bien aucune ingérence du Commandant des forces d'occupation ni d'aucune autorité alliée pour provoquer les décrets de réquisition des 21 novembre 1944/4 janvier 1945 n'a pu être prouvée." 504/

Cette décision affirme donc expressément que l'Etat occupé reste responsable des faits internationalement illicites commis par lui en dehors de toute ingérence et de tout contrôle de la part de l'Etat occupant; il faut évidemment en déduire, a contrario, que si une telle ingérence a lieu et un tel contrôle est établi sur l'activité dans le cadre de laquelle l'infraction internationale se produit, la responsabilité passe à l'occupant, qui répond alors du fait de l'occupé.

23) Les auteurs de droit international qui ont étudié la question de la responsabilité d'un Etat pour les faits internationalement illicites commis par d'autres Etats, ne se sont pas fréquemment demandé si un problème de ce genre pouvait se poser dans des cas d'occupation militaire par un Etat du territoire ou d'une partie du territoire d'un autre Etat. Ceux qui l'ont fait ont cependant reconnu que là aussi une responsabilité du fait d'autrui pouvait se produire<sup>505/</sup>. D'autre part, la Commission n'a pas manqué de relever que de nombreux auteurs affirment qu'une responsabilité internationale pour le fait illicite d'un autre Etat peut avoir lieu non seulement dans des cas de dépendance de droit d'un Etat vis-à-vis d'un autre, mais aussi dans des cas de dépendance de fait<sup>506/</sup>. Or, il va de soi que pour ces

---

504/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XIII, p. 161 (italiques ajoutés).

505/ Voir Ago, "L'occupazione bellica ..." loc.cit., p. 163 et suiv.; A. Verdross, Völkerrecht, 5ème éd., Vienne, Springer, p. 390. A. Ross admet la responsabilité de l'Etat occupant pour les faits accomplis par des organes de l'Etat occupé, mais il s'agirait d'après lui d'une responsabilité pour son propre fait (op.cit., p. 260).

506/ Voir par exemple, K. Strupp, loc.cit., p. 112 et 113; F. Klein, op.cit., p. 111; G. Barile, loc.cit., p. 446, I. von Münch, Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft, Francfort-sur-le-Main, Keppler, 1963, p. 235.

auteurs aussi l'Etat occupant devrait répondre des faits illicites commis par l'Etat occupé dans un domaine d'activité où celui-ci est soumis au pouvoir de direction et/ou de contrôle du premier Etat.

24) En vertu des éléments ainsi réunis, la Commission - à l'exception de celui de ses membres dont l'opinion distincte sur certains sujets a déjà été rapportée - a exprimé l'avis que l'Etat occupant pouvait lui aussi se trouver placé dans la situation d'être internationalement responsable d'un fait illicite commis par l'Etat occupé, ceci à la double condition : a) que l'Etat occupé ait continué d'exister en tant que sujet distinct de droit international et b) que le fait internationalement illicite ait été commis par ledit Etat occupé dans un domaine d'activité où cet Etat se trouvait soumis à la direction ou au contrôle de l'Etat occupant. A ces fins, il a paru sans pertinence à la Commission, à l'exception d'un de ses membres, que l'occupation du territoire ait été totale ou partielle, ou qu'elle ait été réalisée licitement ou illicitement, puisque la situation de soumission de l'Etat occupé au pouvoir de direction ou de contrôle de l'Etat occupant pouvait se produire dans les mêmes termes<sup>507/</sup>.

25) Ayant ainsi achevé l'analyse des principaux exemples de cas dans lesquels, en dépit de leur diversité, il apparaît, de l'avis de la quasi-unanimité des membres de la Commission, qu'un Etat peut être appelé en droit international à répondre du fait commis par un autre Etat en vertu de cet aspect commun qu'est la soumission de ce dernier Etat au pouvoir de direction ou de contrôle du premier, la Commission a pris en considération une autre hypothèse. Celle-ci était l'hypothèse d'un Etat qui exerce sur un autre Etat une contrainte pour l'amener contre sa volonté à violer une obligation internationale envers un Etat tiers. Cette hypothèse a déjà été évoquée dans le commentaire à l'article 27 du projet afin de la distinguer de celle de la

---

<sup>507/</sup> D'après le membre en question, il y aurait, par contre, lieu de distinguer le cas où l'occupation serait en tant que telle illicite de celui où elle serait licite, cas pour lequel ledit membre hésiterait même à employer le terme d'"occupation", tout au moins sans un qualificatif approprié (libératrice, amicale ou autre). Là où l'occupation se serait réalisée illicitement, l'Etat occupé, toujours d'après le même membre de la Commission, verrait sa propre organisation étatique entièrement remplacée par celle de l'Etat occupant qui serait alors logiquement responsable des faits illicites commis sur le territoire occupé en tant que faits attribués à lui-même. Là où, par contre, l'occupation se serait produite licitement, comme dans le cas de la réaction à une agression, les faits illicites commis par des organes de l'Etat "occupé" seraient toujours attribuables à cet Etat et celui-ci devrait en répondre lui-même à titre exclusif. Aucune exception à la règle établie à l'article 1 du projet ne se rendrait donc pas nécessaire.

"participation" au fait internationalement illicite d'un autre Etat<sup>508/</sup>. Dans ce commentaire, la Commission affirmait que, dans l'hypothèse de la "contrainte" à la perpétration d'une infraction internationale, "la réalisation du fait illicite reste l'affaire exclusive de l'Etat qui est soumis à la contrainte. L'Etat auteur de la contrainte reste en dehors de cette réalisation; il n'assume l'exécution d'aucun des agissements qui perpétuent l'infraction, il ne fournit aucune aide ou assistance concrète à cette perpétration"<sup>509/</sup>. On ajoutait qu'"il ne saurait être question ... d'attribuer à l'Etat auteur de la contrainte une part dans la perpétration du fait illicite commis, sous l'effet de ladite contrainte, par un autre Etat. Cela ne pourrait se justifier que si l'Etat en question avait pris une part active à l'exécution de ce fait - mais en l'occurrence ce n'est pas le cas"<sup>510/</sup>. La Commission excluait en même temps qu'il y eût là une infraction distincte de la part de l'auteur de la contrainte envers l'Etat tiers lésé par l'Etat agissant sous contrainte<sup>511/</sup>. Toutefois, ajoutait toujours la Commission, cela ne veut pas dire que l'Etat qui a exercé la contrainte afin d'en amener un autre à commettre un fait internationalement illicite devrait être considéré comme n'ayant rien à voir avec un tel fait, qu'il n'aurait à en supporter aucune des conséquences. Cela ne veut pas dire non plus que le fait internationalement illicite commis par l'Etat soumis à contrainte puisse être traité de la même manière qu'un fait internationalement illicite commis par un Etat qui agirait dans le libre exercice de sa souveraineté. Dans le cas ici envisagé l'Etat soumis à contrainte se conduit, en l'espèce, en Etat privé de sa capacité souveraine de décision. D'après la Commission, la condition de cet Etat se rapprochait donc de celle où pouvait se trouver un Etat dépendant ou un Etat soumis à une occupation territoriale, et c'est pourquoi

---

<sup>508/</sup> Voir les paragraphes 8) à 11) du commentaire, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 266 à 268, Annuaire ... 1978, vol. II (2ème partie), doc. A/33/10, p. 113 et 114).

<sup>509/</sup> Ibid., p. 267 (ibid., p. 114).

<sup>510/</sup> Ibid., (ibid.).

<sup>511/</sup> Ibid., (ibid.). Cela, bien entendu, mise à part l'existence éventuelle d'un fait internationalement illicite de l'auteur de la contrainte envers l'Etat soumis à contrainte (ou éventuellement envers les autres membres de la communauté internationale) au cas où le fait d'employer la contrainte serait internationalement illicite en soi (ibid., p. 266 à 268) (ibid., p. 113 et 114).

celle-ci indiquait qu'elle allait examiner dans le cadre de l'article 28 si la relation qui s'établit entre l'Etat auteur de la contrainte et l'Etat qui sous cette contrainte commet un fait illicite n'est pas une de celles pouvant donner lieu à une hypothèse de responsabilité d'un Etat pour le fait d'un autre Etat<sup>512/</sup>.

26) Lors de l'élaboration du présent article, la Commission a ainsi repris l'examen de la question et a conclu - à l'exception d'un seul de ses membres<sup>513/</sup> - qu'il y avait lieu de reconnaître l'existence, à la charge de l'Etat ayant exercé la contrainte, d'une responsabilité internationale pour le fait illicite commis par l'Etat victime de cette contrainte. A ses yeux, cette responsabilité était donc une responsabilité du fait d'un autre Etat. En d'autres termes, la Commission est de l'avis que l'Etat qui commet un fait internationalement illicite sous la pression d'une contrainte exercée par un autre Etat se trouve en fait dans une situation analogue à celle de l'Etat dont un domaine d'activité est soumis à la direction ou au contrôle d'un autre Etat. Comme dans ce dernier cas, l'Etat n'opère pas dans le libre exercice de sa souveraineté, il n'agit pas en possession de sa pleine liberté de détermination et d'action. L'Etat auteur de la mesure de contrainte l'astreint à choisir la voie de la perpétration d'une infraction internationale que sans cela il ne commettrait vraisemblablement pas. Tout ce qu'il y a de différent par rapport à ce qui passe dans une relation de dépendance ou dans un cas d'occupation territoriale c'est qu'ici la position de "dépendance" de l'Etat est purement occasionnelle et non pas permanente. Mais ceci n'enlève rien au fait dominant que l'Etat auteur du comportement occasionnellement adopté sous la contrainte, tout comme l'Etat auteur d'un comportement adopté dans un domaine soumis de manière stable à la direction ou au contrôle d'autrui, agit concrètement en étant privé de sa liberté de détermination. Pour finir, la situation étant la même sous cet angle, il a paru à la Commission que les conséquences sur le plan de la responsabilité devaient aussi être les mêmes.

---

<sup>512/</sup> Ibid., p. 267 à 268 (ibid., p. 114).

<sup>513/</sup> D'après ce membre, l'Etat auquel le fait internationalement illicite est attribuable répond, et est le seul à répondre, du fait internationalement illicite qu'il a commis sous la contrainte d'un autre Etat. Si la contrainte est illicite il y aura fait internationalement illicite et responsabilité de l'Etat l'ayant exercée vers l'Etat l'ayant subi (ou, le cas échéant, envers la communauté internationale prise dans son ensemble); mais l'Etat auteur de la contrainte répondra de ce seul fait et non pas aussi du fait illicite commis par l'Etat soumis à contrainte. Aucune exception ne serait donc à prévoir, même par rapport à l'hypothèse envisagée dans ce paragraphe, à la règle établie à l'article premier du projet.



27) A l'appui de ses conclusions, la Commission a jugé utile de rapporter deux cas pratiques. Le premier est l'affaire Shuster, qui date de 1911. A l'époque, le Gouvernement persan procéda, sous la contrainte due à l'occupation d'une partie de son territoire par les troupes tzaristes, à la rupture du contrat conclu par lui avec le financier américain Shuster, qu'il avait engagé comme conseiller économique pour réorganiser les finances de l'Etat. Le même Gouvernement persan renvoya à regret M. Shuster et prit sur lui d'indemniser la victime de son action, ce qui évita un différend international. Mais, comme les commentateurs de l'événement le soulignèrent à l'époque, ce ne fut que cette indemnisation spontanément accordée par le Gouvernement persan qui empêcha le Gouvernement américain d'invoquer la responsabilité internationale indirecte du Gouvernement de Saint-Pétersbourg, la mesure prise par les autorités persanes l'ayant été sous la contrainte de ce gouvernement<sup>514/</sup>. Le second est l'affaire de la Romano-American Co., société américaine lésée par la destruction, en 1916, de ses installations et de ses dépôts de pétrole en territoire roumain. Ladite destruction fut exécutée sur l'ordre du Gouvernement roumain en guerre contre l'Allemagne, qui s'apprêtait à envahir le territoire du pays. A la fin de la guerre, le Gouvernement américain, estimant que les autorités roumaines avaient été "contraintes" de prendre la mesure en question par les autorités britanniques, adressa d'abord sa réclamation pour la Romano-American au Gouvernement de Londres, en vue d'obtenir de lui la réparation du tort subi par son ressortissant<sup>515/</sup>. Mais le Gouvernement britannique rejeta toute responsabilité en alléguant à sa défense qu'aucune contrainte n'avait été exercée en l'espèce, ni par les autres gouvernements alliés. Ceux-ci, fit-il valoir, ne firent qu'inciter le Gouvernement roumain à entreprendre, dans son intérêt et dans celui de la cause commune, une action qu'il exécuta en toute liberté et dont il ne pouvait

---

<sup>514/</sup> Voir notamment C.L. Bouvé, "Russia's liability in tort for Persia's breach of contract", American Journal of International Law, vol. 6 (1912), p. 389 et suivantes.

<sup>515/</sup> A titre de justification de son action, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique soutint que les circonstances du cas révélaient :

"... une situation où un belligérant puissant, à des fins primordialement siennes liées à sa sécurité en mer, a obligé\* un allié plus faible à donner son assentiment à une opération qu'il a menée sur le territoire de cet allié". (Note de l'Ambassade des Etats-Unis à Londres du 16 février 1925, G.H. Hackworth, Digest of International Law, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1943, vol. V, p. 702.) [Traduit par le Secrétariat de l'original anglais.]

que porter lui-même la responsabilité en cas de dommages pour des tiers<sup>516/</sup>.  
là-dessus, le Gouvernement américain accepta finalement d'adresser sa réclamation au Gouvernement roumain et celui-ci accepta à son tour d'endosser la responsabilité des faits commis par ses propres organes en 1916. Or, il convient de souligner que les Gouvernements de Washington et de Londres n'ont été en désaccord un temps que sur le point de savoir si, dans le cas concret, il y avait eu ou non "contrainte" de la part de la Grande-Bretagne sur la Roumanie. Par contre, les deux gouvernements semblaient clairement admettre que si des mesures de contrainte avaient vraiment été exercées dans le cas d'espèce, le gouvernement auteur de telles mesures aurait eu à répondre du fait commis par le gouvernement forcé à agir contre sa volonté.

---

<sup>516/</sup> Voir la note du Ministère britannique des affaires étrangères du 3 juillet 1928 :

"De l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, les faits établissent sans laisser subsister aucun doute que la destruction des biens de la Romano-American Company a été effectuée sur ordre direct du Gouvernement roumain et était donc en droit et en fait l'acte de ce gouvernement [...]. Le Gouvernement de Sa Majesté ne nie pas qu'en compagnie des Gouvernements français et russe, il a vivement incité le Gouvernement roumain, par l'intermédiaire de leur représentant accrédité à Bucarest, à utiliser au maximum au début de la campagne la faculté d'empêcher l'ennemi d'obtenir des moyens de prolonger une guerre désastreuse pour tous ceux qui y participaient à l'époque, mais il réaffirme qu'ils n'ont pas pu et n'ont pas dépassé les limites de la persuasion et du bon conseil, comme c'était normal pour des gouvernements associés dans la poursuite d'une cause commune [...].

Le Gouvernement de Sa Majesté a toutes raisons de croire que le Gouvernement roumain serait disposé à offrir les mêmes conditions du règlement à la Romano-American Company que celles qui ont déjà été acceptées par des sociétés britanniques, françaises, hollandaises et belges, et par les sociétés roumaines telles que l'Astra Romana et la Steaua Company dont les actions appartiennent en grande partie à des actionnaires non roumains. Le Gouvernement de Sa Majesté doit donc décliner toute responsabilité quant à la compensation qui pourrait être due à la Romano-American Company par suite de la destruction de ses biens en Roumanie en 1916". (Ibid., p. 704)  
[Traduit par le Secrétariat de l'original anglais.]

28) La Commission a, d'autre part, exclu que la responsabilité de l'Etat ayant exercé la contrainte pour le fait illicite commis sous l'effet de cette contrainte par les organes d'un autre Etat, puisse être décrite comme une responsabilité pour son propre fait<sup>517/</sup>. Les organes de l'Etat soumis à contrainte agissent, dans l'hypothèse envisagée, dans le cadre de l'exercice de prérogatives de la puissance publique de cet Etat sur la base d'une décision prise par celui-ci, quelles qu'aient été les conditions dans lesquelles cette décision a été prise. Le fait qu'ils commettent ne peut être attribué qu'à leur Etat et non pas à l'Etat auteur de la contrainte. D'autre part, la responsabilité de ce dernier Etat ne saurait non plus s'analyser à titre de responsabilité pour le fait illicite représenté par l'emploi de la containte. Ceci non seulement parce qu'il pourrait y avoir des cas où l'emploi de la contrainte ne serait pas en lui-même illicite<sup>518/</sup>, mais surtout parce que, même lorsqu'elle serait illicite, cette contrainte constituerait une infraction envers l'Etat victime de la contrainte (ou, le cas échéant, envers la communauté internationale dans son ensemble). De ce fait illicite l'Etat l'ayant commis devra certes répondre, mais ledit fait ne se confondra pas pour autant avec le fait commis par l'Etat soumis à contrainte envers un Etat tiers. La responsabilité de l'Etat ayant exercé la contrainte pour le fait internationalement illicite commis par l'Etat ayant agi sous cette contrainte ne peut donc s'expliquer qu'en tant que responsabilité pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat.

---

<sup>517/</sup> La thèse d'après laquelle il faudrait soutenir que le fait accompli par un Etat sous la contrainte d'un autre Etat est à considérer comme un fait de l'Etat exerçant la contrainte a été soutenue par Ross, op. cit., p. 260; Quadri, op. cit., p. 603; Verdross, "Théorie ...", loc. cit., p. 413 et suivantes; J.H. Verzijl, International Law in Historical Perspective, Leyde, Sijthoff, 1973, vol. VI, p. 712 et suivantes.

<sup>518/</sup> Dans le commentaire à l'article 27, la Commission écrivait à ce propos : "Nul doute que, pour le droit international général d'aujourd'hui tout autant que pour le système des Nations Unies, la contrainte comportant recours ou menace de recours à la force armée est, en dehors de cas exceptionnels, une infraction internationale de première gravité ... Quant aux autres mesures de pression, économiques notamment, on sait que les opinions divergent encore, certains les assimilant purement et simplement aux formes de contrainte internationalement interdites, tandis que d'autres les considèrent comme des mesures qui, encore que condamnables, ne sont pas encore internationalement illicites". Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 266. (Annuaire ... 1978, vol. II, (2ème partie), doc. A/33/10, p. 113).

29) Etant parvenue à cette conclusion, la Commission s'est employée à établir de quelle nature devait être la contrainte exercée par un Etat sur un autre pour que le fait illicite commis par le second sous l'impulsion de la contrainte puisse engendrer la responsabilité internationale du premier. La Commission s'est notamment demandé si cette contrainte devait être nécessairement représentée par l'emploi ou la menace de l'emploi de la force armée ou bien si elle pouvait revêtir d'autres formes aussi et notamment la forme de pressions économiques. Après un examen attentif la Commission a conclu que la "contrainte" aux fins du présent article ne saurait être nécessairement limitée à la menace ou à l'emploi de la force armée, mais devrait s'étendre à toute action limitant gravement la liberté de décision de l'Etat qui la subit, à toute mesure lui rendant extrêmement difficile d'agir d'une façon différente de celle requise par l'Etat exerçant la contrainte. Certains membres de la Commission ont suggéré d'établir un lien entre la notion de contrainte utilisée dans le présent article et celle utilisée à l'article 52 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais il a été finalement reconnu que la notion de contrainte définie à l'article 52 de la Convention de Vienne pouvait avoir une portée plus limitée que celle qui devait être utilisée dans le présent contexte.

30) La Commission n'a pas relevé d'autres cas où, d'après le droit international général, il y aurait lieu de mettre à la charge d'un Etat la responsabilité du fait internationalement illicite accompli par un autre Etat. Une extension à d'autres cas pourrait évidemment être prévue par le droit international conventionnel<sup>519/</sup>. Mise à part la question de savoir s'il ne serait pas plus approprié de parler, dans cette hypothèse, de la concession par un Etat à un autre d'une garantie du premier pour les conséquences économiques d'une responsabilité internationale éventuellement encourue par le second, la Commission tient à souligner que là où de prime abord on n'aperçoit qu'une hypothèse unique, il faut en distinguer deux. L'accord portant dérogation partielle ou totale au droit international général pourrait être un accord entre l'Etat A - qui assumerait la responsabilité de certains faits éventuellement commis par un Etat B - et l'Etat C, victime présumée des faits couverts par les dispositions de l'accord. Si tel était le cas, il est évident que l'Etat C pourrait réclamer de l'Etat A la réparation des infractions

---

<sup>519/</sup> Certains auteurs ont fait allusion à cette éventualité et l'ont présentée comme un cas où la responsabilité pour le fait d'autrui ne ferait pas de doute. Voir, par exemple, G. Dahm, op.cit., p. 204; L. Cavaré, Le droit international public positif, 3ème éd., Paris, Pedone, 1967, t. II, p. 507; I. Brownlie, Principles of Public International Law, 2ème éd., Oxford, Clarendon Press, 1973, p. 442.

que l'Etat B commettrait à son préjudice, et que l'Etat A ne pourrait pas se soustraire à l'obligation acceptée par convention à ce sujet<sup>520/</sup>. Mais il n'y a manifestement pas lieu de prévoir ici cette hypothèse vu qu'une dérogation par voie de convention est toujours possible par rapport aux articles du présent projet, pour autant qu'ils ne contiennent pas des règles de jus cogens. D'autre part, l'accord conclu en dérogation du droit international général pourrait être un accord passé par l'Etat A avec l'Etat B, c'est-à-dire avec l'Etat auteur présumé d'une infraction au préjudice de l'Etat C. Il est alors évident que cet accord - et l'extension qui en découlerait des hypothèses de responsabilité pour autrui à des cas non prévus par le droit international général - ne pourrait jouer qu'avec le consentement dudit Etat C. Ce dernier n'est en effet pas lié par un accord qui n'est pour lui qu'une res inter alios acta<sup>521/</sup>. Quoi qu'il en soit, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir de disposition à ce sujet dans l'article qu'elle entendait formuler.

31) Ayant achevé l'examen des cas où, à son avis, force est de reconnaître l'existence de la responsabilité internationale d'un Etat pour un fait internationalement illicite commis par un autre Etat, la Commission a dû se charger de l'examen d'une question que cette reconnaissance entraîne automatiquement. Elle a dû se demander si la responsabilité ainsi mise à la charge d'un autre Etat exclut celle de l'Etat auteur du fait internationalement illicite ou bien si elle se trouve engagée à côté de la responsabilité de celui-ci. La Commission a relevé

---

<sup>520/</sup> Plus douteuse serait la possibilité pour l'Etat B de se soustraire à l'obligation de droit international général de réparer les conséquences d'un fait internationalement illicite commis envers l'Etat C au cas où ce dernier s'adresserait à lui à cette fin, en violation de son accord avec l'Etat A, mais sans violer aucun engagement envers B.

<sup>521/</sup> Si l'Etat C, victime d'un fait internationalement illicite commis par l'Etat B, refusait de tenir compte de l'accord passé par B avec A et d'exiger la réparation d'un Etat autre que B lui-même, ce dernier serait bien obligé, d'après le droit international général, de répondre du fait commis. Il n'aurait alors que la possibilité de s'adresser lui-même à l'Etat A pour se faire rembourser le montant de la réparation payée à l'Etat C. La vraie nature de l'accord passé entre A et B comme accord de "garantie" se révélerait alors de façon manifeste.

que la pratique des Etats ne fournit pas à cet égard de données suffisamment claires<sup>522/</sup> et que sur ce point la doctrine est divisée<sup>523/</sup>. La Commission a donc longuement discuté de la question, en examinant le pour et le contre des deux solutions possibles. A l'appui de la thèse d'après laquelle la responsabilité de l'Etat ayant sur l'autre le pouvoir de direction ou de contrôle ou ayant exercé la contrainte à son égard devrait être exclusive, on a fait valoir que l'Etat soumis à direction, contrôle ou contrainte se trouve privé dans le cas d'espèce du pouvoir de déterminer librement son comportement et que, partant, il ne serait pas juste de le rendre responsable d'un fait commis par lui dans de telles conditions. Pour les tenants de cette thèse, il fallait évidemment être très restrictif dans l'admission de cas de responsabilité pour fait d'autrui (la contrainte notamment devrait avoir été une contrainte "irrésistible"), mais lorsque les conditions strictes de son existence se trouvaient réunies, cette responsabilité devrait être considérée comme exclusive de toute responsabilité de l'Etat auteur du fait internationalement illicite. A l'encontre de cette thèse, on a rappelé qu'il y avait tout de même des cas dans lesquels l'Etat auteur du fait internationalement illicite aurait eu la possibilité de résister aux

---

<sup>522/</sup> On note dans la pratique une série de données qui feraient plutôt pencher vers l'idée du caractère exclusif de la responsabilité de l'Etat répondant au fait d'autrui. Quand on s'est adressé à un Etat pour lui demander la réparation du fait internationalement illicite commis par un autre Etat, il n'a jamais été fait mention de l'existence d'une responsabilité restant éventuellement à la charge de ce dernier, ni d'ailleurs qu'il y ait eu des cas où l'on se serait adressé en même temps aux deux Etats. L'Etat destinataire de la demande de réparation, pour sa part, a soit nié, soit admis sa responsabilité sans faire mention d'un partage éventuel de responsabilité avec l'Etat auteur du fait internationalement illicite. La possibilité d'une double responsabilité n'a pas non plus été envisagée dans les réponses au point X de la demande d'information soumise aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930 (SDN, Bases de discussion ... (op.cit.), t. III, p. 121 et suiv.). On remarquera encore que lors de l'affaire Fink (citée ci-dessus au par. 20)), dans laquelle l'Etat réclamant s'était adressé à l'Etat occupé pour obtenir de lui la réparation de dommages causés par l'action que ses organes avaient commise à la suite d'une requête de l'Etat occupant, la Cour d'appel d'Alexandrie nia l'existence d'une responsabilité de l'occupé. Il est toutefois vrai que, sauf dans l'affaire que l'on vient de mentionner, la responsabilité de l'Etat auquel le fait internationalement illicite était attribuable n'a jamais été expressément exclue.

<sup>523/</sup> C. Eagleton, op.cit., p. 26 et suiv. et A. Ross, op.cit., affirment que la responsabilité mise, dans certains cas, à la charge d'un Etat autre que l'auteur direct du fait illicite est exclusive. R. Ago, La responsabilità indiretta ... (op.cit.), p. 54; G. Barile, loc.cit., p. 447; G. Morelli, op.cit., p. 364; Verzijl, op.cit., p. 705, penchent pour la thèse opposée.

directives provenant de l'Etat ayant le pouvoir de les lui donner ou à la contrainte exercée par un autre Etat et que l'adoption d'un principe excluant en toute hypothèse une responsabilité à la charge de cet Etat ne l'encouragerait pas à résister aux pressions subies. Parfois l'Etat soumis à des directives ou à une contrainte va d'ailleurs même au-delà de ce qui lui est demandé par l'Etat dont émanent les directives ou exerçant la contrainte, ceci sans compter que, dans le cas où un Etat n'aurait sur les activités d'un autre Etat qu'un pouvoir de contrôle, il pourrait arriver que cet autre Etat commette un fait illicite sans que l'Etat le contrôlant le lui ait demandé. La Commission a été finalement convaincue par la force de cette argumentation. Elle a donc estimé que l'attribution d'une responsabilité internationale à l'Etat ayant un pouvoir de direction et de contrôle sur un certain domaine d'activité d'un autre Etat ou ayant exercé la contrainte sur un autre Etat afin de l'amener à commettre le fait illicite, ne devait pas automatiquement comporter l'exclusion de toute responsabilité de l'Etat soumis audit pouvoir ou à ladite contrainte. La responsabilité de ce dernier ne saurait être totalement exclue que si l'auteur du fait internationalement illicite n'avait pas excédé ce que l'autre Etat lui avait demandé et que si une résistance à cette demande lui avait été extrêmement difficile. Dans les autres cas cette responsabilité devrait subsister, bien que sous une forme atténuée, à côté de celle de l'Etat ayant le pouvoir de direction ou de contrôle ou ayant exercé la contrainte<sup>524/</sup>. Ce sera dans la partie II du projet que l'on établira comment la responsabilité d'un seul et même fait devrait se répartir entre les deux Etats et quelles formes chacune d'elles devrait revêtir. La solution ainsi choisie a aussi semblé avoir l'avantage de permettre de ne pas se limiter à prendre en considération, comme cause de responsabilité pour autrui, une forme de contrainte aussi astreignante que celle impliquant la menace ou l'emploi de la force armée. Il a en outre paru à la Commission que cette solution était celle qui ménageait le plus sûrement les intérêts de l'Etat tiers lésé, qui ne se verrait pas interdire, dans des cas particulièrement délicats, la possibilité de faire valoir ses raisons auprès de l'Etat auteur du fait illicite.

---

<sup>524/</sup> En accueillant cette thèse, la Commission s'éloigne partiellement de la solution qu'elle avait envisagée au par. 11) du commentaire à l'article premier (voir ci-dessus note 472) et au par. 3) du commentaire au titre du chapitre IV du projet (Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 260 (Annuaire ... 1978, vol. II (2ème partie), doc. A/33/10, p. 111.

32) Ajoutons, pour finir, que la Commission a décidé, à la réflexion, de ne pas traiter de la question de l'existence éventuelle de cas de responsabilité d'un Etat pour fait internationalement illicite d'un sujet de droit international autre qu'un Etat, d'une organisation internationale notamment. Tout en étant essentiellement concevable, une hypothèse de ce genre lui a semblé dépourvue d'intérêt pratique.

33) C'est donc sur la base des conclusions atteintes à la suite de cette longue analyse de tous les aspects d'une des questions les plus délicates auxquelles elle a dû faire face dans le cadre de son projet, que la Commission a procédé à la formulation de l'article 28. On comprendra aisément que l'hypothèse par rapport à laquelle cet article prévoit en premier lieu l'application du principe exceptionnel de l'attribution de la responsabilité d'un fait internationalement illicite à un Etat autre que celui qui en est l'auteur soit celle qui est définie au paragraphe 1 de l'article, à savoir l'hypothèse où le premier Etat a sur le second un pouvoir, de droit ou de fait, de direction ou de contrôle s'étendant au domaine d'activité dans lequel le fait internationalement illicite a été commis. Cette situation a été si amplement illustrée par différents exemples dans les paragraphes précédents du présent commentaire qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter ici à expliquer pourquoi la Commission y a vu l'hypothèse principale d'une responsabilité pour fait d'autrui en droit international. Comme effet de la première clause de l'article 28 donc, si, quel que soit le type de rapports existant entre deux Etats, un fait internationalement illicite se produit dans un domaine d'activité d'un Etat soumis à la direction ou au contrôle d'un autre Etat, la responsabilité internationale de cet autre Etat se trouve engagée<sup>525/</sup> et il n'est pas nécessaire que ce dernier ait réellement fait usage dans le cas concret du pouvoir qui lui revenait, autrement dit, qu'il ait en fait donné la directive de commettre l'infraction, ou que, en exerçant son pouvoir de contrôle, il ait "laissé passer" l'infraction que l'Etat "contrôlé" allait commettre. Pour que le paragraphe 1 de l'article 28 s'applique, il est de même indifférent que la relation qui existe entre les deux Etats, et qui est à la base du pouvoir de direction ou de contrôle exercé par l'un des deux sur l'autre, soit une relation de droit ou une relation de pur fait, qu'elle soit licite ou illicite. Comme on l'a vu, parmi les cas historiquement réalisés de relations entre deux Etats dans lesquels l'un des sujets de ces relations avait un pouvoir de direction et de contrôle sur un domaine d'activité propre de l'autre, on a rencontré les relations

---

<sup>525/</sup> Si, par contre, le fait en question se produit dans un secteur d'activité où l'Etat qui en est l'auteur jouit d'une pleine autonomie de détermination et d'action, la responsabilité en restera logiquement à sa seule charge.



internationales de dépendance telles que, dans le passé, le "vasselage" ou le protectorat "international" proprement dit ou, aujourd'hui encore, les relations entre Etats fédéraux et Etats membres de la fédération pour autant que l'Etat membre ait gardé une capacité internationale propre, aussi limitée soit-elle, et surtout les relations entre Etat occupant et Etat occupé en cas d'occupation territoriale. Il est à peine nécessaire de rappeler une fois de plus que, comme on l'a vu, d'après l'opinion dominante - encore que non unanime - de la Commission, cette dernière forme de relation, caractérisée à la fois, dans les cas les plus nombreux, par le maintien par l'Etat occupé de sa souveraineté et de sa personnalité internationale propre et par l'exercice par l'Etat occupant de fonctions de direction et de contrôle de l'activité de l'Etat occupé dans les domaines les plus différents, est celle qui est susceptible de fournir aujourd'hui les exemples les plus fréquents et les plus actuels du phénomène de l'attribution à un Etat de la responsabilité internationale pour un fait commis par un autre Etat.

34) La deuxième hypothèse, par rapport à laquelle l'article 28 prévoit séparément au paragraphe 2 la responsabilité internationale d'un Etat pour le fait internationalement illicite d'un autre Etat, est celle où le premier a eu recours à la contrainte pour amener le second à commettre le fait internationalement illicite. Pour que cette hypothèse se réalise, il ne suffit évidemment pas qu'il y ait eu contrainte exercée par un Etat sur un autre, et commission par ce dernier d'un fait internationalement illicite. Il faut aussi qu'entre les deux il y ait eu un lien précis : il faut que le premier Etat ait exigé du second qu'il commette le fait illicite et que ce soit pour appuyer cette exigence qu'il a eu recours à la contrainte. Il est par contre sans pertinence que l'emploi de la contrainte ait été en soi illicite ou non. Quant à la forme que doit revêtir cette contrainte pour justifier une responsabilité de son auteur pour le fait illicite commis par celui qui la subit, la Commission n'a pas cru utile de donner une définition précise. De lui-même, le mot "contrainte" désigne avec une précision suffisante une action exercée sur un autre Etat qui entrave gravement sa liberté d'adopter un comportement autre que celui requis par l'Etat exerçant cette action. Le cas le plus sûr et le plus indiscutable est certes celui de l'emploi ou de la menace de l'emploi de la force armée; mais selon l'interprétation de la Commission, il n'est nullement exclu que la contrainte puisse prendre d'autres formes, notamment celle de graves pressions économiques, pourvu toujours qu'elle soit telle qu'elle ôte à l'Etat sur lequel elle est exercée toute la possibilité de décider librement du comportement à adopter.

35) Le paragraphe 3 de l'article 28 attire ensuite l'attention sur le fait que, dans les cas mentionnés aux paragraphes 1 et 2, à côté de la responsabilité pour fait d'autrui de l'Etat ayant le pouvoir de direction ou de contrôle ou ayant exercé la contrainte, responsabilité en quelque sorte principale et qui ne saurait faire défaut, la responsabilité sans cela normale de l'Etat à qui le fait internationalement illicite est attribuable peut aussi subsister. Comme la Commission vient de le remarquer, cette deuxième responsabilité se produira sans doute dans le cas où l'Etat auquel le fait internationalement illicite est attribuable est allé au-delà de ce que l'Etat ayant le pouvoir de direction ou ayant exercé la contrainte lui avait demandé ou bien quand il ne lui aurait pas été trop onéreux de résister à ces directives ou à cette contrainte ou encore lorsqu'il a en fait agi de son chef, bien que dans un domaine soumis au contrôle d'un autre Etat. Quoi qu'il en soit, le soin de déterminer l'éventuelle répartition de la responsabilité entre les deux Etats, au cas où l'on devrait admettre qu'il y a aussi responsabilité de l'Etat auteur du fait internationalement illicite, relèvera de la deuxième partie du projet, consacrée au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité internationale. Le problème qui forme l'objet direct du présent article est uniquement celui de la détermination des cas où, seule ou doublée de celle de l'Etat auteur de l'infraction, une responsabilité du fait d'autrui naît à la charge de l'autre Etat qui intervient dans cette hypothèse.

36) D'après ce que l'on vient de dire, donc, l'article 28, tout comme l'article 27 qui le précède dans le même chapitre, vise une situation dans laquelle il y a implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite d'un autre Etat. Dans le cas de l'article 27, cette implication se traduit par l'aide ou l'assistance fournie à la perpétration par l'autre Etat du fait internationalement illicite. Dans le cas de l'article 28, l'implication est constituée par le pouvoir de direction ou de contrôle revenant à un Etat dans le domaine d'activité dans lequel le fait illicite a été commis par l'autre Etat, ou dans la contrainte exercée par le premier pour amener le second à commettre le fait en question. Dans les deux cas, l'existence d'une infraction internationale commise par un Etat déterminé engendre une responsabilité internationale de la part d'un autre Etat. Mais le fondement et le ratio de cette responsabilité sont différents. Dans le cas de l'article 27, on est en réalité en présence de deux faits internationalement illicites distincts, même si l'existence de l'infraction de l'Etat ayant prêté aide ou assistance à la commission de l'infraction commise par l'Etat bénéficiaire de cette aide ou assistance est manifestement liée à la réalisation

de cette deuxième infraction. Dans le cas du présent article, on est par contre en présence d'un seul fait internationalement illicite, attribuable comme tel à un seul Etat. Mais l'implication en l'espèce d'un autre Etat, réalisée dans l'une des formes décrites ci-dessus, fait que cet autre Etat se voit attribuer la responsabilité internationale du fait commis par autrui, même si cette responsabilité n'absorbe pas nécessairement celle qui, en vertu de la règle générale, peut toujours revenir à l'Etat auteur du fait en question.

37) Pour ce qui est de la terminologie employée, la Commission, afin d'éviter toute équivoque, a préféré ne pas utiliser l'expression "responsabilité indirecte" ("indirect" ou "vicarious responsibility" en anglais, "mittelbare Haftung" en allemand) pour désigner l'hypothèse envisagée à l'article 28. En effet, les expressions en question, tout en étant employées habituellement par la majorité de la doctrine pour recouvrir l'ensemble des cas où un Etat est appelé à répondre d'un fait internationalement illicite d'un autre Etat ou d'un autre sujet de droit international, a parfois été utilisée, dans le passé surtout, pour désigner des situations très diverses<sup>526/</sup>. La Commission a donc exclusivement parlé d'une responsabilité internationale d'un Etat pour le fait illicite d'un autre Etat.

## CHAPITRE V

### CIRCONSTANCES EXCLUANT L'ILLICITE

#### Commentaire

1) La première partie du présent projet a pour objet le "fait internationalement illicite", c'est-à-dire qu'elle est consacrée à la définition des règles d'après lesquelles on établit, en droit international, l'existence d'un fait comportant une qualification d'illicéité et constituant, comme tel, la source d'une responsabilité internationale de l'Etat. A l'article premier se trouve énoncé le principe de base rattachant une responsabilité internationale à tout fait internationalement illicite de l'Etat. Faisant suite à l'énonciation de ce principe, l'article 3 indique de façon générale les conditions qui doivent être réunies pour qu'il y ait fait internationalement illicite de l'Etat; autrement dit, il établit quels sont les éléments constitutifs d'un fait auquel une telle qualification doit être réservée. Il y a fait internationalement illicite de l'Etat, y est-il dit, lorsqu'un comportement est attribuable, d'après le droit international, à l'Etat (élément subjectif) et ce comportement constitue la

---

<sup>526/</sup> Pour les différentes acceptions dans lesquelles l'expression "responsabilité indirecte" a été employée, voir notamment F. Klein, op. cit., p. 41 et suiv.

violation d'une obligation internationale à la charge dudit Etat (élément objectif). A la suite de quoi, les articles formulés aux chapitres II et III du projet fournissent respectivement le développement analytique de chacun des deux éléments ainsi indiqués, tandis que les articles contenus au chapitre IV sont consacrés à certaines situations spéciales où, d'une manière ou d'une autre, il y a implication d'un Etat dans le fait internationalement illicite commis par un autre Etat. Le chapitre V, qui complète et termine la première partie du projet, a pour objet de définir les hypothèses dans lesquelles, en dépit d'une réunion apparente des deux conditions de l'existence d'un fait internationalement illicite, on ne peut conclure à cette existence du fait de la présence d'une circonstance qui barre la voie à cette conclusion. Les circonstances qui entrent généralement en ligne de compte à cet effet sont le consentement, les contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite, la force majeure et le cas fortuit, la détresse, l'état de nécessité et la légitime défense. C'est de chacune de ces circonstances distinctes d'exclusion de l'illicéité que traite le chapitre V.

2) La Commission a déjà eu l'occasion d'indiquer qu'à son avis le véritable effet de la présence de ces circonstances n'est pas, normalement, d'exclure la responsabilité qui autrement découlerait d'un fait en lui-même illicite, mais plutôt d'exclure que le comportement de l'Etat dans l'une des conditions mentionnées ne soit qualifié d'illicite. Au paragraphe 7) du commentaire à l'article 2 du projet, par exemple, il est dit :

"La Commission a d'autre part reconnu que l'existence (déjà évoquée dans le commentaire de l'article premier) de circonstances qui pourraient exclure l'illicéité ne porte pas atteinte au principe énoncé à l'article 2 et ne saurait être présentée comme comportant une exception à l'applicabilité de ce principe. Lorsque le comportement d'un Etat a lieu dans des circonstances comme la légitime défense, la force majeure ou l'exercice légitime d'une sanction, ce comportement ne constitue pas un fait internationalement illicite car, dans de telles circonstances, l'Etat n'est pas tenu d'observer l'obligation internationale qu'il devrait normalement respecter, et il ne saurait donc y avoir de violation de cette obligation. Par conséquent, l'une des conditions essentielles de l'existence d'un fait internationalement illicite fait défaut. L'hypothèse envisagée n'est nullement celle d'une prétendue exception à la règle qui veut qu'aucun Etat ne puisse se soustraire à la possibilité de voir son comportement qualifié d'internationalement illicite si - précisément - toutes les conditions de cette qualification se trouvent réunies." 527/

---

527/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/90/10/Rev.1), p. 16 (Annuaire ... 1973, vol. II, doc. A/9010/Rev.1, p. 180).

3) Il serait erroné de croire que les expressions "circonstances excluant l'illicéité" et "circonstances excluant la responsabilité" sont de simples synonymes. Cette idée ne se justifierait qu'aux yeux de ceux qui définissent le fait illicite en fonction de la responsabilité engendrée par ce fait ou, pour mieux dire, qui ne qualifient un fait d'illicite que parce que le droit attache à ce fait une responsabilité. D'après les tenants de cette thèse, si aucune responsabilité ne s'attache à la perpétration d'un fait déterminé, le fait ne saurait logiquement être qualifié d'illicite; en parlant de circonstances excluant la responsabilité on se référerait donc à la même notion qu'en parlant des circonstances excluant l'illicéité<sup>528/</sup>. Mais les choses se présentent autrement si la notion de "fait illicite" est conçue comme une notion qui, tout en étant liée à celle de la "responsabilité", en reste toutefois distincte. Or tout au long du présent projet, la Commission a marqué sa conviction qu'une distinction devait être faite entre l'idée d'"illicéité", exprimant la contradiction d'un comportement d'un Etat avec une obligation mise à la charge de cet Etat par une norme "primaire" de droit international, et l'idée de "responsabilité", indiquant les conséquences de droit rattachées par une autre norme, une norme "secondaire" en droit international, au fait étatique constitué par ledit comportement.

4) D'autre part, il ne faut pas oublier, à ce propos, que le principe de base du présent projet est, comme on vient de le dire, le principe énoncé à l'article premier, qui affirme que tout fait internationalement illicite de l'Etat engage sa responsabilité internationale. Si donc, dans un cas donné, la présence d'une circonstance particulière avait automatiquement pour conséquence qu'un fait étatique ne puisse pas être qualifié d'internationalement illicite, cette même présence aurait automatiquement pour conséquence qu'aucune forme de responsabilité internationale liée à un fait illicite ne puisse en découler.

---

<sup>528/</sup> Par exemple H. Kelsen, "Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht", Zeitschrift für öffentliches Recht, Vienne, vol. XII, fasc. 4 (octobre 1932), p. 481 et suiv. Cet auteur n'admettant pas la distinction entre normes "primaires" et normes "secondaires", il est logique que pour lui la notion d'obligation elle-même ne soit qu'une dérivée de celle de responsabilité.

En d'autres termes, aux fins du présent projet, toute circonstance excluant l'illicéité d'un fait a nécessairement pour effet d'exclure également la responsabilité<sup>529/</sup>. Par contre, la proposition inverse ne s'impose pas avec la même logique impérative. Rien n'empêche, en théorie pure, d'envisager qu'il puisse y avoir des circonstances qui tout en excluant la responsabilité n'excluraient pas en même temps l'illicéité du fait n'engendrant exceptionnellement pas de responsabilité<sup>530/</sup>.

5) La question préalable qui se pose dans ce chapitre du projet est donc la suivante : un fait de l'Etat non conforme aux prévisions d'une obligation internationale existant à la charge de l'Etat en question, mais commis, par exemple, avec le consentement de l'Etat titulaire du droit subjectif qui autrement aurait été lésé, ou dans l'application d'une contremesure légitime à l'égard d'un fait internationalement illicite d'autrui, dans des conditions de force majeure ou de cas fortuit, ou dans l'exercice d'une légitime défense, etc., est-il un fait qui cesse, à cause de l'une de ces circonstances, d'être un fait internationalement illicite, et qui par voie de conséquence - mais par voie de conséquence seulement - n'engage pas la responsabilité internationale de son

---

<sup>529/</sup> Il faut se garder de confondre les circonstances dont il est question dans ce chapitre avec celles qui sont prises en considération à l'article 28 du projet. Dans le cas de ces dernières, la responsabilité découlant du fait illicite n'est nullement exclue, elle est seulement mise à la charge d'un sujet différent, et ceci sans préjudice de la responsabilité internationale en vertu des autres articles du présent projet de l'Etat ayant commis le fait internationalement illicite.

<sup>530/</sup> La possibilité abstraite qu'il existe des circonstances qui excluraient la responsabilité, mais qui n'affecteraient en rien l'illicéité, a été soutenue par divers auteurs. Voir notamment G. Sperduti, "Introduzione allo studio delle funzioni della necessità nel diritto internazionale", Rivista di diritto internazionale, Padoue, 4ème série, vol. XXII, fasc. 1-2 (1943), p. 19 et suiv.; G. Morelli, Nozioni di diritto internazionale, 6ème éd., Padoue, CEDAM, 1963, p. 351. G. Gaja, L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1967, p. 29 et suiv. En formulant cette hypothèse, ces internationalistes ne se réfèrent évidemment qu'à des cas de responsabilité pour faits "illicites". Le problème serait faussé, en effet, si on faisait entrer ici en ligne de compte les cas où une "responsabilité internationale" (en fait une simple obligation de réparer d'éventuels dommages) est rattachée à des activités que le droit international considère "licites". Dans des cas pareils l'existence de circonstances excluant cette forme particulière de responsabilité est certes envisageable, tandis qu'il ne peut même pas être question de circonstances excluant une "illicéité" qui, par définition, est exclue au départ. Voir à ce propos Gaja, ibid., p. 33 et suiv.

auteur, ou bien est-il un fait qui, en lui-même reste illicite, mais n'engage plus la responsabilité de l'Etat l'ayant commis ? Il paraît difficile à la Commission de concevoir que le droit international puisse qualifier un fait d'internationalement illicite sans rattacher à ce fait des conséquences préjudiciables pour son auteur. On ne voit pas quel sens aurait alors cette qualification. Imposer une obligation et laisser en même temps sa violation sans conséquences juridiques équivaldrait à ne pas imposer du tout l'obligation en question. Une telle situation serait, d'ailleurs, en contradiction flagrante avec les caractéristiques dominantes d'un système juridique aussi pénétré d'effectivité que l'ordre juridique international.

6) Des réponses formulées à propos du point XI de la demande d'informations soumise aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, concernant les "cas dans lesquels un Etat est fondé à décliner sa responsabilité internationale" révèlent clairement que pour les Etats les circonstances dont traite le chapitre V du présent projet excluent l'illicéité même et, indirectement seulement, la responsabilité. La réponse du Gouvernement autrichien, par exemple, affirmait que : "En tant que le dommage n'est pas contraire au droit des gens, il n'existe pas de base pour la responsabilité internationale"<sup>531/</sup>. Et celle du Gouvernement britannique précisait que : "... l'état de légitime défense peut justifier des actes commis par un Etat qui, autrement eussent été illégitimes"<sup>532/</sup>. Plus nettement encore, le Gouvernement norvégien précisait, à propos de la légitime défense : "... seul un acte exécuté pour la défense des droits de l'Etat, qui est autorisé par le droit international, doit entraîner une exemption de la responsabilité, mais, dans ce cas, il ne s'agit pas d'un 'acte contraire au droit international'"<sup>533/</sup>.

7) Il est vrai que non seulement dans d'autres réponses au point XI de la "demande d'informations", mais aussi dans des prises de position relatives à des différends concrets, certains gouvernements parlent parfois de circonstances "excluant la responsabilité". Mais l'emploi d'une telle terminologie ne prouve

---

<sup>531/</sup> SDN, Bases de discussion ... (op. cit.), t. III, p. 125. Il est évident que, d'après le Gouvernement autrichien, s'il n'y avait pas de base pour la responsabilité dans les hypothèses envisagées, c'est que l'illicéité internationale du fait de l'Etat ne subsistait pas.

<sup>532/</sup> Ibid., p. 126.

<sup>533/</sup> Ibid., p. 127.

nullement qu'on veuille soutenir que la circonstance à laquelle ces gouvernements se réfèrent exclurait la responsabilité sans affecter l'illicéité du fait de l'Etat. Comme le différend porte d'habitude sur l'existence ou la non-existence dans un cas concret d'une responsabilité internationale de l'Etat, ce qui intéresse les parties, en fin de compte, est d'établir si la responsabilité a ou n'a pas été engagée : à cet effet cela ne fait aucune différence que la circonstance invoquée à sa défense par l'auteur du fait allégué comme générateur de responsabilité touche directement à l'existence de la responsabilité ou bien à celle du fait illicite et par voie de conséquence seulement à l'existence de la responsabilité. C'est ainsi que passant directement à l'énoncé de la conséquence finale, des gouvernements affirment, parfois, qu'il n'y a pas de responsabilité de l'Etat dans un cas d'espèce déterminé parce que l'organe ayant adopté un comportement donné a agi en qualité de personne privée, ou parce que la personne ayant agi n'était qu'un simple particulier, etc., au lieu de dire, ce qui serait plus correct, que dans de tels cas il n'y a pas de fait internationalement illicite et, partant, pas de responsabilité. Il est évident que, ce faisant, ces gouvernements n'ont certes pas l'intention de dire que les agissements de leurs organes constituent bien des faits illicites de l'Etat mais n'engagent pas sa responsabilité : en niant la conséquence ils nient aussi la prémisse. Il est donc permis de conclure que la pratique des Etats<sup>534/</sup> confirme le bien-fondé de l'assertion suivant laquelle les circonstances auxquelles ce chapitre se réfère excluent l'illicéité du comportement de l'Etat et indirectement seulement la responsabilité internationale qui autrement en découlerait. L'attitude des juges et des arbitres internationaux, bien qu'ils ne se soient pas expressément posé la question, révèle clairement que pour eux aussi ces circonstances n'avaient nullement pour effet d'exclure la responsabilité pour des faits restant en eux-mêmes illicites.

8) En ce qui concerne la doctrine, la majorité des auteurs qui traitent de la question emploient des expressions qui comportent la notion d'exclusion de l'illicéité : "circonstances excluant l'illicéité", "motifs d'exclusion de l'illicéité", "circumstances which exclude the normal illegitimacy of an act",

---

<sup>534/</sup> Pour une analyse de la pratique des Etats en la matière voir G. Gaja, op. cit., p. 31 et 32.



"Ausschluss der Rechtswidrigkeit", "Gründe, die die Rechtswidrigkeit ausschliessen", "Unrechtausschliessungsgründe", "Circostanze escludenti la illiceità", etc. En outre, on peut aussi dire que les auteurs qui se servent de l'expression "circonstances excluant la responsabilité" ne le font jamais, à quelques exceptions près, dans l'intention de soutenir que ces circonstances excluraient la responsabilité mais non pas l'illicéité du fait, laquelle exceptionnellement n'engendrerait pas de responsabilité. Ceux qui emploient cette terminologie sont en réalité le plus souvent des auteurs qui raisonnent toujours en termes de responsabilité (responsabilité pour les faits d'organes incompetents, de personnes privées, etc.) sans se poser le problème des rapports entre la notion d'illicéité et la notion de responsabilité. Il y a d'ailleurs des auteurs qui intitulent le chapitre ou le paragraphe dédié à la question "circonstances excluant la responsabilité", mais qui dans le corps de leur analyse parlent de "circonstances annihilant l'illégalité de l'acte"<sup>535/</sup>, ou de "motifs qui excluent l'illicéité"<sup>536/</sup>. En ce qui concerne le fond du problème, il est un fait que la très grande majorité des internationalistes partent de la prémisse que chacune des circonstances ici envisagées exclut de par sa présence l'illicéité internationale d'un fait de l'Etat qui, sinon, constituerait la violation d'une obligation internationale envers un autre Etat<sup>537/</sup>.

9) Les "circonstances" considérées dans ce chapitre du projet ont en commun un aspect essentiel : celui de rendre définitivement ou temporairement non opérative l'obligation internationale dont la violation serait en cause, par rapport au cas

---

<sup>535/</sup> J. Spiropoulos, op. cit., p. 286.

<sup>536/</sup> L. Delbez, Les principes généraux du droit international public, 3ème éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964, p. 368.

<sup>537/</sup> Voir, outre les auteurs cités à la note suivante R. Ago, "Le délit international", Recueil des cours ... 1939-II, Paris, Sirey, 1947, t. 96, p. 532 et 533; G. Morelli, op. cit., p. 351; A.P. Sereni, Diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1962, t. III, p. 1523; E. Jiménez de Aréchaga, "International responsibility", Manual of Public International Law, éd. par Sørensen, Londres, Macmillan, 1968, p. 541; G. Ténékidès, "Responsabilité internationale", Répertoire de droit international, Paris, Dalloz, 1969, vol. II, p. 784; M. Giuliano, Diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1974, vol. I, p. 599; A. Favre, Principes du droit des gens, Fribourg, Editions universitaires et Paris, L.D.J., 1974, p. 643; H. J. Schlochauer, "Die Entwicklung des völkerrechtlichen Deliktsrechts", Archiv des Völkerrechts, Tübingen, vol. 16, fasc. 3 (1975), p. 268 et 269.

où l'une de ces circonstances est présente<sup>538/</sup>. Le fait de l'Etat en question ne peut pas être qualifié d'illicite pour la bonne raison qu'en vertu de la présence d'une circonstance déterminée l'Etat ayant agi n'était pas internationalement obligé en l'espèce de se conduire autrement. En d'autres termes, il n'y a pas d'illicéité quand l'une des circonstances envisagées est présente parce qu'en vertu de cette présence, l'élément objectif du fait internationalement illicite, à savoir la violation d'une obligation internationale, fait défaut. Dans le cas, par exemple, de la circonstance appelée "consentement" : s'il n'y a pas de responsabilité de l'Etat qui a pourtant adopté un comportement non conforme à celui normalement prévu par une obligation internationale le liant à un autre Etat, c'est parce que dans le cas particulier l'obligation en question est rendue non opérative par le consentement mutuel. Aucune violation de cette obligation n'a pu se produire, aucun fait illicite n'a pu avoir lieu et donc il ne peut pas être question d'une responsabilité internationale. Il en va de même dans le cas de "contremesures à l'égard d'un fait internationalement illicite" : s'il n'y a pas de responsabilité, c'est parce que l'obligation internationale de s'abstenir de certains agissements à l'encontre d'un autre Etat n'est pas opérative dans des cas où ces agissements représentent une réaction légitime à un fait internationalement illicite commis par l'Etat contre lequel ils sont dirigés. Là aussi, le comportement adopté ne viole pas d'obligation internationale s'imposant à l'Etat dans le cas concret et il ne constitue donc pas, du point de vue objectif, un fait internationalement illicite. Et des arguments analogues s'appliquent en ce qui concerne les autres circonstances traitées dans ce chapitre.

10) Lorsqu'une quelconque de ces circonstances est présente dans un cas d'espèce, l'illicéité du fait de l'Etat est exceptionnellement exclue parce que dans ce cas spécifique et à cause de la circonstance spéciale qui intervient, l'Etat qui agit n'est plus obligé d'agir autrement. De ce point de vue, il n'y a aucune

---

<sup>538/</sup> Plusieurs auteurs ont remarqué que les "circonstances excluant l'illicéité" ont cet effet car, là où elles sont présentes, elles excluent l'existence de l'obligation internationale. Voir notamment K. Strupp, loc. cit., p. 121; H. Scerni, loc. cit., p. 476; A. Ross, op. cit., p. 243; P. Guggenheim, op. cit., p. 57; G. Schwarzenberger, International Law, 3ème éd., Londres, Stevens, 1957, p. 572 et 573; G. Gaja, op. cit., p. 32 et 33; B. Graefrath, E. Oeser, P.A. Steiniger, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten, Berlin, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1977, p. 73.

différence entre l'une ou l'autre des circonstances traitées dans le présent chapitre<sup>539/</sup>. Le caractère d'exception est précisément dû au fait que la circonstance dont on constate la présence dans le cas concret déterminé rend dans ce cas sans effet une obligation internationale qui, sans cette circonstance, s'imposerait à l'Etat et rendrait illicite tout comportement non conforme à celui qu'elle requiert. Il y a une différence évidente entre un comportement généralement licite et un comportement généralement illicite et qui resterait tel si une circonstance spéciale ne venait pas, dans un cas concret, lui enlever ce caractère d'illicéité.

11) Finalement, il découle des considérations précédentes que les "circonstances excluant l'illicéité" examinées dans ce chapitre V de la première partie du projet (L'origine de la responsabilité internationale) ne doivent pas être confondues avec d'autres circonstances qui pourraient avoir l'effet non pas d'exclure l'illicéité du fait de l'Etat, mais d'atténuer ou d'aggraver la responsabilité engagée par ce fait. Lorsque, dans un cas concret, des circonstances de ce genre interviennent, l'existence de l'illicéité du fait de l'Etat n'est nullement mise en cause. C'est sur les conséquences qui s'attachent à ce fait que les circonstances atténuantes ou aggravantes peuvent éventuellement avoir une incidence. La Commission se propose donc de traiter les questions que posent les circonstances atténuantes ou aggravantes lorsqu'elle étudiera l'étendue de la responsabilité, c'est-à-dire dans le cadre de la deuxième partie du présent projet d'articles consacrée au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité internationale.

---

<sup>539/</sup> Pour certains auteurs comme, par exemple, Strupp, Guggenheim, Steiniger et Graefrath, dans le cas de toutes ou de certaines de ces circonstances, l'illicéité du comportement adopté par l'Etat serait déjà exclue en vertu de la règle "primaire" que prévoit l'obligation en cause. La présence, dans le cas d'espèce, d'une de ces circonstances comme circonstances excluant exceptionnellement l'illicéité ne serait donc pas nécessaire, d'après ces auteurs, pour conclure dans ces hypothèses que ledit comportement ne viole aucune obligation et ne peut, par conséquent, constituer un fait internationalement illicite.

## Article 29

### Consentement

1. Le consentement valablement donné par un Etat à la commission par un autre Etat d'un fait déterminé non conforme à une obligation de ce dernier envers le premier Etat exclut l'illicéité de ce fait à l'égard dudit Etat pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'obligation découle d'une norme impérative du droit international général. Aux fins du présent projet d'articles, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.

### Commentaire

1) Une question se pose tout d'abord dans l'examen successif des différentes causes possibles d'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat en droit international. L'illicéité d'un fait de l'Etat non conforme à ce qui est requis de lui par une obligation internationale est-elle exclue par le consentement donné à ce comportement par l'Etat titulaire du droit correspondant à l'obligation en question ? Autrement dit, le principe volenti non fit injuria trouve-t-il application en droit international ? La règle qu'énonce l'article 29 donne une réponse affirmative à cette question.

2) Si un Etat ou un autre sujet de droit international consent à ce qu'un autre Etat commette un fait qui, sans ce consentement, représenterait la violation d'une obligation internationale à l'égard du premier Etat, ce consentement aboutit en réalité à la formation d'un accord entre les deux sujets, d'un accord qui a l'effet de rendre non opérative l'obligation dans le cas d'espèce. Ainsi, l'obligation n'étant plus à la charge de l'Etat pour ce qui concerne la situation concrète dont il s'agit, le fait de cet Etat n'est plus en contradiction avec aucune obligation et son illicéité est exclue, car l'élément objectif du fait internationalement illicite fait défaut. Cela dit, il convient de préciser qu'il ne s'agit point ici, bien entendu, d'un traité ou d'un accord ayant pour objet de suspendre en général la règle qui établit l'obligation et moins encore d'un traité ou d'un accord visant à la modification ou à l'abrogation de la règle en question. La règle d'où découle l'obligation subsiste. Ce n'est, répétons-le, pas à la suspension en général de la règle, à sa modification ou à son abrogation que consent l'Etat bénéficiaire de l'obligation, mais à la non-application de l'obligation prévue par la règle dans un cas concret déterminé. Certes, il peut arriver exceptionnellement que les règles

et les obligations dont il s'agit soient telles qu'elles cessent automatiquement d'exister une fois qu'il a été décidé de ne pas les appliquer dans un cas donné. Mais, normalement, l'Etat qui demande à pouvoir agir, dans une certaine circonstance, d'une manière non conforme à l'obligation n'entend pas ni modifier ou abroger la règle dont découle l'obligation ni non plus en suspendre en général l'application. Cette règle est maintenue et le consentement devra être obtenu chaque fois que l'Etat à qui l'obligation incombe voudra agir de manière non conforme à ce qu'elle exige de lui<sup>540/</sup>.

3) L'hypothèse que l'article envisage comporte donc, d'une part, la demande d'un Etat de pouvoir agir dans un cas concret de manière non conforme à l'obligation et, d'autre part, la manifestation d'un consentement de l'Etat bénéficiaire de l'obligation à ce comportement du premier Etat. C'est l'effet combiné de ces deux éléments qui se traduit par un accord qui exclut, dans le cas d'espèce, l'illicéité du fait considéré. Ceci explique pourquoi seul le consentement donné par un Etat, ou éventuellement par un autre sujet de droit international, peut avoir pour effet d'exclure l'illicéité internationale du fait dans le cas d'espèce. En effet, seul un consentement se formant sur le plan international peut rendre incopérantes, fût-ce pour un fait déterminé seulement, une règle de droit international et les obligations qui en découlent. Cette constatation montre aussi quelle est l'éventuelle exception pouvant faire échec au principe général que l'article énonce. Là où il y aurait des règles impératives de droit international qui, en tant que telles, n'admettent pas de dérogation par l'accord des parties, le consentement de l'Etat titulaire du droit subjectif lésé ne pourra pas avoir pour effet, même dans un seul cas déterminé, de lever une obligation créée par ces règles et d'exclure, par voie de conséquence, l'illicéité du fait non conforme à cette obligation.

4) Les cas dans lesquels le consentement donné par l'Etat vis-à-vis duquel une obligation déterminée est en vigueur a été invoqué pour exclure l'existence d'une violation de cette obligation sont nombreux dans la pratique et la jurisprudence internationales. Une analyse attentive de ces cas révèle, certes, des divergences

---

<sup>540/</sup> Lorsqu'un Etat s'adresse à un autre en vue de suspendre en général l'application d'une règle en vigueur entre eux, ou de la modifier ou d'y mettre fin, ce n'est pas une question d'exclusion de l'illicéité qui se pose, mais une question relevant du droit des traités et, plus particulièrement, de certaines règles codifiées dans la partie V de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

de vues en ce qui concerne l'existence en fait du consentement lui-même ou ce qui revient au même, sur le fait de savoir si un tel consentement avait été valablement donné. Mais elle révèle également, et c'est cela qu'il importe de retenir ici, que les parties au différend, et les juges ou les arbitres auxquels celui-ci a pu être soumis, ont été d'accord pour reconnaître que le consentement en question, s'il était établi, excluait la possibilité d'attribuer au comportement auquel il avait été consenti la qualification de fait internationalement illicite.

5) L'entrée de troupes étrangères sur le territoire d'un Etat, par exemple, est normalement considérée comme une violation grave de la souveraineté de l'Etat et souvent même comme un acte d'agression. Mais il est évident que cette action perd ce caractère et devient tout à fait licite si elle a eu lieu à la requête ou avec l'accord de l'Etat. L'occupation de l'Autriche par les troupes allemandes en mars 1938 est un exemple typique d'occupation par les troupes d'un Etat du territoire d'un autre Etat. Or, pour répondre à la question de la légitimité ou illégitimité internationale de cette occupation, le Tribunal militaire de Nuremberg estima nécessaire d'établir au préalable si l'Autriche avait ou n'avait pas donné son consentement à l'entrée des troupes allemandes, et il parvint à la conclusion qu'en dépit des fortes pressions exercées sur l'Autriche, ce consentement n'avait pas été donné. Il est par ailleurs intéressant de noter que le Troisième Reich, lui-même, avait estimé qu'un consentement de l'Autriche lui était nécessaire pour enlever à son action le caractère, sinon flagrant, d'illicéité. Il y a plus : le Tribunal de Nuremberg se demande aussi s'il y avait eu ou non consentement des autres Etats parties aux Traités de Versailles et de Saint-Germain-en-Laye, et il releva à ce sujet que l'examen de cette question supplémentaire se justifiait puisque la défense des inculpés prétendait que l'acquiescement de ces puissances avait exclu la possibilité de parler d'une violation des obligations internationales mises par ces traités à la charge de l'Allemagne et de l'Autriche<sup>541/</sup>.

6) On a fait également valoir le consentement ou la demande avancée par le gouvernement de l'Etat dont, à défaut, la souveraineté aurait été violée lorsqu'il s'est agi de justifier l'envoi de troupes sur le territoire d'un autre Etat afin de l'aider à réprimer des troubles intérieurs, une révolte ou une insurrection. Une telle justification a été avancée à propos de toute une série de cas récents,

---

<sup>541/</sup> Voir Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals, Cmd. 6964, Londres, His Majesty's Stationery Office, 1946, p. 17 et suiv.

y compris de plusieurs cas portés à l'attention du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>542/</sup>. Lors des débats pertinents au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, aucun Etat ne contesta la validité en soi du principe selon lequel le consentement donné par l'Etat territorial excluait, en règle générale, l'illicéité de l'envoi de troupes étrangères sur son territoire<sup>543/</sup>. Les divergences portèrent plutôt sur le point de savoir s'il y avait eu ou non consentement de l'Etat, si ce consentement avait ou n'avait pas été valablement exprimé, si les droits d'autres Etats avaient ou non été lésés.

7) Le même ordre de considérations se retrouve dans la prise de position des Etats qui sont intervenus au cours de débats sur le maintien d'un stationnement de troupes d'un Etat sur territoire étranger, stationnement dont la licéité à

---

<sup>542/</sup> Par exemple, par le Royaume-Uni à propos de l'envoi de troupes britanniques au Mascate et Oman en 1957 (Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons, vol. 574, 29 juillet 1957, col. 872) et en Jordanie en 1958 (ibid., vol. 591, 17 juillet 1958, col. 1437-1439 et 1507; Documents officiels du Conseil de sécurité, treizième année, 83<sup>e</sup> séance, 18 juillet 1958, par. 28); par les Etats-Unis à propos de l'envoi des troupes américaines au Liban en 1958 (ibid., 82<sup>e</sup> séance, 15 juillet 1958, par. 34; Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session extraordinaire, Séances plénières, 73<sup>e</sup> séance, 13 août 1958, par. 7); par la Belgique à propos de l'envoi des troupes belges dans la République du Congo en 1960 et en 1964 (Documents officiels du Conseil de sécurité, quinzième année, 87<sup>e</sup> séance, 13 juillet 1960, par. 186, et dix-neuvième année, 117<sup>e</sup> séance, 11 décembre 1964, par. 73); par l'URSS à propos de l'envoi des troupes soviétiques en Hongrie en 1956 et en Tchécoslovaquie en 1968 (ibid., onzième année, 75<sup>e</sup> séance, 2 novembre 1956, par. 136) et vingt-troisième année (Supplément de juillet, août et septembre 1968, p. 137, doc. S/8758).

<sup>543/</sup> La validité du principe énoncé fut réaffirmé implicitement ou explicitement par plusieurs Etats qui sont intervenus dans les débats. Voir, par exemple, à propos de l'envoi de troupes américaines au Liban et de troupes britanniques en Jordanie, les déclarations à l'Assemblée générale de l'URSS (Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session extraordinaire, Séances plénières, 73<sup>e</sup> séance, par. 72), de l'Australie (ibid., 73<sup>e</sup> séance, par. 60 et 61), de la Grèce (ibid., 73<sup>e</sup> séance, par. 95 et 96), du Pakistan (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 53 et 54), du Canada (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 42), de l'Ethiopie (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 73 à 76), de Cuba (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 40 et suiv.), du Portugal (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 109), de la Bulgarie (ibid., 73<sup>e</sup> séance, par. 31 à 34), de l'Albanie (ibid., 73<sup>e</sup> séance, par. 75), de la Pologne (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 82), du Ghana (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 94) et du Népal (ibid., 74<sup>e</sup> séance, par. 71). A propos de l'envoi de troupes belges dans la République du Congo en 1964, voir les déclarations de la Bolivie (Documents officiels du Conseil de sécurité, dix-neuvième année, 118<sup>e</sup> séance, par. 69), du Nigéria (ibid., 117<sup>e</sup> séance, par. 66), et de l'Algérie (ibid., 117<sup>e</sup> séance, par. 22).

l'origine n'était pas contesté<sup>544/</sup>. Le consentement de l'Etat dont la souveraineté avait été mise en question a également été avancé comme justification de l'envoi de troupes en territoire étranger afin de libérer des otages. La légitimité de ces "raids" a été soutenue et contestée sur la base d'arguments différents, mais ce qu'il importe de souligner dans le présent contexte, c'est le fait que même les Etats qui jugent en principe de tels "raids" illicites, admettent leur licéité lorsqu'il y a eu consentement de la part de l'Etat ayant la souveraineté sur les lieux de leur exécution<sup>545/</sup>. Il y a aussi lieu de mentionner, toujours dans le domaine d'agissements commis par les organes d'un Etat sur le territoire d'un autre Etat, les cas d'arrestations effectuées par la police d'un Etat sur sol étranger. Il ne fait pas de doute que ces arrestations ou ces enlèvements constituent normalement la violation d'une obligation internationale envers l'Etat territorial. Mais il ressort nettement de la pratique et de la jurisprudence internationales que ces mêmes agissements perdent leur caractère d'illicéité si l'Etat territorial y consent.

8) On peut rappeler, pour ce qui est de ce dernier genre de cas, la décision de la Cour permanente d'arbitrage du 24 février 1911 en l'Affaire Savarkar, entre la France et la Grande-Bretagne. Savarkar, un révolutionnaire indien, fut envoyé en Inde sur le Morea, navire britannique, pour y être traduit en justice. Lors de l'escale du Morea dans le port de Marseille, Savarkar parvint à se libérer et à se rendre à terre, mais il fut immédiatement arrêté par un gendarme français qui aida ensuite des agents de la police britannique à ramener à bord le prisonnier. Le lendemain, après le départ du Morea de Marseille, le Gouvernement français désavoua la conduite du gendarme français et demanda la restitution de Savarkar. Le Tribunal d'arbitrage composé de cinq membres de la Cour permanente d'arbitrage nia l'obligation d'une telle restitution par les autorités britanniques.

---

<sup>544/</sup> Voir, par exemple, les interventions au Conseil de sécurité des représentants de l'Union soviétique, du Royaume-Uni et de la Grèce à propos du stationnement des troupes britanniques en Grèce en 1946 (Documents officiels du Conseil de sécurité, première année, première série, No 1, p. 77, 78, 81, 85, 86, 88, 89 et 189; des représentants du Liban et de la Syrie ainsi que de l'Australie et du Mexique lors du débat au Conseil de sécurité sur la question de la présence des troupes françaises et britanniques sur leurs territoires (ibid., p. 283, 289, 298, 308 et 318); et du représentant de l'Egypte lors du débat qui a eu lieu au Conseil de sécurité concernant le stationnement des troupes britanniques en Egypte (ibid., deuxième année, 75e séance, p. 1753).

<sup>545/</sup> Il est significatif à ce propos que, lors du raid de Larnaca, le Gouvernement égyptien ait cherché à justifier l'opération en se prévalant du fait qu'il avait demandé et obtenu le consentement préalable du Gouvernement chypriote et que celui-ci, pour nier la légitimité de ladite opération, ait nié avoir donné ce consentement (voir le New York Times des 20, 21, 22 et 23 février 1978).



Il exprima l'avis que l'action des agents de police britanniques n'avait nullement été "une violation de la souveraineté française", parce que la France, par le comportement de son gendarme, y avait consenti, ou du moins avait permis aux agents de la police anglaise de croire à un tel consentement<sup>546/</sup>. Un cas similaire, mais en quelque sorte inverse du précédent est celui d'arrestations de personnes se trouvant à bord d'un navire étranger à l'ancre dans le port d'un Etat. Par rapport à cette hypothèse aussi la question de l'effet du consentement du sujet lésé s'est posée. Ce fut le cas, par exemple, dans l'Affaire de l'"Aunis". Le préfet de Gênes, ayant appris que cinq personnes recherchées par la police italienne se trouvaient à bord du navire français Aunis, à l'ancre dans le port de Gênes, demanda au consul de France de cette ville l'autorisation de procéder à leur arrestation. Le consul de France la donna, après quoi l'arrestation fut effectuée, mais le lendemain le même consul revint sur son autorisation et demanda la restitution des personnes arrêtées. Le Gouvernement italien s'y refusa en alléguant que l'arrestation avait eu lieu avec le consentement du consul de France et donc dans des conditions qui rendaient ce fait pleinement licite<sup>547/</sup>.

9) L'exclusion de l'illicéité du comportement adopté par un Etat lorsque l'Etat vis-à-vis duquel le premier était obligé avait donné explicitement ou implicitement son consentement à l'inobservance de cette obligation, a aussi été constatée dans des cas de paiement d'intérêts moratoires d'une dette imposée par un instrument international. Il est intéressant de voir à ce sujet la décision de la Cour permanente d'arbitrage du 11 novembre 1912 dans l'Affaire de l'indemnité russe entre la Russie et la Turquie. Aux termes du Traité du 8 février 1879,

---

<sup>546/</sup> "... la police britannique pouvait avoir de bonnes raisons de croire que le brigadier avait agi conformément aux ordres reçus ou que sa conduite avait été approuvée" (The Hague Court Reports, éd. par J.B. Scott, New York, Oxford University Press, 1916, p. 276 et suiv.). Le même principe a inspiré, plus récemment, la District Court de New York en l'Affaire Sobell. Dans la décision rendue le 20 juin 1956 on affirmait qu'il n'y avait pas lieu de procéder à la restitution au Mexique d'une personne arrêtée en territoire mexicain par les organes de la police des Etats-Unis, et ceci parce que l'arrestation avait eu lieu avec le consentement de l'Etat mexicain (United States of America, v. Morton Sobell, 142 F. Supp. 515 à 525).

<sup>547/</sup> Voir télégramme du 11 juillet 1863 et note du 19 juillet 1863 du Ministre italien des affaires étrangères, Visconti Venosta, au Ministre de l'Italie à Paris (SIOI-CNR, La prassi italiana..., op.cit., p. 870 et 871).

cette dernière était tenue à verser à la Russie une indemnité de réparation pour les dommages que celle-ci avait subis pendant la guerre russo-turque. La Turquie n'étant pas à même de payer immédiatement toute la somme due, elle échelonna le paiement sur plus de 20 années, de sorte qu'elle ne termina le paiement qu'en 1902. En 1891 le Gouvernement russe avait fait parvenir au Gouvernement ottoman une mise en demeure de payer le capital et les intérêts, mais à l'occasion du paiement des acomptes ultérieurs le gouvernement créancier ne fit aucune réserve d'intérêts et aucune imputation des sommes reçues sur les intérêts. Ce ne fut qu'en 1902, une fois le paiement terminé, que la Russie demanda le paiement des intérêts moratoires, ce à quoi le Gouvernement ottoman se refusa. La Cour permanente d'arbitrage, saisie du différend, fut de l'avis :

"qu'en principe, le Gouvernement impérial ottoman était tenu, vis-à-vis du Gouvernement impérial de Russie, à des indemnités moratoires à partir du 31 décembre 1890/12 janvier 1891, date de la réception d'une mise en demeure explicite et régulière ... mais que, de fait, le bénéfice de cette mise en demeure ayant cessé pour le Gouvernement impérial de Russie par suite de la renonciation subséquente de son ambassade à Constantinople, le Gouvernement impérial ottoman n'est pas tenu aujourd'hui de lui payer des dommages-intérêts à raison des dates auxquelles a été effectué le paiement des indemnités, ...". 548/

La Cour reconnut donc que le consentement de la Russie avait rendu licite le comportement de la Turquie, qui autrement aurait constitué la violation d'une obligation internationale à sa charge.

10) L'analyse des cas pertinents permet donc de conclure à l'existence d'une pratique et d'une jurisprudence internationales constantes dans le sens que le consentement donné par le sujet ayant droit au respect d'une obligation déterminée exclut l'illicéité du fait de l'Etat qui, en l'absence de ce consentement, représenterait une violation de cette obligation. On trouve la même uniformité de vues dans la doctrine. Tous les auteurs qui se sont occupés de la question sont d'accord pour reconnaître que lorsqu'il y a consentement à ce que le sujet agissant adopte un comportement non conforme à celui qui serait normalement requis de lui par une obligation internationale, ce comportement ne

---

548/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XI, p. 446.

peut être qualifié d'internationalement illicite<sup>549/</sup>. Les conclusions auxquelles l'étude des ouvrages scientifiques amène rejoignent donc celles qui ressortent de l'analyse de la pratique et de la jurisprudence internationales.

549/ Cette constatation vaut avant tout pour les auteurs qui ont traité en général des faits internationalement illicites. Il convient de rappeler notamment F. von Liszt, Le droit international. Exposé systématique (traduction de la 9ème éd. allemande, 1913, par G. Gidel), Paris, Pedone, 1927, p. 201; K. Strupp, loc.cit., p. 121; R. Ago, "Le délit international", loc.cit., p. 533 et suiv.; A. Ross, op.cit., p. 243 et 244; P. Guggenheim, op.cit., t. II, p. 57; G. Balladore Fallieri, Diritto internazionale pubblico, 8ème éd., Milan, Giuffré, 1962, p. 246; G. Morelli, op.cit., p. 351; A. Schüle, "Ausschluss der Rechtswidrigkeit", Wörterbuch des Völkerrechts, 2ème éd., Berlin, de Gruyter, 1960, t. III, p. 85; G. Dahm, op.cit., t. III, p. 215; A.P. Sereni, Diritto internazionale (op.cit.), t. III, p. 1523 et 1524; E. Jiménez de Aréchaga, loc.cit., p. 541; G. Ténékides, loc.cit., p. 785; P.A. Steiniger, "Die Allgemeinen Voraussetzungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten", Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt Universität zu Berlin (Ges.-Sprachn.R.), vol. XXII, fasc. 6 (1973), p. 444; A. Favre, op.cit., p. 643; M. Giuliano, op.cit., vol. I, p. 599.

Mais la même constatation doit être faite pour les auteurs qui ont spécifiquement étudié certaines des hypothèses envisagées, tels l'intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat, l'enlèvement de personnes sur le territoire d'un autre Etat, ou le non-paiement d'une dette. Voir, par exemple, pour la première hypothèse, A. Van Wynen Thomas et A. J. Thomas, Jr., Non-Intervention : The Law and its Import in the Americas, Dallas, Southern Methodist University Press, 1956, p. 91 et suiv.; E. Lauterpacht, "The contemporary practice of the United Kingdom in the field of international law : Survey and comment, V", International and Comparative Law Quarterly, vol. 7 (janvier 1958), p. 108; Q. Wright, "Subversive intervention", American Journal of International Law, vol. 54, 1960, p. 529; J.E.S. Fawcett, "Intervention in international Law : A study of some recent cases", Recueil des cours ..., 1961-II, Leyde, Sijthoff, t. 103, p. 366 et suiv. Pour ce qui est de la deuxième hypothèse, voir, par exemple, M. H. Cardozo, "When extradition fails, is abduction the solution?", American Journal of International Law, vol. 55 (janvier 1961), p. 132; voir aussi Coussirat-Coustère et P.M. Eisemann, "L'enlèvement de personnes privées et le droit international", Revue générale de droit international public, 3ème série, t. XL (1972), p. 361 et suiv.; M.C. Bassiouni, International Extradition and World Public Order, Leyde-Dobbs Ferry, Sijthoff-Oceana, 1974, p. 127 et suiv. Pour ce qui est du non-paiement d'une dette, voir P. Fauchille, Traité de droit international public, 8ème éd., Paris, Rousseau, 1922, t. I, p. 532. Cette constatation n'est nullement infirmée par le fait que certains auteurs tels que, par exemple, Strupp, Guggenheim et Steiniger, soient de l'avis que le "consentement" de l'Etat lésé ne devrait pas être présenté comme une "circonstance excluant l'illicéité", car cela présupposerait que l'on soit en présence d'un fait illicite qui devient exceptionnellement licite. Pour ces auteurs - à la position desquels se rapprochait celle d'un membre de la Commission -, s'il y a consentement de l'Etat à l'encontre duquel un comportement donné est adopté, il n'y a pas d'obligation de se conduire autrement et il est simplement normal qu'il n'y ait pas violation du tout d'une telle obligation (voir, ci-dessus, les considérations introductives au chapitre V).

11) A la lumière de la pratique des Etats, de la jurisprudence internationale et de la doctrine, il est donc permis d'affirmer l'existence en droit international d'un principe solidement établi selon lequel le consentement de l'Etat titulaire du droit subjectif auquel porterait atteinte, sans ce consentement, le fait illicite d'un autre Etat est une circonstance qui exclut l'illicéité dudit fait. Mais, pour qu'il produise en tel effet, le consentement de l'Etat doit être : valable en droit international, clairement établi, réellement exprimé (ce qui exclut le consentement purement présumé), attribuable à l'Etat sur le plan international et antérieur à la commission du fait auquel il se rapporte. En outre, le consentement ne peut être invoqué comme excluant l'illicéité d'un fait d'un autre Etat que dans les limites que l'Etat qui exprime ce consentement entend lui attribuer quant à sa portée et à sa durée.

12) Aussi, pour pouvoir être considéré comme une circonstance excluant l'illicéité, le consentement doit-il être, tout d'abord, un consentement valable d'après les règles du droit international qui établissent les conditions de fond que doit remplir une manifestation de volonté d'un Etat pour être considérée comme telle. Il faut donc que ledit consentement ne soit pas entaché de "vices" tels que l'erreur, le dol, la corruption, la contrainte. Les principes qui s'appliquent à la détermination de la validité des traités valent aussi, en règle générale, pour la validité du consentement de l'Etat à une action qui, sans cela, serait internationalement illicite<sup>550/</sup>. Si, par exemple, le consentement à l'action autrement illicite à laquelle l'Etat est requis de consentir a été obtenu par la contrainte armée, c'est-à-dire par des actes impliquant le recours à la force, un tel consentement ne pourra pas être considéré comme tel et, partant, l'action en question constituera un fait internationalement illicite, même si sur le plan formel l'existence d'une prétendue manifestation d'accord pourrait être invoquée. Comme le Tribunal de Nuremberg a eu l'occasion de le souligner, un consentement donné sous la menace d'une invasion ne saurait être que totalement dépourvu d'effet<sup>551/</sup>. Une conclusion semblable s'impose dans tous les cas où le consentement

---

<sup>550/</sup> Voir R. Ago, "Le délit international", loc.cit., p. 534; A. Ross, op.cit., p. 243 et 244; E. Jiménez de Aréchaga, loc.cit., p. 541; G. Ténékidés, loc.cit., p. 758; M. Giuliano, op.cit., vol. I, p. 599.

<sup>551/</sup> Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals, Cmd. 6964, Londres, His Majesty's Stationery Office, 1946, p. 18 et 19.

est entâché d'un "vice" quelconque reconnu par le droit international. La Commission se doit d'insister tout particulièrement sur l'exigence d'un consentement valablement exprimé à la commission d'un fait non conforme à une obligation internationale pour que ce consentement ait pour effet d'exclure l'illicéité internationale du fait en question. Cela répond non seulement à un besoin général d'équité, mais aussi et tout particulièrement à la nécessité de protéger les Etats les plus faibles contre d'éventuels abus de la part des Etats les plus puissants.

13) Le consentement doit donc être un consentement librement donné. Comme dans le cas d'autres manifestations de volonté de l'Etat, il peut être tacite ou implicite, à condition toutefois d'être toujours clairement établi<sup>552/</sup>. Dans l'Affaire de l'indemnité russe, par exemple, la Cour permanente d'arbitrage a estimé, comme on l'a vu, qu'il y avait eu consentement de la part de la Russie au non-remboursement des intérêts moratoires dus par la Turquie et que par conséquent celle-ci n'était pas tenue de les lui verser<sup>553/</sup>. Or ce consentement de la Russie à un comportement de la Turquie qui autrement aurait été illicite n'a pas été exprimé, en l'espèce, de façon expresse. Il résultait implicitement, d'après la Cour, du comportement préalablement adopté par l'Ambassade de Russie à Constantinople<sup>554/</sup>. De même, dans des cas d'arrestations par les organes d'un Etat de personnes se trouvant sur le territoire d'un autre Etat, il a été parfois jugé que la collaboration à l'arrestation apportée par la police locale représentant, en l'espèce, une forme de consentement, tacite mais incontestable, de

---

<sup>552/</sup> Voir en ce sens R. Ago, "Le délit international", loc.cit., p. 534; A. Schüle, loc.cit., p. 85; G. Dahm, op.cit., vol. III, p. 15.

<sup>553/</sup> Voir ci-dessus par. 9) du commentaire à cet article.

<sup>554/</sup> La décision de la Cour d'arbitrage fait état à ce propos du fait que l'Ambassade russe à Constantinople avait "successivement accepté sans discussion ni réserve et reproduit à maintes reprises dans sa propre correspondance diplomatique les chiffres du reliquat de l'indemnité comme identiques aux chiffres du reliquat en capital. En d'autres termes, la correspondance des dernières années établit que les deux Parties ont interprété, en fait, les actes de 1879 comme impliquant l'identité entre le paiement du solde du capital et le paiement du solde auquel avaient droit les indemnitaires, ce qui impliquait l'abandon des intérêts ou dommages-intérêts moratoires" (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XI, p. 446).

l'Etat territorial, et que pour cette raison il n'y avait pas eu de violation de la souveraineté territoriale de cet Etat<sup>555/</sup>.

14) En outre, le consentement doit toujours être réellement exprimé. Il ne peut nullement être "présumé". Consentement "présumé" et consentement "tacite" ou "implicite" ne sont pas à confondre. En cas de "consentement présumé" le consentement de l'Etat fait en réalité défaut. On se borne à présumer que l'Etat aurait consenti au fait dont il s'agit, pour autant qu'on aurait pu le lui demander. A titre de justification de cette présomption, on allègue d'habitude le fait que le comportement en question a été adopté dans l'intérêt exclusif et urgent de l'Etat qui a été formellement lésé dans son droit; cet Etat aurait certainement donné son consentement, dit-on, si les circonstances n'avaient pas rendu impossible d'attendre la manifestation de son consentement<sup>556/</sup>. Toutefois, il paraît difficile à la Commission d'admettre, même de lege ferenda, que le droit international considère une telle circonstance comme excluant l'illicéité du comportement. Les cas d'abus seraient trop courants. Les prises de position des auteurs qui se sont occupés de la question confirment d'ailleurs d'une manière générale une telle conclusion<sup>557/</sup>.

---

<sup>555/</sup> Voir décision de la Cour permanente d'arbitrage dans l'Affaire Savarkar, citée ci-dessus au paragraphe 8) du présent commentaire.

<sup>556/</sup> L'éventuelle circonstance excluant l'illicéité serait alors le fait que le comportement a été adopté dans l'intérêt exclusif et urgent de l'Etat lésé, plutôt que le "consentement" de cet Etat.

<sup>557/</sup> Voir dans ce sens, par exemple, R. Ago, "Le délit international", loc.cit., p. 535 et 536; et A. Schüle, loc.cit., p. 85. Pour une opinion contraire, bien que s'agissant de cas exceptionnels, voir G. Dahm, op.cit., p. 215. Pour l'acquiescement en droit international, voir: I. C. MacGibbon, "The scope of acquiescence in international law", The British Yearbook of International Law, 1954, vol. XXXI, p. 143 et suiv.; A. Ch. Kiss, "Les actes unilatéraux dans la pratique française du droit international", Revue générale de droit international public, 3ème série, t. XXXII (1961), p. 325 et suiv.; J. Bentz, "Le silence comme manifestation de volonté en droit international public", ibid., t. XXXIV (1963), p. 86 et suiv.

15) De même, le "consentement" doit être attribuable à l'Etat sur le plan international. Autrement dit, il faut qu'il provienne d'un organe dont la volonté est considérée, sur le plan international, comme étant la volonté de l'Etat, et il faut aussi que cet organe ait la compétence pour manifester cette volonté dans le cas spécifiquement considéré<sup>558/</sup>. Dans la pratique des Etats, la validité du consentement a fréquemment été mise en cause à ce propos, y compris lors des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. La question s'est posée, par exemple, de savoir si le consentement exprimé par une autorité régionale pouvait légitimer l'envoi de troupes étrangères dans le territoire d'un Etat ou si seul le gouvernement central de cet Etat pouvait donner un tel consentement<sup>559/</sup>. Dans d'autres cas, la question s'est posée de la "légitimité" du gouvernement qui avait donné le consentement. Ceci tantôt eu égard aux règles constitutionnelles en vigueur dans l'Etat, tantôt, au contraire, eu égard au fait que le gouvernement en question n'aurait pas eu l'appui du peuple, qu'il aurait été un gouvernement "fantoche" soutenu par l'Etat auquel le consentement avait été donné<sup>560/</sup>. On a parfois soulevé la question de la validité du consentement donné parce que ce consentement était exprimé en violation des dispositions pertinentes du droit interne<sup>561/</sup>. Il va de soi que la

---

<sup>558/</sup> Le consentement donné par exemple par une importante personnalité privée étrangère ne peut certainement pas valoir comme tel en tant que consentement de l'Etat dont ledit étranger est ressortissant.

<sup>559/</sup> Par exemple, à propos de l'envoi de troupes belges dans la République du Congo en 1960. Voir Documents officiels du Conseil de sécurité, quinzième année, 873ème séance, et notamment l'intervention du délégué de la Belgique, par. 186-188 et 209.

<sup>560/</sup> Voir, par exemple, à ce propos les débats qui ont eu lieu en 1958 à la troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité concernant l'envoi de troupes des Etats-Unis au Liban et de troupes du Royaume-Uni en Jordanie (Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session extraordinaire, séances plénières, 733ème séance, par. 7, 735ème séance, par. 32, 739ème séance, par. 77, 740ème séance, par. 83, 741ème séance, par. 42, 742ème séance, par. 40 et 44, 744ème séance, par. 44 et 109, 745ème séance, par. 71, et Documents officiels du Conseil de sécurité, treizième année, 827ème séance, par. 114), et en 1964 au Conseil de sécurité pour ce qui est de l'envoi de troupes étrangères à Stanleyville (ibid., dix-neuvième année, 1170ème séance, par. 118, 1173ème séance, par. 73, 1175ème séance, par. 66 et 1183ème séance, par. 16, 17 et 69).

<sup>561/</sup> Par exemple, lors des débats qui ont eu lieu en 1958 à la troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale sur la question de l'envoi de troupes des Etats-Unis au Liban (Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session extraordinaire, séances plénières, 733ème séance, par. 72, 735ème séance, par. 45 et 112, 737ème séance, par. 32, 739ème séance, par. 75 et 740ème séance, par. 58).

réponse à la question de savoir si le consentement exprimé par un organe déterminé doit ou non être considéré comme un véritable consentement de l'Etat doit être trouvée dans les règles du droit international qui se rapportent à la manifestation de la volonté de l'Etat, sans compter les règles d'ordre constitutionnel auxquelles, dans certaines hypothèses, le droit international peut renvoyer.

16) Pour être une circonstance excluant l'illicéité du fait commis par un Etat dans un cas déterminé, il faut également que le consentement de l'Etat titulaire du droit subjectif auquel il aurait été sinon porté atteinte soit donné avant la commission du fait en question. Dans ce cas seulement, il n'y a pas illicéité, puisque c'est uniquement dans une telle hypothèse que l'on peut affirmer qu'il n'y a pas eu violation de l'obligation au moment où le fait est commis. On rencontre parfois dans la pratique des cas où le consentement semble avoir été donné au moment de la commission du fait, même si en réalité il a été donné immédiatement avant la commission dudit fait. En tout cas, il ne fait pas de doute que si le consentement n'a été donné que postérieurement à la commission du fait (ex post facto), il y aura seulement eu renonciation (waiver) à faire valoir la responsabilité et les prétentions par lesquelles elle se traduit. Mais une telle renonciation (waiver) laisse subsister l'illicéité du fait précédent. Par ailleurs, le consentement à la commission d'un fait ayant un caractère de continuité, qui serait donné après le commencement de ce fait, n'enlève l'illicéité de ce fait qu'à partir du moment où le consentement est acquis<sup>562/</sup>. Lors de certains cas d'envoi de troupes étrangères dans le territoire d'un Etat par exemple le consentement de l'Etat territorial à une telle action a parfois été donné après que l'envoi des troupes avait eu lieu. Or à supposer qu'un tel envoi de troupes n'ait pas constitué en soi une action internationalement légitime, le consentement donné par l'Etat à leur présence sur son territoire ne peut avoir eu pour effet de rendre licite cette présence qu'à partir du moment où le consentement a été donné. Entre la date de l'envoi des troupes et la date où le consentement est exprimé, le fait illicite subsiste, même s'il y a de la part de l'Etat territorial renonciation au droit de faire valoir la responsabilité de l'Etat qui a envoyé les troupes.

---

<sup>562/</sup> Voir, dans ce sens, R. Ago, "Le délit international", loc. cit., p. 534; Ross, op. cit., p. 243; Morelli, op. cit., p. 351; Schüle, loc. cit., p. 85; Sereni, Diritto internazionale (op. cit.), vol. III, p. 1524; Jiménez de Aréchaga, loc. cit., p. 541; Ténékidès, loc. cit., p. 758; Giuliano, op. cit., vol. I, p. 598. Contra, Dahm, op. cit., vol. III, p. 215.



17) Finalement, comme il a été dit, le consentement ne vaut exclusion de l'illicéité d'un fait déterminé que dans les limites que l'Etat qui exprime ce consentement entend lui attribuer pour ce qui est de sa portée et de sa durée. Ainsi, si un Etat consent au survol de son territoire par des avions commerciaux d'un autre Etat, ce consentement ne peut pas valoir comme exclusion de l'illicéité du survol de son territoire par des avions transportant des troupes et du matériel militaire. De même, si un Etat donne son consentement au stationnement de troupes étrangères sur son territoire pour une durée déterminée, ce consentement n'excluerait évidemment pas l'illicéité du stationnement des troupes en question qui se poursuivrait au-delà de la durée fixée.

18) Deux dernières précisions sont nécessaires. En premier lieu, il faut relever que le consentement qui ôte le caractère d'illicéité au comportement d'un Etat peut parfois représenter en lui-même un fait illicite distinct. C'est ce qui a lieu, par exemple, quand un Etat A consent à ce que des troupes d'un Etat B pénètrent sur son territoire, alors qu'il est engagé envers un Etat C à ne pas le permettre. Le comportement de B devient licite du fait du consentement donné par A, mais le comportement de A représente un fait illicite envers C. Le consentement donné par l'Etat A peut donc constituer vis-à-vis d'un Etat tiers un fait internationalement illicite s'il comporte la violation d'une obligation assumée par l'Etat A à l'encontre de l'Etat tiers en question. De même, dans le cas d'un traité non divisible, tel un traité de neutralisation, l'Etat "neutralisé" ne pourra consentir à ce que l'un seul des Etats parties au traité contrevienne aux dispositions de ce traité sans que cela constitue un fait illicite vis-à-vis des autres Etats parties.

19) En deuxième lieu, il faut se demander si toute responsabilité internationale est à exclure lorsqu'un Etat consent à ce que soit commis un fait déterminé qui, sans son consentement, serait illicite. Il faut rappeler, à ce sujet, que le consentement peut être donné dans des circonstances très diverses. Il se peut qu'un Etat consente à ce qu'un autre Etat commette un certain fait, mais à condition que celui-ci accepte d'indemniser les personnes qui pourraient en subir un préjudice. Dans ce cas, évidemment, l'indemnisation n'est pas une forme de responsabilité pour fait internationalement illicite : l'obligation d'indemniser n'a pas son fondement dans un fait de ce genre, mais dans l'accord intervenu entre les deux Etats. Il se peut aussi qu'un Etat consente à une action pour autant qu'elle comporte la prise en charge de risques engageant la responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.

20) Le principe selon lequel le consentement donné par l'Etat qui, sans cela, aurait le droit d'exiger l'observance d'une obligation internationale déterminée exclut l'illicéité d'un comportement non conforme à cette obligation, souffre-t-il ou non des exceptions ? Au sujet de cette question il y a lieu de remarquer d'abord que si, dans une situation donnée, il y a une pluralité d'Etats à l'égard desquels celui qui a agi était tenu d'adopter un comportement différent, le consentement d'un seul de ces sujets - même s'il est le plus directement intéressé - ne saurait exclure l'illicéité dudit comportement à l'égard des autres. Autrement dit, le consentement ainsi donné n'exclut l'existence d'un fait internationalement illicite qu'à l'égard du sujet qui l'a donné. Ainsi, comme on l'a déjà souligné, si l'Etat A s'est obligé envers les Etats B, C et D à respecter la neutralité de B et si par la suite B donne son consentement à l'entrée des troupes de A sur son territoire, A et B auront certainement commis par là un fait internationalement illicite à l'égard de C et de D. De même, si un Etat partie à une convention internationale du travail, sur le repos hebdomadaire par exemple, soumet le ressortissant d'un autre Etat membre - avec l'accord de ce dernier - à un traitement non conforme aux obligations de la convention, ce fait pourra ne pas être internationalement illicite vis-à-vis de l'Etat qui a donné son consentement, mais il restera internationalement illicite vis-à-vis des autres Etats parties à cette convention<sup>563/</sup>. Il n'y a là, cependant, aucune exception au principe énoncé par l'article 29. Comme il est dit aux paragraphes 2) et 3) du présent commentaire, le consentement donné par le sujet qui serait autrement lésé dans son droit n'est en réalité qu'un élément d'un accord qui se réalise entre le sujet titulaire de l'obligation et le sujet titulaire du droit subjectif correspondant, accord en vertu duquel, dans le cas d'espèce, l'obligation cesse d'être opérative pour ce qui est d'un fait déterminé. Mais il est évident qu'un tel accord, comme tout accord d'ailleurs, ne produit d'effet qu'entre les parties. Par conséquent, si

---

<sup>563/</sup> La question est d'une importance pratique indubitable. A l'occasion des différends concernant le maintien ou l'envoi des troupes étrangères dans le territoire d'un Etat qui ont été portés à l'attention d'organes compétents des Nations Unies, la question s'est posée de savoir si la violation éventuelle d'obligations contenues dans la Charte au sujet du maintien de la paix et de la sécurité internationales concernait exclusivement l'Etat sur le territoire duquel les troupes étrangères se trouvaient ou bien s'il y avait là aussi violation d'obligations envers les autres Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. S'il en était ainsi, le consentement de l'Etat sur le territoire duquel les troupes étrangères se trouvaient - eût-il existé et eût-il été valable - ne pouvait pas exclure l'illicéité de ces comportements vis-à-vis des autres Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies.

l'obligation subsistait envers d'autres sujets, elle n'a pu cesser d'être opérative - à la suite de l'accord entre deux Etats seulement - qu'entre ces deux Etats. Par rapport aux autres sujets elle continue d'exister et, par rapport à ceux-ci, le comportement non conforme à cette obligation doit être qualifié de fait internationalement illicite. C'est là une conclusion qui découle du principe fondamental de l'égalité souveraine des Etats. Il n'y a là, évidemment, qu'un simple cas d'application du principe énoncé par l'article et non pas une quelconque exception à ce principe.

21) Il ne reste à examiner que le cas où un Etat donnerait son consentement à un comportement d'un autre Etat qui serait en contradiction avec une obligation posée par une norme de jus cogens. Là se trouve la seule exception véritable au principe général du consentement comme circonstance excluant l'illicéité. Il n'est pas douteux que l'existence des normes de jus cogens ait une incidence sur le principe ici examiné. Si l'on admet l'existence en droit international de normes de jus cogens, c'est-à-dire de normes impératives auxquelles aucune dérogation n'est permise, on doit aussi admettre que le comportement d'un Etat non conforme à une obligation posée par l'une de ces normes doit rester un fait internationalement illicite même si l'Etat lésé a donné son consentement à l'adoption du comportement en question. Les normes de jus cogens sont des règles dont l'applicabilité à certains Etats ne peut pas être écartée par voie d'accords particuliers. Autrement dit, elles font de par leur nature échec à la tentative de deux Etats de les remplacer dans leurs rapports par d'autres n'ayant pas le même contenu. Elles ne peuvent donc pas non plus être affectées par cette forme particulière d'accord qui intervient entre l'Etat qui adopte un comportement non conforme à l'obligation créée par une règle impérative et l'Etat qui y consent. Malgré cet accord, l'obligation continue de s'imposer aux parties entre lesquelles il est intervenu, et par conséquent le comportement non conforme à ce que l'obligation requiert représente violation de cette obligation et constitue un fait internationalement illicite, un fait dont l'illicéité subsiste même à l'égard de l'Etat qui a donné son consentement.

22) Ces considérations ont amené la Commission à reconnaître une exception au principe de base développé dans le présent commentaire, même si la reconnaissance généralisée de l'existence, en droit international, de normes de jus cogens est trop récente pour que la pratique des Etats ou la jurisprudence internationale révèlent déjà des prises de position étayant par rapport à des situations concrètes la conclusion à laquelle la logique des principes conduit.

Par ailleurs, on trouve déjà dans certaines déclarations des indices d'une conviction qui n'a pas encore trouvé l'occasion de se manifester ouvertement. Ainsi, par exemple, certains gouvernements ont parfois émis des doutes quant à l'effet libératoire du consentement donné par un gouvernement à une action d'un gouvernement étranger qui constituerait "une interférence dans le droit fondamental de tout peuple de choisir le type de gouvernement sous lequel il désire vivre" ou une intervention faite dans le but "de soutenir et de maintenir au pouvoir un gouvernement impopulaire, contre la volonté de la majorité d'un peuple et de dénier ainsi à celui-ci le droit élémentaire d'autodétermination"<sup>564/</sup>. Admettrait-on, par exemple, que le consentement que le gouvernement d'un Etat souverain donnerait aujourd'hui à l'instauration ex novo d'un régime de protectorat ou d'une autre forme de dépendance de cet Etat par rapport à un autre, puisse avoir l'effet d'exclure l'illicéité du fait de cette instauration ? Le caractère impératif généralement reconnu à l'interdiction de porter atteinte à l'indépendance des autres Etats et aux droits des peuples de disposer d'eux-mêmes s'opposerait nettement à une telle acceptation. En tout cas, la logique des considérations à tirer de l'existence en droit international de normes de jus cogens est tellement incontestable qu'elle impose d'admettre, par rapport à ces normes et aux obligations qui en découlent, une exception au principe général d'après lequel le consentement donné par un Etat à l'adoption d'un comportement non conforme à ce qui serait requis par une obligation internationale en vigueur à son égard, exclut l'illicéité de ce comportement.

23) A la lumière des considérations qui précèdent, la Commission a rédigé l'article 29 en deux paragraphes. Le paragraphe 1 formule le principe général du "consentement" de l'Etat lésé comme circonstance excluant l'illicéité, et le paragraphe 2 énonce la seule exception audit principe qui doit être retenue. Le principe général est défini, au paragraphe 1, par la formule suivante : "Le consentement valablement donné par un Etat à la commission par un autre Etat d'un fait déterminé non conforme à une obligation de ce dernier envers le premier Etat exclut l'illicéité de ce fait à l'égard dudit Etat pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement". Cette formule met bien en évidence le mécanisme de cette cause d'exclusion de l'illicéité. Le "consentement" de l'Etat lésé n'abroge nullement l'obligation internationale en question en tant que telle,

---

<sup>564/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session extraordinaire, séances plénières, 742ème séance, par. 6 et 745ème séance, par. 73.

et ne fait qu'écarter son application en ce qui concerne, comme le texte l'indique, le "fait déterminé" auquel se rapporte le consentement. L'obligation donc subsiste, mais il n'y a pas de violation dans le cas concret précisément en raison du consentement donné par l'Etat titulaire du droit subjectif correspondant à cette obligation.

24) Le libellé adopté formule le principe d'une manière stricte, afin d'éviter de fournir une base à des justifications abusives fondées sur des consentements inexistantes. Premièrement, l'exclusion de l'illicéité n'a lieu, comme on vient de le dire, que par rapport au "fait déterminé" auquel se réfère le consentement donné et seulement, comme il est indiqué par le membre de phrase qui figure à la fin du paragraphe, "pour autant" que le "fait déterminé" non conforme à l'obligation "reste dans les limites" d'un tel consentement. Deuxièmement, comme l'article le dit expressément, le consentement de l'Etat titulaire du droit subjectif mis en question doit être un consentement "valablement donné". Cette référence élimine tous les cas où le consentement invoqué ne serait pas valable d'après les règles pertinentes du droit international, y compris bien entendu des consentements qui ne seraient en réalité que le résultat d'erreur, dol, corruption, contrainte. D'autre part, le consentement valable doit avoir été réellement "donné", ce qui exclut nettement la possibilité d'attribuer un effet quelconque à un consentement purement "présumé". Troisièmement, le membre de phrase "à la commission par un autre Etat d'un fait déterminé non conforme à une obligation" sert à préciser que le consentement doit être exprimé "avant" la commission d'un tel fait, même si dans certains cas il pourra s'agir d'un consentement donné "immédiatement avant". Ce qui surtout compte c'est d'exclure la valeur, aux fins qui nous intéressent, d'un consentement donné après la commission du fait concerné. Finalement, l'adjonction, après les mots "exclut l'illicéité de ce fait" des mots "à l'égard dudit Etat" souligne que le principe énoncé dans l'article n'exclut nullement la possibilité que le fait en question constitue un fait illicite à l'égard d'un Etat tiers.

25) Le paragraphe 2 prévoit que le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'obligation découle d'une norme impérative du droit international général (jus cogens). Il y a là la seule exception au principe général qui, d'après la Commission, s'impose en la matière. En vertu d'une telle exception le consentement donné par l'Etat titulaire du droit subjectif correspondant à une obligation mise à la charge d'un autre Etat par une norme impérative du droit international général (jus cogens) n'a pas pour effet de rendre licite un fait déterminé et non conforme à cette obligation commis par cet autre Etat et de libérer celui-ci de la responsabilité qui

en découle. La deuxième phrase du paragraphe reproduit la définition que donne d'une norme impérative du droit international général (jus cogens) l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et précise que cette définition est insérée "Aux fins du présent projet d'articles", étant donné que la notion en question figure déjà au paragraphe 2 de l'article 18 du projet.

### Article 30

#### Contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite

"L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre Etat est exclue si ce fait constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet autre Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier Etat."

#### Commentaire

1) L'article 30 définit la deuxième des circonstances à prendre en considération en tant que causes d'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat, à savoir l'application d'une contre-mesure légitime adoptée à l'égard d'un Etat auteur d'un fait internationalement illicite. Autrement dit, un fait de l'Etat, bien que non conforme à ce qui serait requis de lui par une obligation internationale le liant à un autre Etat, n'est pas internationalement illicite s'il constitue l'application, à l'encontre de cet autre Etat, d'une mesure admise par le droit international à titre de réaction à une infraction internationale préalablement commise par ce dernier.

2) La "circonstance excluant l'illicéité" dont traite cet article est donc représentée par l'une de celles que le droit international considère comme des "contre-mesures légitimes" à la suite d'un fait internationalement illicite préalablement commis. Ce n'est, soulignons-le, que lorsque la "contre-mesure" dont il s'agit peut être qualifiée de "légitime" - car étant autorisée par le droit international elle est réalisée conformément aux conditions prévues par ce droit - qu'elle peut valoir comme circonstance excluant l'illicéité d'un comportement de l'Etat non conforme à ce que, dans d'autres conditions, une obligation internationale exigerait de lui. La licéité de l'agissement de l'Etat, en dépit de sa contradiction avec le contenu d'une obligation internationale, est due, comme dans le cas du "consentement" d'ailleurs, au fait que la circonstance dont on constate l'existence dans la situation concrète rend exceptionnellement inopérante dans cette circonstance l'obligation en question. Une fois de plus, il n'y a pas d'illicéité parce que dans le cas d'espèce l'application de

l'obligation est écartée, et par conséquent il n'y a pas violation de cette obligation. Par ailleurs, comme dans le cas du "consentement", la circonstance excluant l'illicéité est constituée par un comportement préalable du sujet vis-à-vis duquel l'obligation en question est en vigueur.

3) Les "contre-mesures" dont il est question dans cet article sont des mesures qui, par définition, ont une finalité de répression ou d'exécution, des mesures qui, dans d'autres conditions, comporteraient la lésion d'un droit subjectif à respecter du sujet à l'encontre duquel ces mesures sont appliquées. Cette caractéristique générale sert à distinguer l'application de ces "contre-mesures" appelées parfois "sanctions", du simple fait de se prévaloir du droit d'obtenir la réparation des dommages subis. La distinction qui par là apparaît entre deux catégories différentes de conséquences juridiques possibles d'un fait internationalement illicite est évidente. D'autre part, les "contre-mesure" auxquelles l'article se réfère ne doivent nullement être comprises comme des mesures qui doivent comporter nécessairement l'emploi de la force armée. Elles peuvent certainement consister en des actions n'impliquant pas l'emploi d'une telle force. Une mesure telle l'application de représailles de nature économique, par exemple, ne comporte point l'emploi de la force armée mais à tout de même une finalité répressive à l'égard de l'auteur d'un fait internationalement illicite et tombe, partant, sous la notion générale de "contre-mesure" que le présent article envisage. Il convient également de préciser que les "mesures" entrant ici en ligne de compte comportent toujours une action qui, comme on vient de le dire, constituerait dans d'autres conditions la violation d'une obligation internationale, la lésion d'un droit subjectif d'autrui<sup>565/</sup>. Ce n'est que par rapport à un agissement de cette nature, en effet, que le fait de représenter la réaction à une infraction internationale d'autrui peut avoir pour conséquence d'effacer son caractère sinon indéniablement illicite.

4) La "contre-mesure" adoptée doit être, comme il a été dit au paragraphe 2 du présent commentaire, une mesure "légitime" d'après le droit international. L'illicéité de l'action qu'un Etat exercerait en prétendant la justifier à titre de "contre-mesure" vis-à-vis de l'Etat accusé de la violation d'une obligation internationale ne saurait être exclue dans le cas où ladite violation, tout en

---

<sup>565/</sup> Cela distingue les mesures auxquelles on fait allusion ici de celles qui, tout en produisant des effets défavorables pour l'Etat qui en est l'objet, ne comportent aucune action qui, dans d'autres circonstances, serait non conforme à une obligation internationale, des mesures de rétorsion par exemple.

s'étant produite, ne serait pas de celles pour lesquelles le droit international admet la possibilité de réagir par la "contre-mesure" dont il s'agit. Il y a, en effet, infraction et infraction, et, en plus, situation et situation. Ce n'est que dans des hypothèses déterminées que le droit international accorde à l'Etat lésé par un fait internationalement illicite commis à son détriment - et parfois aussi au détriment d'autres sujets de droit international - la faculté d'avoir recours, à l'encontre de l'Etat coupable dudit fait, à une mesure se traduisant, comme on vient de le dire, par la lésion d'un droit subjectif international dudit Etat. Lorsque la conséquence rattachée par le droit international à une infraction n'est que la naissance, en faveur de l'Etat lésé, du droit d'exiger réparation, toute action consistant à réagir à l'infraction en question d'une manière non conforme à ce qui est requis par une obligation internationale reste bel et bien un fait internationalement illicite, un fait que la situation existante dans le cas concret ne justifie pas. Il en va évidemment de même dans les cas où le droit international, sans exclure en principe la faculté d'appliquer une mesure de sanction à l'encontre de l'Etat auteur de la violation d'une obligation internationale déterminée, impose à l'Etat victime de cette violation de ne pas recourir à une telle mesure avant d'avoir essayé au préalable d'obtenir une réparation adéquate. En d'autres termes, le fait d'avoir subi de la part d'un autre Etat la violation d'une obligation internationale est loin d'autoriser purement et simplement dans tous les cas, l'Etat lésé à violer à son tour une obligation internationale à l'encontre de l'Etat auteur de la violation initiale. Ce qui devient légitime dans certaines hypothèses ne le devient pas dans d'autres.

5) Mais il y a plus. On sait que certaines formes de réaction à un fait internationalement illicite, des représailles de nature économique par exemple, ne rencontrent normalement pas d'obstacles de principe à leur exécution dans le droit international actuel. Mais d'autres formes, qui étaient admises par le droit international dit "classique", telles les représailles armées, ne sont aujourd'hui plus tolérées en temps de paix. Et, en général, quant aux formes de réaction comportant le recours à la force armée, la tendance est notoirement d'en réserver, dans les cas les plus graves, l'application et en tout cas la décision quant à leur emploi à des sujets autres que l'Etat lésé. Dans bien des cas donc, un recours à l'emploi de la force de la part de l'Etat lésé par le fait internationalement illicite d'un autre Etat resterait illicite, car ce recours ne saurait apparaître comme l'application d'une contre-mesure "légitime".



D'ailleurs, même là où le fait internationalement illicite auquel il s'agirait de réagir justifierait une réaction comportant l'emploi de la force, quel que soit le sujet chargé de l'appliquer, l'action entreprise à ce titre ne saurait nullement comprendre, par exemple, la violation d'obligations de droit international humanitaire. L'exécution de mesures ayant une telle portée ne deviendrait jamais "légitime" et l'illicéité de semblables agissements persisterait. Enfin, même des mesures - représailles ou autres - qui dans certaines conditions seraient admises en tant que réaction à une infraction internationale commise par autrui cesseraient d'être une forme de contre-mesure "légitime", au cas où elles cesseraient d'être proportionnées à la lésion représentée par l'infraction en question. Là aussi la justification alléguée par l'Etat, se couvrant du prétexte de l'application d'une sanction, cesserait d'en être une. Une "contre-mesure" dépassant dans son exécution les limites prescrites par le droit international, n'est plus une contre-mesure "légitime" et l'illicéité du comportement non conforme à une obligation internationale adoptée en l'espèce par l'Etat n'est pas alors effacée.

6) Dans la pratique et dans la jurisprudence internationales, il est rare de trouver des déclarations ou des conclusions affirmant explicitement et spécifiquement le principe que le fait pour un Etat d'agir envers un autre Etat d'une manière non conforme à une obligation internationale cesse d'être internationalement illicite si l'Etat qui agit, parce qu'il est lésé dans ses droits, ne fait que réagir à l'infraction subie en appliquant une contremesure légitime à l'encontre de l'auteur de cette infraction. Ce n'est pas autour de ce principe que s'affrontent des positions divergentes des parties à des différends interétatiques. Les points sur lesquels on discute ou on se prononce sont généralement autres : par exemple le point de savoir si, dans des cas donnés, le recours à certaines mesures - à des représailles notamment - était ou non un recours admis en tant que réaction à une lésion subie dans des droits d'un contenu déterminé; si, en tout état de cause, l'adoption de telles mesures aurait dû ou non être subordonnée à l'échec d'une tentative préalable d'obtenir une réparation; si dans l'exécution, même légitime, de représailles, il était ou non admis de se soustraire à l'observance d'obligations touchant à un domaine particulier; si, dans un cas déterminé, la proportionnalité entre la lésion subie et la réaction engagée devait ou non être respectée et l'avait ou non été en fait, etc. Mais ceci n'empêche point que derrière les positions adoptées sur ces différents points, perce la conviction implicite des diplomates ou des arbitres de l'exclusion en principe de l'illicéité d'une action qui, bien que

non conforme aux exigences d'une obligation internationale, constitue une "contre-mesure légitime" à l'encontre d'une infraction commise par autrui.

7) Pour ce qui est de la jurisprudence internationale, il y a lieu de se référer à deux décisions rendues par le Tribunal arbitral Portugal-Allemagne, institué en vertu des articles 297 et 298, paragraphe 4, de l'Annexe au Traité de Versailles. Dans la première - celle relative à la Responsabilité à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du sud de l'Afrique (incident de Naulilaa), rendue le 31 juillet 1928 - le Tribunal, avant de se prononcer in concreto quant à la licéité internationale de certaines actions exécutées par les autorités allemandes - et justifiées par ces dernières à titre de représailles pour un comportement internationalement illicite précédemment adopté par les autorités portugaises de l'Angola - juge nécessaire d'établir en thèse générale quand et à quelles conditions les représailles sont à considérer comme des mesures légitimes. On lit donc dans la décision le passage suivant, particulièrement intéressant parce qu'on y relève spécifiquement dans la suspension temporaire de la force de la règle entre les parties, l'explication de la non-illicéité d'une action non conforme à la règle exécutée à titre de réaction à l'encontre d'un fait illicite d'autrui :

"La doctrine la plus récente, notamment la doctrine allemande, définit la représaille en ces termes : la représaille est un acte de propre justice (Selbsthilfehandlung) de l'Etat lésé, acte répondant - après une sommation restée infructueuse - à un acte contraire au droit des gens de l'Etat offensé. Elle a pour effet de suspendre momentanément, dans les rapports des deux Etats, l'observation de telle ou telle règle du droit des gens [566/]. Elle est limitée par les expériences de l'humanité et les règles de bonne foi, applicables dans les rapports d'Etat à Etat. Elle serait illégale si un acte préalable contraire au droit des gens, n'en avait fourni le motif 567/."

La décision relève ensuite que les opinions doctrinales sont partagées sur le point de savoir s'il est ou non nécessaire que les représailles soient proportionnées à l'offense. Ces remarques faites, le Tribunal passe à l'examen du cas d'espèce et constate finalement :

"La première condition - sine qua non - du droit d'exercer des représailles est un motif fourni par un acte préalable, contraire au droit des gens. Cette condition, dont la thèse allemande reconnaît la nécessité - manque, ce qui suffirait pour faire écarter le moyen invoqué par le Gouvernement allemand 568/."

---

566/ Ces italiques sont ajoutés. Les autres figurent dans le texte d'origine.

567/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 1026.

568/ Ibid., p. 1027.

Le Tribunal estime cependant nécessaire d'ajouter que, même en admettant que le comportement des autorités portugaises eût été internationalement illicite, l'action allemande de représailles serait restée illicite, car elle n'avait pas été précédée d'une sommation restée infructueuse et, de surcroît, elle était hors de proportion avec la prétendue offense subie. Mais, avec cela, le Tribunal montre clairement qu'à son avis, si la double exigence de la sommation préalable et de la proportionnalité entre offense et contre-mesure avait été respectée, l'illicéité de l'action allemande à l'encontre d'une éventuelle infraction internationale de la part du Portugal aurait été exclue.

8) Dans la seconde décision, rendue le 30 juin 1930 et relative à la "Responsabilité de l'Allemagne à raison des actes commis postérieurement au 31 juillet 1914 et avant que le Portugal ne participât à la guerre (Affaire Cysne)" le Tribunal s'exprime ainsi :

"En ce qui concerne la théorie des représailles, les arbitres se réfèrent à la sentence du 31 juillet 1928, où la question est traitée en détail. Comme le soutient le défendeur, un acte contraire au droit international peut se justifier, à titre de représailles, si un acte semblable en avait fourni le motif". Le Gouvernement allemand pouvait donc, sans violer les règles du droit des gens, répondre aux adjonctions alliées contraires à l'article 28.D.L. par une adjonction analogue contraire à l'article 23 569/."

Le Tribunal met donc en évidence qu'à son avis une action exécutée par un gouvernement à titre de contre-mesure pour une infraction internationale subie, est de ce fait à considérer comme licite, tout en étant en elle-même "contraire au droit des gens".

9) Quant à la pratique des Etats, les prises de position d'organes officiels font ressortir, explicitement ou implicitement, la conviction de la licéité internationale d'un comportement non conforme au contenu d'une obligation internationale, adopté dans certaines conditions par un Etat à l'encontre d'un autre Etat ayant précédemment enfreint à son égard une obligation internationale. Particulièrement révélatrices à ce sujet sont les réponses des Etats au point XI (Cas dans lesquels l'Etat est fondé à décliner sa responsabilité) de la demande d'informations reçue du Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930 qui, inter alia, envisageait le cas suivant : "Quelles sont les conditions qui doivent être remplies dans le cas où l'Etat prétend avoir agi dans des circonstances qui justifient une politique de représailles? 570/". A elle seule, la formulation de cette demande sous-entendait

---

569/ Ibid., p. 1056.

570/ Bases de discussion ... (op. cit.), t. III, p. 128.

l'existence de cas où une "politique de représailles" serait licite, et aucun des gouvernements qui répondirent ne mit ce point en discussion. Dans leurs réponses, les gouvernements se bornèrent à indiquer dans quels cas et à quelles conditions, à leur avis, des représailles étaient internationalement licites<sup>571/</sup>. Ce faisant ils reconnaissent implicitement le principe autorisant dans une série de cas l'Etat à réagir, à titre de contre-mesure légitime, à un fait internationalement illicite commis par un Etat, par un comportement qui, sans cette circonstance, serait à son tour à qualifier d'illicite et engagerait une responsabilité internationale.

Sur la base des réponses reçues, le Comité préparatoire dressera, à l'intention de la Conférence, la "base de discussion" suivante : "La responsabilité de l'Etat en raison d'un dommage causé à un étranger n'est pas engagée si l'Etat établit que son acte a été pris dans des circonstances qui justifiaient l'exercice de représailles contre l'Etat auquel appartient cet étranger" (base de discussion No 25)<sup>572/</sup>.

10) Après la seconde guerre mondiale et suite à l'affirmation définitive, en tant que principe fondamental du droit international contemporain, de l'interdiction du recours à la force, l'opinio juris des Etats en matière de légitimité des représailles a marqué l'aboutissement d'une évolution, progressivement reconnaissable

---

<sup>571/</sup> Ibid., t. III, p. 128 et suiv., et Supplément au t. III, p. 4 et 22.

<sup>572/</sup> Ibid., t. III, p. 130. La Conférence se termina avant d'avoir eu la possibilité de discuter une série de bases, dont la base de discussion No 25.

en rapport avec les étapes successives de l'acceptation dudit principe fondamental<sup>573/</sup>. Cette opinio s'est ainsi indubitablement faite beaucoup plus restrictive<sup>574/</sup>. A l'Organisation des Nations Unies, on discuta à maintes occasions de la légitimité internationale de certaines actions exécutées à titre de représailles, précisément quand ces actions impliquaient, en l'espèce, l'emploi de la force

---

<sup>573/</sup> Une première restriction de la légitimité du recours à des représailles armées fut introduite par l'article 1 de la Convention (II) de La Haye de 1897 relative à la limitation de l'emploi de la force dans le recouvrement des dettes contractuelles. Ensuite, le recours à des représailles armées apparut comme implicitement subordonné à l'épuisement préalable des procédures de règlement pacifique prévues par de nombreux traités bilatéraux (Traité Bryan entre les Etats-Unis et divers pays de l'Amérique latine, autres traités du même genre) ou multilatéraux (Pacte de Locarno de 1925, etc.). La question de la légitimité des représailles armées fut posée en relation avec l'interdiction partielle de la guerre prévue par le Pacte de la Société des Nations, notamment lors du bombardement et de l'occupation de Corfou, en 1923, par l'Italie, après le massacre de la mission Tellini à Jamina, mais resta pratiquement ouverte malgré certaines prises de position en faveur de l'interdiction du recours à cette forme de représailles. La discussion fut reprise à l'occasion, en 1928, du Pacte Briand-Kellog et de la mise hors la loi de la guerre d'agression. Une telle évolution a été prônée également par certains milieux scientifiques tel que l'Institut de droit international. En effet, l'article 4 de la résolution relative au "Régime des représailles en temps de paix" approuvée en 1934 par l'Institut de droit international disposait : "les représailles armées sont interdites dans les mêmes conditions que le recours à la guerre" (Annuaire de l'Institut de droit international, 1934, t. 38, Bruxelles, Falck, Pédone, etc. 2ème partie, p. 709).

<sup>574/</sup> Dans la jurisprudence internationale, on trouve une des premières manifestations de cette nouvelle attitude dans l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 9 avril 1949 sur l'affaire du Détroit de Corfou (fond). A cette occasion la Cour nia la licéité de l'opération de déminage - définie "Opération Retail" - exécutée les 12-13 novembre 1946 par la marine britannique dans les eaux territoriales albanaises. La Cour y vit une "manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international", ceci en dépit de la reconnaissance de sa part que l'Albanie avait manqué à son devoir de procéder elle-même à ce déminage après les explosions du 22 octobre 1946, qui avaient causé de graves dommages et pertes humaines à deux navires de guerre britanniques (CIJ, Recueil 1949, p. 35).

armée<sup>575/</sup>. L'évolution de la conviction juridique des Etats en la matière se trouva formellement cristallisée dans la "Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies" adoptée par l'Assemblée générale, le 24 octobre 1970, où il est proclamé que : "Les Etats ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force"<sup>576/</sup>. Un Etat victime d'une violation d'une obligation internationale à son égard ne peut donc plus légitimement réagir en employant des représailles armées contre l'Etat auteur de la violation, car le droit international interdit désormais aux Etats d'exercer eux-mêmes individuellement des représailles impliquant l'emploi de la force armée contre d'autres Etats<sup>577/</sup>.

---

<sup>575/</sup> Voir notamment la résolution du Conseil de sécurité du 28 mars 1964 dans laquelle le Conseil indique en termes généraux qu'il "condamne les représailles comme étant incompatibles avec les buts et les principes des Nations Unies" (doc. S/5650). Le terme "représailles" se réfère, dans ce texte, aux représailles "armées". Pour une liste des cas pertinents examinés et des décisions prises par le Conseil de sécurité, voir D. Bowett, "Reprisals involving recourse to armed force", American Journal of International Law, vol. 66, No 1 (janvier 1972), p. 33 et suiv. L'incompatibilité des représailles impliquant l'emploi de la force armée a été soutenue par presque tous les auteurs qui ont traité cette question. Voir I. Brownlie, International Law and the use of Force by States, Oxford, Clarendon Press, 1963, p. 281 et les références données par lui. Ce n'est que récemment que ce principe a été remis en discussion, à la suite des difficultés rencontrées par le Conseil de sécurité dans l'action que la Charte lui a réservée. Voir, à ce sujet, le débat qui a eu lieu en 1969-1972 dans l'American Journal of International Law et notamment les articles de R.A. Falk, "The Beirut raid and international law of retaliation", loc. cit., vol. 63, No 3 (juillet 1969), p. 415 et suiv.; Y. Blum, "The Beirut raid and the international double standard. A reply to professor Richard A. Falk", loc. cit., vol. 64, No 1 (janvier 1970), p. 73 et suiv.; D. Bowett, loc. cit., p. 1 et suiv.; R. W. Tucker, "Reprisals and self-defence : the customary law", loc. cit., vol. 66, No 3 (juillet 1972). Mais, même les auteurs qui estiment justifié l'emploi de la force dans les cas examinés, inclinent cependant à fonder cette justification sur des notions autres que celle des représailles.

<sup>576/</sup> Résolution 2625 (XXV) adoptée par l'Assemblée générale à sa vingt-cinquième session.

<sup>577/</sup> Le fait que les représailles armées sont exclues du droit international contemporain ne porte évidemment pas atteinte au droit indéniable et collectif de légitime défense prévu à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies.

11) Mais la légitimité des formes de représailles autres que les "représailles armées", en tant que mesures applicables à l'encontre d'Etats auteurs d'infractions internationales, n'a nullement été niée par les représentants des gouvernements qui ont participé à l'élaboration de la Déclaration ci-dessus mentionnée. Elle a au contraire été explicitement ou implicitement reconnue par des représentants des gouvernements<sup>578/</sup>. Ces prises de position confirment donc que, les conditions requises se trouvant réunies<sup>579/</sup>, rien ne s'oppose à ce que l'Etat victime d'un fait internationalement illicite réagisse à l'encontre de l'Etat auteur de ce fait, par une mesure consistant en l'application de représailles non armées. Mais par le fait de ne pas comporter l'emploi de la force armée, cette mesure n'en constitue pas moins un agissement non conforme à ce qui serait requis par une obligation internationale envers l'Etat contre lequel elle est dirigée<sup>580/</sup>. En pareil cas, donc, la circonstance que la mesure en question a été adoptée en tant que réaction légitime de la part de l'Etat victime d'une infraction internationale à l'encontre de l'Etat qui a préalablement commis cette infraction exclut l'illicéité qu'une telle mesure pourrait autrement comporter.

12) Il faut par ailleurs relever que l'ancien monopole de l'Etat directement lésé par le fait internationalement illicite d'un autre Etat, en ce qui concerne la faculté de recourir à l'encontre de ce dernier à des mesures de réaction consistant dans des agissements autrement illégitimes, n'est plus rigoureux dans le droit international contemporain. L'affirmation progressive en droit international contemporain du principe que certaines obligations, définies erga omnes, ont une portée telle que la violation de l'une d'elles est à considérer comme une infraction commise envers tous les membres de la communauté internationale et

---

<sup>578/</sup> Voir, par exemple, l'intervention du 13 décembre 1968 faite par le représentant des Pays-Bas à la Sixième Commission de l'Assemblée générale (Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Sixième Commission, comptes rendus analytiques, 1095ème séance, par. 9).

<sup>579/</sup> A savoir que l'infraction à laquelle l'action de représailles entend répondre ne soit pas de celles qui ne comportent d'autre conséquence que la naissance du droit du lésé d'obtenir une réparation, que, si tel est le cas, le lésé ait préalablement essayé d'obtenir réparation et que, en tout état de cause, la proportionnalité entre réaction et offense ait été respectée. On peut y ajouter la condition de l'inexistence entre les parties de procédures préalablement prévues de règlement pacifique.

<sup>580/</sup> S'il en était autrement, on se trouverait en présence plutôt de simples mesures de rétorsion que de représailles proprement dites.

non pas seulement envers l'Etat ou les Etats directement affectés par cette violation a amené la communauté internationale à s'orienter vers un système qui réserve à des institutions internationales autres que les Etats la tâche préalable de déterminer l'existence d'une infraction à ces obligations d'importance essentielle pour la communauté internationale tout entière et, par la suite, de décider des mesures à prendre et de leur exécution.

13) La Charte des Nations Unies réserve les tâches indiquées ci-dessus aux organes compétents de l'Organisation. Ces organes peuvent, dans certaines circonstances, non seulement autoriser mais véritablement charger un Etat Membre autre que celui qui est la victime directe d'une certaine infraction internationale ainsi qu'une série<sup>581/</sup>, sinon parfois la totalité des Etats Membres, d'appliquer certaines mesures de sanction, y compris de mesures impliquant l'emploi de la force armée à l'encontre de l'Etat ayant commis une infraction d'un contenu et d'une gravité déterminés. Bien entendu, il faut éviter de se laisser induire en erreur par la terminologie. L'emploi du mot "sanction" dans le langage des Nations Unies, comme déjà dans celui de la Société des Nations, ne désigne pas exclusivement des agissements qui lèsent ce qui, dans d'autres conditions, serait un véritable droit de l'Etat sujet passif des sanctions en question, donc un droit à respecter. Ces sanctions peuvent, comme certaines de celles qui sont énumérées à l'Article 41 de la Charte des Nations Unies et de celles qui étaient auparavant prévues au premier alinéa de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, représenter des mesures sans doute défavorables pour les intérêts de l'Etat qui en serait l'objet, sans toutefois impliquer nécessairement et en toute hypothèse qu'il y aurait défaut de conformité, à l'encontre de cet Etat, aux exigences d'une obligation internationale, même s'il en est souvent ainsi.

14) Par exemple, l'interruption par un Etat des relations économiques avec un autre Etat avec lequel le premier est lié par un traité de collaboration économique ou de commerce, en réponse à une décision prise par une instance internationale comme l'Organisation des Nations Unies, est un fait qui, dans d'autres conditions, serait vraisemblablement entaché d'illicéité internationale. Il en serait de même pour l'interruption des communications ferroviaires, maritimes ou aériennes régies par l'un des multiples accords de coopération dans ces domaines, ou encore pour des mesures telles l'embargo sur la fourniture d'armes ou d'autres matériaux

---

<sup>581/</sup> Cela soit directement, soit en utilisant les organismes régionaux dont il est question à l'Article 53 de la Charte.



prévue par un traité, etc.<sup>582/</sup>. Or, dans les cas mentionnés, et dans d'autres que l'on pourrait envisager, l'exclusion de toute illicéité des mesures de sanction qui seraient prises en conformité avec les dispositions de la Charte ne saurait faire de doute dans le système juridique des Nations Unies, et cela en dépit de leur contradiction éventuelle avec d'autres engagements conventionnels existant à la charge de l'Etat qui les appliquerait<sup>583/</sup>. En fait, cette conclusion n'a jamais été contestée. Elle se justifie pleinement parce que, en vertu des règles fixées dans la Charte, ces mesures sont prévues à titre de sanction "légitime" à l'encontre d'un Etat reconnu, dans le même système, coupable de certains agissements illicites déterminés<sup>584/</sup>. Une telle conclusion semble s'imposer d'ailleurs, aussi bien dans les cas où la décision de l'Organisation autorisant l'application d'une mesure de sanction, valablement prise, est obligatoire pour les Etats Membres que dans les cas où l'adoption de ces mesures est simplement recommandée.

---

<sup>582/</sup> Les exemples offerts par les sanctions décrétées en 1935 par la Société des Nations à l'encontre de l'Italie lors de son action contre l'Ethiopie et en 1977 par les Nations Unies à l'encontre de l'Afrique du Sud pour sa politique d'apartheid ne sont que trop connus. En ce qui concerne les sanctions contre l'Italie, le Sous-Comité juridique du Conseil de la Société des Nations releva que les traités d'amitié et de non-agression existant entre l'Italie et d'autres Etats Membres de la Société, de même que les clauses de la nation la plus favorisée, devaient être interprétés comme subordonnés aux articles 16 et 20 du Pacte.

<sup>583/</sup> Les choses pourraient se présenter autrement sous certains aspects, dans le cas où le sujet passif des mesures de sanction serait un Etat non membre. Mais même dans une telle hypothèse il semble incontestable qu'en vertu de l'Article 103 de la Charte l'Etat Membre sujet actif des mesures de sanction ne pourrait pas invoquer, comme empêchement à son action, un traité le liant à l'Etat non membre sujet passif de ces sanctions.

<sup>584/</sup> Il n'est nullement exclu que l'Organisation elle-même puisse, comme telle, se trouver dans la situation d'agir, dans l'application directe d'une sanction à l'encontre d'un Etat, d'une manière non conforme à ce qui serait requis par une obligation la liant à ce dernier. Sans recourir nécessairement à l'hypothèse, en quelque sorte extrême, d'une action commise dans l'exercice d'une sanction - pourtant légitime dans ce cas - qui comporterait l'emploi de contingents armés dépendant directement des Nations Unies, cette organisation ou l'Organisation internationale du Travail ou une autre encore peuvent priver de l'assistance financière ou technique qu'elle se serait engagée à fournir par voie d'accord, un Etat ayant commis une violation grave et persistante d'une obligation envers l'organisation elle-même. Il ne semble pas que, dans les circonstances indiquées, l'exclusion de l'illicéité de ces mesures puisse être mise en doute. La question dépasse, cependant, les limites du présent projet d'articles, consacré exclusivement aux faits internationaux illicites commis par des Etats et à la responsabilité découlant de ces faits.

15) Les auteurs d'ouvrages scientifiques sont pratiquement unanimes pour reconnaître que le comportement d'un Etat ne doit pas être considéré comme entaché d'illicéité s'il a été adopté dans l'exercice légitime d'une mesure de réaction envers un autre Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite commis par ce dernier, ceci en dépit du fait que le même comportement, vu en dehors de la circonstance particulière ayant présidé à son adoption, serait à considérer comme non conforme aux exigences d'une obligation internationale en vigueur entre les Etats et, de ce fait, comme illicite. Plusieurs internationalistes, en traitant des circonstances excluant l'illicéité, mentionnent l'exercice d'une sanction<sup>585/</sup>, d'autres la sanction ou la réaction à un fait internationalement illicite précédent<sup>586/</sup>, d'autres encore - plus nombreux - l'exercice légitime de représailles<sup>587/</sup> ou, plus généralement, de mesures d'auto-tutelle<sup>588/</sup>. La licéité des comportements adoptés à titre de sanction est, à plus forte raison, soutenue par les auteurs d'après lesquels il n'y aurait même pas lieu de parler d'une

---

<sup>585/</sup> Voir, par exemple, H. Kelsen, loc. cit., p. 561 et Principles of International Law, New York, Rinehart and Co., 1952, p. 23; R. Ago, "Le délit international", loc. cit., p. 536 et suiv.; E. Zellweger, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Praxis, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1949, p. 37 et 38; G. Morelli, op. cit., p. 352; R. Monaco, Manuale di diritto internazionale pubblico, 2ème éd., Turin, UTET, 1971, p. 574.

<sup>586/</sup> Voir, par exemple, M. Scerni, loc. cit., p. 476 et A.P. Sereni, Diritto internazionale (op. cit.), vol. III, p. 1524, 1554.

<sup>587/</sup> Voir, entre autres, Ch. de Visscher, loc. cit., p. 107, 109 et suiv.; W. van Hille, "Etude sur la responsabilité internationale de l'Etat", Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles, 3ème série, t. X, No 3 (1929), p. 566; F. Spiropoulos, op. cit., p. 286; J. Basdevant, "Règles générales du droit de la paix", Recueil des cours ... 1936-IV, Paris, Sirey, 1937, t. 58, p. 550; A.S. de Bustamante y Sirvén, Droit international public, Paris, Sirey, t. III, p. 526; A. Verdross, Völkerrecht (op. cit.), p. 411; A. Ross, op. cit., p. 243, 245 et suiv.; R. Redslob, Traité de droit des gens, Paris, Sirey, 1950, p. 242, 252; M. Sorensen, "Principes du droit international public", Recueil des cours ... 1960-III, Leyde, Sijthoff, 1961, t. 101, p. 218; A. Schüle, loc. cit., t. III, p. 84 et 85; G. Dahm, op. cit., vol. III, p. 213; I. von Münch, op. cit., p. 142 et suiv.; W. Wengler, Völkerrecht, Berlin, Springer, 1964, vol. I, p. 404; G. Ténékidès, loc. cit., p. 785 et 786; N.A. Maryan Green, International Law, Law of Peace, Londres, Mac Donald et Evans, 1973, p. 259; A. Favre, op. cit., p. 643; H.J. Schlochauer, loc. cit., p. 273 et suiv.; Thierry et al., Droit international public, Paris, Montchrestien, 1975, p. 658.

<sup>588/</sup> Voir, par exemple, D. Anzilotti, Corso di diritto internazionale, 4ème éd., Padoue, CEDAM, 1955, p. 419 et suiv. et R. Quadri, op. cit., p. 264 et suiv., 584. Naturellement l'auto-tutelle en tant que circonstance excluant l'illicéité ne présente ici d'intérêt que dans la mesure où elle est la réaction à un fait internationalement illicite.

circonstance excluant exceptionnellement l'illicéité du fait de l'Etat<sup>589/</sup>. Finalement, la licéité des comportements pris en considération au présent article est implicitement admise par les auteurs qui, sans traiter expressément du problème, reconnaissent, à propos des conséquences du fait internationalement illicite, la faculté, sinon parfois le devoir, d'adopter un comportement différent de celui qui serait requis par une obligation internationale, et cela soit en parlant de manière plus générale de sanctions<sup>590/</sup>, soit en parlant de réactions à un fait internationalement illicite par voie de représailles et d'autres mesures coercitives<sup>591/</sup>.

16) La pratique des Etats, la jurisprudence internationale et la doctrine fournissent donc la ratification la plus indiscutable de la proposition énonçant l'exclusion de l'illicéité internationale du comportement adopté par un Etat, si ce comportement, tout en n'étant pas conforme aux exigences d'une obligation liant cet Etat à un autre Etat, se justifie en tant qu'application d'une mesure de réaction légitime à un fait internationalement illicite commis par ce dernier. Il n'y a pas de doute, de l'avis de la Commission, que dans une telle hypothèse l'existence du fait internationalement illicite préalablement commis par l'Etat sujet passif de telles mesures exclut l'illicéité de la réaction légitime mise à exécution à son encontre.

---

<sup>589/</sup> Voir par. 10), note 539, des considérations liminaires du chapitre V du présent projet ci-dessus.

<sup>590/</sup> Par exemple, l'Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des sciences de l'Union soviétique, Kours mejdounarodnogo prava, rédaction gén. F.I. Kojevnikov et al., Moscou, Naouka, 1969, t. V, p. 434 et suiv.; L.A. Modjorian, "Otvetstvennost v sovremennom mejdounarodnom pravo", Soviet Yearbook of International Law, 1970, Moscou, Naouka, 1972, p. 143 et suiv..

<sup>591/</sup> Par exemple, L. Oppenheim, International Law : A treatise, 8ème éd. [Lauterpacht], Londres, Longmans, Green, 1955, vol. II, p. 135 et suiv.; Y. de la Brière, "Evolution de la théorie et de la pratique en matière de représailles", Recueil des cours ... 1928-II, Paris, Hachette, 1929, t. 22, p. 241 et suiv.; E. Speyer Colbert, Retaliation in International Law, New York, King's Crown Press, 1948; C.G. Fenwick, International Law, 4ème éd., New York, Appleton, etc., 1965, p. 636 et 637; G. Balladore Pallieri, op. cit., p. 249 et 250; B. Cheng, op. cit., p. 97 et 98; J.C. Venezia, "La notion de représailles en droit international public", Revue générale de droit international public, Paris, t. LXIV (1960), p. 471 et suiv.; K.J. Partsch, "Repressalie", Wörterbuch des Völkerrechts (op. cit.), p. 103; C. Cepelka, Les conséquences juridiques du délit en droit international contemporain, Prague, Universita Karlova, 1965, p. 42 et suiv., 61 et 62; H.A. Akehurst, A Modern Introduction to International Law, Londres, Allen et Unwin, 1970, p. 14 et 15; F. Kalshoven, Belligerent Reprisals, Leyde, Sijthoff, 1971, p. 20 et suiv., 22 et suiv. Même ceux de ces auteurs qui excluent la légitimité du recours aux représailles "armées", reconnaissent la licéité des représailles n'impliquant pas l'emploi de la force.

Pour ce qui est des projets de codification élaborés par la doctrine, voir les articles 7 à 10 du "Projet d'accord sur la responsabilité internationale", établi par B. Graefrath et P.A. Steiniger, et publié dans Neue Justiz, Berlin, 1973, No 8, p. 227 et 228.

17) Cela dit, la question se pose encore de savoir ce qui se passe si dans l'application de contre-mesures légitimes à l'encontre d'un Etat qui a préalablement commis un fait internationalement illicite à l'égard d'un autre Etat, ces contre-mesures ont l'effet de léser les droits d'un Etat tiers, vis-à-vis duquel l'application d'une mesure de ce genre ne se justifie nullement. Une telle hypothèse est loin d'être théorique. Il arrive assez fréquemment dans les relations internationales que l'action de l'Etat qui agit dans l'application d'une contre-mesure légitime à l'encontre d'un autre Etat, tout en ne visant directement que ce dernier, cause quand même à cette occasion un tort à un Etat tiers. Dans des situations de ce genre, l'Etat ayant agi invoque parfois à titre de justification à l'égard de l'Etat tiers, indûment affecté dans ses droits, le fait qu'il aurait été difficile, voire matériellement impossible, dans le cas concret, d'infliger la mesure de réaction ou de sanction qu'il fallait infliger à l'Etat auteur du fait internationalement illicite, sans causer en même temps à l'Etat tiers le tort en question. On a fait valoir, par exemple, qu'au cours d'un bombardement de représailles d'une ville ou d'un port d'un Etat agresseur, il n'était pas toujours possible d'éviter que la personne ou les biens d'étrangers fussent atteints. On a également fait valoir que les avions de l'Etat auxquels l'exécution de la mesure de sanction était confiée, pouvaient se trouver pratiquement forcés, en l'occurrence, de traverser l'espace aérien d'un Etat tiers en violation de sa souveraineté pour atteindre, sur le territoire de l'Etat sujet passif de la mesure de sanction, les objectifs prévus pour l'application de l'action répressive. Il va sans dire que ces cas de lésion, pour ainsi dire indirecte, d'un droit d'un Etat tiers peuvent tout aussi bien se produire à l'occasion des cas d'application des contre-mesures n'impliquant nullement l'emploi de la force armée. Il y a d'autres cas, de surcroît, où l'action par laquelle des représailles exercées contre l'Etat coupable d'une infraction telle que celle décrite ci-dessus a été en fait une action immédiatement et volontairement dirigée contre un Etat tiers innocent.

18) Il convient donc de préciser que l'exercice légitime d'une mesure de sanction à l'égard d'un Etat déterminé ne peut en aucun cas constituer comme tel une circonstance excluant l'illicéité d'une atteinte portée à un droit subjectif international d'un Etat tiers à l'égard duquel aucune mesure de sanction se justifiait. La jurisprudence internationale a eu l'occasion d'affirmer expressément ce principe d'une manière claire et précise, dans la décision déjà citée du Tribunal arbitral Allemagne-Portugal relative à la Responsabilité de l'Allemagne à raison d'actes commis postérieurement au 31 juillet 1914 et avant que le Portugal ne participât à la guerre (Affaire Cysne).

19) Prétextant des violations par la Grande-Bretagne d'obligations internationales consignées dans la "Déclaration concernant les lois de la guerre maritime", signée à Londres le 26 février 1909, l'Allemagne avait unilatéralement ajouté à la liste des objets à comprendre sous la rubrique "contrebande absolue", des articles qui, d'après l'article 23 de la Déclaration, ne pouvaient pas être ajoutés à cette liste, n'étant pas "exclusivement destinés à des usages de guerre". Sur quoi l'Allemagne avait détruit le navire portugais Cysne qui transportait de tels articles. Dans sa décision du 30 juin 1930, le Tribunal arbitral Allemagne-Portugal, après avoir admis avec l'Allemagne qu'"un acte contraire au droit international peut se justifier à titre de représailles si un acte semblable en avait fourni le motif"<sup>592/</sup>, continuait ainsi :

"Mais la thèse allemande, jusqu'ici fondée, néglige une question essentielle qui se pose dans les termes suivants : La mesure que le Gouvernement allemand était en droit de prendre, à titre de représailles, vis-à-vis de l'Angleterre et de ses alliés, pouvait-elle être appliquée aux navires neutres et en particulier aux navires portugais ?

La négative doit être admise, conformément à la doctrine allemande, elle-même. Cette solution est la conséquence logique de la règle suivant laquelle les représailles, consistant en un acte en principe contraire au droit des gens, ne peuvent se justifier qu'autant qu'elles ont été provoquées par un autre acte également contraire à ce droit. Les représailles ne sont admissibles que contre l'Etat provocateur. Il se peut, il est vrai, que des représailles légitimes, exercées contre un Etat offenseur, atteignent des ressortissants d'un Etat innocent. Mais il s'agira là d'une conséquence indirecte, involontaire, que l'Etat offensé s'efforcera, en pratique, toujours d'éviter ou de limiter autant que possible. Au contraire, les mesures prises par l'Etat allemand, en 1915, vis-à-vis des navires de commerce neutres, se dirigeaient directement et volontairement contre des ressortissants d'Etats innocents des violations de la D.L. imputées à l'Angleterre et à ses alliés. Elles constituaient dès lors, pour autant qu'elles n'étaient pas conformes à la D.L., des actes contraires au droit des gens, hors le cas où l'un de ces Etats neutres aurait commis, envers l'Allemagne, un acte contraire au droit des gens pouvant lui attirer des représailles. Aucun acte semblable n'est établi à la charge du Portugal et la thèse allemande se borne à invoquer les actes commis par l'Angleterre et ses alliés. Il faut donc admettre que, faute de toute provocation portugaise justifiant des représailles, l'Etat allemand n'était pas en droit de violer l'article 23 D.L. vis-à-vis des ressortissants portugais. Il était ainsi contraire au droit des gens de considérer la cargaison du Cysne comme contrebande absolue." <sup>593/</sup>

---

<sup>592/</sup> Voir ci-dessus par. 8) du commentaire à cet article.

<sup>593/</sup> Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 1056 et 1 et 1057.

Les prises de position doctrinales confirment d'ailleurs le bien-fondé du principe énoncé dans cette décision 59A/.

20) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission a rédigé l'article 30 de la façon suivante : "L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation de ce dernier envers un autre Etat est exclue si ce fait constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet autre Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier Etat". Ce libellé, ainsi que le titre même de l'article ("Contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite"), met bien en évidence que ce que la Commission a ici clairement en vue est un fait d'un Etat" : a) qui fait "suite" à "un fait internationalement illicite" commis par un autre Etat; et b) qui "constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet autre Etat". Les membres de phrase en question précisent les conditions qui semblent s'imposer dans une règle générale dans la matière. Là où ces conditions sont remplies, la règle prévoit l'exclusion de l'illicéité du fait dont il s'agit au cas où il serait "non conforme à une obligation" dudit Etat envers l'Etat auteur du fait internationalement illicite préalable.

21) Le terme "contre-mesures" qui figure dans le titre de l'article et le terme "mesure" employé dans son texte ont été préférés à d'autres, et notamment au terme "sanction", afin d'éviter tout malentendu, vu les deux hypothèses distinctes globalement envisagées par la règle que l'article énonce, à savoir : a) l'hypothèse dans laquelle "le fait de l'Etat" en question constitue une mesure de réaction appliquée directement et de manière autonome par l'Etat lésé à l'encontre de l'Etat qui a commis un fait internationalement illicite à son égard; et b) l'hypothèse dans laquelle "le fait de l'Etat" s'analyse comme une mesure de réaction appliquée sur la base d'une décision prise par une organisation internationale compétente et ayant confié l'application de cette mesure à l'Etat lésé lui-même ou à un autre Etat, ou à plusieurs Etats, ou encore à tous les Etats membres de l'organisation. Ce faisant, la Commission a tenu compte de la tendance qui se manifeste dans le droit international contemporain à réserver le terme

---

59A/ Voir, notamment, Strupp, loc. cit., p. 188 et 189 et les auteurs cités par lui; U. Hatschek, Völkerrecht, Leipzig, Erlangen Scholl, 1923, p. 405 et suiv.; Cheng, op. cit., p. 98; J. Stone, Legal Control of International Conflicts, Sidney, Maitland Publications, 1954, p. 920; Venezia, loc. cit., p. 495 et suiv.; Partsch, loc. cit., p. 104; Schlochauer, loc. cit., p. 273 et 274. Voir aussi l'article 6, No 3, de la résolution adoptée en 1934 par l'Institut de droit international (Annuaire de l'Institut de droit international, 1934, t. 38) (op. cit.), p. 710.

"sanction" aux mesures de réaction appliquées en vertu d'une décision prise par une organisation internationale à la suite d'une violation d'une obligation internationale ayant de graves conséquences pour l'ensemble de la communauté internationale, et notamment pour certaines mesures que l'Organisation des Nations Unies est autorisée à adopter, dans le cadre du système prévu par la Charte, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

22) Comme on vient de le voir, les termes "contre-mesures" et "mesures", employés dans le présent article, se réfèrent donc aussi bien aux agissements qu'un Etat adopte dans le cadre des sanctions décrétées par une organisation internationale compétente sur la base de son système statutaire qu'aux agissements qu'un Etat est autorisé à adopter, en vertu du droit international général, à titre de réaction à un fait internationalement illicite commis à son égard par un autre Etat. Dans l'un des cas comme dans l'autre, ainsi que l'article le dit, les mesures en question doivent constituer "une mesure légitime d'après le droit international" à l'encontre de l'Etat qui a préalablement commis le fait internationalement illicite. Le mot "constitue" a été précisément retenu afin de souligner que la légitimité de la mesure doit être établie objectivement par référence au droit international. Il existe, en effet, comme il a été indiqué dans d'autres paragraphes de ce commentaire, toute une série de faits internationalement illicites qui, d'après le droit international, ne justifient pas le recours - le recours immédiat du moins - à des mesures de répression ou d'exécution, mais donne seulement le droit de demander la réparation des préjudices subis. Dans un cas de ce genre, l'Etat lésé ne peut normalement recourir à l'application de contre-mesures ayant le caractère indiqué, que si la réparation lui a été indûment refusée et s'il le fait avant d'avoir essayé sans résultat d'obtenir réparation, il ne peut pas prétendre qualifier subjectivement de mesures "légitimes" les agissements dont il se prévaut. Il est aussi à relever que les formes que les "contre-mesures" en question peuvent légitimement adopter en droit international varient également, on l'a vu, en fonction des caractéristiques du fait internationalement illicite dont elles constituent la réaction. Les conditions auxquelles sont assujetties les diverses formes de réactions admises par le droit international ne sont pas non plus nécessairement les mêmes dans toutes les hypothèses. Par exemple, la condition de la présentation préalable d'une demande en réparation et même le principe dit de la proportionnalité entre l'infraction à laquelle on réagit et

la réaction elle-même ne jouent pas le même rôle dans le cas de représailles et dans le cas de sanctions adoptées collectivement au sein d'une organisation internationale compétente.

23) Il n'appartient cependant pas au présent article de définir les diverses formes que les mesures de réaction ou de sanction auxquelles il se réfère peuvent revêtir, ni de déterminer les conditions de leur exercice, ni encore de préciser quelles sont les hypothèses dans lesquelles l'une ou l'autre de ces formes sont applicables. La Commission se réserve d'entreprendre l'étude de ces questions dans le contexte de la deuxième partie du projet relative au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité internationale, c'est-à-dire quand elle aura à déterminer les différentes situations juridiques nouvelles engendrées par la perpétration de ces faits internationalement illicites à la définition desquels elle aura consacré la présente partie du projet. Pour énoncer la règle que l'article 30 entend définir, il suffit de présupposer que le droit international admet, dans certains cas et sous certaines conditions, l'adoption de contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite préalablement commis et que ces contre-mesures peuvent constituer, dans l'espèce, un comportement non conforme à ce qui serait autrement requis par une obligation internationale.

24) Finalement, la Commission tient également à souligner que l'exclusion de l'illicéité prévue par l'article 30 à l'égard de certains faits de l'Etat ne concerne que des faits commis à l'égard de l'Etat dont le fait internationalement illicite préalable justifie la "contre-mesure" en question. Le fait d'avoir agi dans l'exercice d'une telle "contre-mesure" ne peut en aucune manière exclure l'illicéité d'une lésion éventuellement causée à cette occasion à un Etat tiers, comme on l'a expliqué aux paragraphes 17) à 19) du présent commentaire. Si l'illicéité de la lésion causée à l'Etat tiers sera parfois et malgré tout à exclure, cette exclusion trouvera alors sa justification dans l'intervention d'autres circonstances appelées à jouer dans le cas concret.



## Article 31

### Force majeure et cas fortuit

1. L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si ce fait a été dû à une force irrésistible ou à un événement extérieur imprévu, en dehors de son contrôle, qui a rendu matériellement impossible à l'Etat d'agir conformément à cette obligation ou de se rendre compte que son comportement n'était pas conforme à cette obligation.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'impossibilité matérielle.

### Commentaire

1) La "force majeure" et le "cas fortuit" sont des circonstances fréquemment invoquées dans la vie internationale comme causes d'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat. Dans les ouvrages scientifiques aussi une place de choix leur est souvent réservée dans le cadre de l'analyse de ces causes. Ce qui ne veut pas dire que les termes "force majeure" et "cas fortuit" soient toujours utilisés dans la même acception par les porte-parole des gouvernements, par les juges et arbitres internationaux et par les différents auteurs<sup>595/</sup>. Cette pluralité d'acceptions ne manque pas d'engendrer une certaine confusion qui est encore accrue par l'emploi, certaines fois, du terme "force majeure" comme synonyme d'"état de nécessité". Avant de poser la question de la valeur, et des conditions d'application, des circonstances envisagées dans cet article du projet comme causes d'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat, la Commission a donc estimé nécessaire de formuler au préalable quelques brèves considérations, afin de distinguer aussi clairement que possible lesdites circonstances, globalement prises, des autres circonstances qui font l'objet du présent chapitre, quitte à voir ensuite s'il conviendrait également de faire une distinction entre les deux notions de "force majeure" et de "cas fortuit".

---

<sup>595/</sup> Voir, à ce sujet, les renseignements fournis dans l'étude préparée par la Division de la codification du Service juridique du Secrétariat des Nations Unies intitulée "Force majeure" and "fortuitous event" as circumstances precluding wrongfulness. Survey of State practice, international judicial decisions and doctrine" (doc. ST/LEG/13) (à paraître, sous la cote A/CN.4/315, dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 1978, vol. II (1ère partie)).

2) La distinction à faire entre la "force majeure" et le "cas fortuit", d'une part, et les circonstances prévues par les articles 29 (consentement) et 30 (contre-mesures à l'égard d'un fait internationalement illicite), de l'autre, est aisée et ne pose en réalité pas de problème. L'exclusion de l'illicéité d'un fait commis par l'Etat dans de telles circonstances est motivée par la présence, en l'espace, d'un comportement de l'Etat qui est l'objet du fait en question. Ce comportement consiste, soit dans l'expression d'un consentement à la commission par un autre Etat d'un fait autrement contraire à une obligation internationale de ce dernier, soit dans la perpétration préalable d'une infraction internationale légitimant à l'égard de son auteur l'application d'une mesure légitime de réaction. Une situation analogue à celle-ci se reproduit, d'ailleurs, lorsque la circonstance invoquée est celle dont on traitera à l'article 34 du présent chapitre, à savoir la "légitime défense". Par contre, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de "force majeure" ou de "cas fortuit". L'Etat objet du fait commis dans de telles conditions n'est alors pas en cause : il n'a ni donné son consentement à la commission de ce fait, ni préalablement adopté un comportement constituant une infraction internationale. En tout cas son comportement éventuel est sans pertinence pour la détermination de l'existence de la circonstance en question. Sous cet aspect, au contraire, la "force majeure" et le "cas fortuit" ont un point en commun avec deux autres circonstances : la "détresse" et l'"état de nécessité", dont la Commission traitera respectivement à l'article 32 et à l'article 33 du projet. Ce point en commun est précisément la non-pertinence du comportement préalable de l'Etat à l'encontre duquel a été commis le fait que l'on entend justifier en invoquant les circonstances qui font l'objet du présent article.

3) Il y a d'ailleurs aussi d'autres points communs entre "force majeure" et "cas fortuit" d'un côté et "détresse" de l'autre, tout comme il y en a entre les premières de ces circonstances et l'"état de nécessité". En utilisant chacun de ces termes, en effet, on se réfère toujours à une situation dans laquelle se trouve le sujet agissant et qui l'amène en quelque sorte malgré lui à agir d'une manière non conforme à ce qui serait requis de lui par une obligation internationale existant à sa charge. Mais la similarité s'arrête là. Quand, pour soutenir la non-illicéité d'un comportement non conforme à une obligation internationale, on invoque le fait que ce comportement a été adopté dans une situation de "détresse", on a généralement en vue des situations dans lesquelles la personne qui oeuvre en l'occurrence en tant qu'organe de l'Etat, agit en étant exposée à un péril extrêmement grave pour sa vie ou pour celle des personnes confiées

à sa garde et en n'ayant pas d'autre moyen d'échapper à ce péril que celui d'adopter un comportement non conforme à une obligation internationale de l'Etat dont elle est l'organe<sup>596/</sup>. Dans ces conditions, l'organe de l'Etat dont il est question a certes un choix devant lui, même si ce choix est entre un comportement non conforme à une obligation internationale et un comportement conforme à cette obligation, mais comportant un sacrifice qu'il est peu raisonnable d'exiger de lui. En d'autres termes, il y a incontestablement une part de volonté dans la décision qu'il prend d'agir en contradiction avec les prescriptions du droit international. De même et d'une manière encore bien plus évidente, l'action ou l'omission commise en invoquant un "état de nécessité", dans l'intention alléguée de sauver d'un danger grave et imminent l'existence même de l'Etat ou du moins certains de ses intérêts vitaux<sup>597/</sup>, le caractère volontaire de cette action ou omission est non seulement indéniable, mais logiquement inhérent à l'excuse à laquelle on fait appel, et ceci quelle que soit la valeur à attribuer objectivement à une telle excuse. Lorsqu'on invoque l'"état de nécessité" on est parfaitement conscient d'avoir choisi délibérément d'agir d'une manière non conforme à une obligation internationale.

4) Par contre, là où l'on invoque la "force majeure" ou le "cas fortuit" on le fait généralement pour justifier des comportements non volontaires ou, tout au moins non intentionnels. Il est commun à toutes les hypothèses de "force majeure" ou de "cas fortuit" que l'Etat auquel il incombe de respecter une obligation internationale - ou, si l'on veut, l'organe dont le comportement constitue le fait de l'Etat - se trouve amené à agir de manière non conforme à cette obligation à cause d'une force irrésistible ou d'un événement extérieur imprévu contre lesquels il n'a pas de recours et qui le mettent dans l'"impossibilité matérielle", soit d'agir en conformité avec l'obligation, soit même, parfois,

---

<sup>596/</sup> Tel est, par exemple, le cas du pilote d'un avion qui n'a pas d'autre moyen d'échapper à une catastrophe que celui d'atterrir dans l'aéroport le plus proche en violant l'espace aérien d'un autre Etat, ou du capitaine d'un navire de guerre qui se trouve sur le point de couler s'il ne cherche pas refuge immédiat dans un port dont l'accès ne lui est pas autorisé, etc.

<sup>597/</sup> Assurer, par exemple, la survie d'une partie de la population atteinte par un fléau naturel par la réquisition de moyens de transport ou de ravitaillement étrangers; éviter la banqueroute de l'Etat en différant le paiement d'une dette dudit Etat; éviter le déclenchement d'une guerre civile en se saisissant en territoire étranger de ceux qui s'apprêtent à la provoquer; prévenir la pollution massive de ses côtes en coulant en haute mer un navire étranger répandant du pétrole, etc.

de se rendre compte du fait qu'il adopte un comportement différent de celui requis par l'obligation en question<sup>598/</sup>. Cet aspect non volontaire ou non intentionnel du comportement attribuable à l'Etat adopté dans le cas d'espèce est donc apparu à la Commission comme le trait caractéristique commun des situations devant être comprises sous la dénomination commune de "force majeure" et "cas fortuit".

5) Ayant par là mis en évidence le caractère qui, à son avis, différencie les circonstances faisant l'objet de l'article 31 par rapport à celles qui sont prévues par les autres articles du présent chapitre, la Commission s'est posé la question de savoir s'il y avait ou non lieu de préciser ultérieurement les traits distinctifs respectifs de chacune des deux situations prises individuellement, celle de "force majeure" et celle de "cas fortuit" et, le cas échéant, de prévoir pour chacune d'elles une disposition séparée. Elle a cependant dû constater qu'une distinction entre les deux situations ne ressort, d'une manière claire et définitive, ni de la pratique des Etats et de la jurisprudence internationale, ni de la littérature juridique, que l'emploi des deux termes est loin d'être uniforme, et qu'au sein de la Commission même il y avait là-dessus des divergences de points de vue très marquées, liées en bonne partie à l'appartenance de ses membres à des systèmes juridiques différents et s'inspirant de critères différents. Un groupe de ces membres voyait la distinction à faire entre une situation de "force majeure" et une situation de "cas fortuit" comme ayant essentiellement trait à la cause de la situation envisagée, cause représentée dans le premier cas par une "force" ou "contrainte" dont on soulignait le caractère "irrésistible", et dans le second par la survenance "imprévue" d'un "événement" déterminé.

---

<sup>598/</sup> Il n'y a rien de volontaire, par exemple, dans la situation où, en raison de tempête ou d'avarie le pilote d'un avion d'Etat perd le contrôle de son appareil et se trouve amené, en dépit de tous ses efforts pour l'éviter, à pénétrer dans l'espace aérien d'un autre Etat, tout comme il n'y a rien d'intentionnel dans le comportement du même pilote qui, à la suite de troubles atmosphériques ayant complètement dérouté les appareils de bord, se retrouve sans en avoir conscience au-dessus du territoire étranger. Il n'y a pas non plus d'élément volontaire ou intentionnel dans le fait qu'un Etat se trouve dans l'impossibilité de remettre à un autre Etat, en conformité avec les prévisions d'un traité, un bien déterminé, ce bien ayant été soudainement détruit par des causes naturelles ou autres en dehors de son contrôle.

Dans ce même groupe, il y avait d'ailleurs des membres qui limitaient les hypothèses de "force majeure" ou de "force irrésistible" à des contraintes exercées par des facteurs naturels et d'autres qui, par contre, incluaient dans ces hypothèses des contraintes dues à des facteurs humains. De son côté, un deuxième groupe de membres de la Commission mettaient l'accent sur l'effet respectif d'une situation décrite comme étant de "force majeure" et d'une autre décrite comme étant de "cas fortuit", effet représenté dans l'un des cas par une impossibilité matérielle d'agir autrement que de manière non conforme à une obligation internationale et dans l'autre par une impossibilité de se rendre compte du fait que le comportement adopté dans les circonstances n'était pas celui que l'obligation requerrait<sup>599/</sup>.

6) A la réflexion, cependant, la Commission s'est convaincue qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre à ce sujet un débat purement théorique et qu'il convenait de laisser à la science juridique de poursuivre l'analyse aux fins d'une distinction notionnelle des deux termes, et de ne pas tenir compte à des fins purement normatives de la définition de la règle à adopter. La Commission a par conséquent décidé de ne pas consacrer aux hypothèses de la "force majeure" et du "cas fortuit" deux articles distincts, mais de prendre en considération ensemble les deux situations si strictement apparentées dans le cadre d'un article unique. Dans celui-ci se trouveront donc réunis aussi bien les deux cas d'"impossibilité matérielle" dans lesquels l'Etat peut se trouver placé que les deux types de causes susceptibles d'être à l'origine de ladite "impossibilité". De l'avis de la Commission, c'est en effet cette "impossibilité matérielle" soit d'éviter d'agir d'une manière non conforme à une obligation internationale soit de se rendre compte que l'on agit d'une telle manière, qui est en réalité l'élément constitutif essentiel de la circonstance ainsi globalement définie, et ayant pour effet d'exclure l'illicéité d'un fait étatique commis dans de telles conditions, quel que soit leur agencement particulier. Ce faisant, la

---

<sup>599/</sup> Par conséquent, les uns comme les autres auraient été d'accord pour classer dans la "force majeure" une situation dans laquelle une "force irrésistible" mettrait l'Etat, ou celui qui agit pour l'Etat, dans l'impossibilité matérielle de se conformer à l'obligation internationale, et de ranger parmi les "cas fortuits" les situations dans lesquelles un événement aurait pour effet de les priver de la possibilité de se rendre compte du fait qu'ils se conduisent de manière non conforme à l'obligation. Mais la conclusion ne pouvait qu'être différente à propos de la qualification à donner, par exemple, à une situation d'impossibilité de se rendre compte de l'illicéité du comportement adopté, engendrée par une "force irrésistible" ou d'une situation d'impossibilité matérielle d'agir en conformité avec une obligation internationale, due à la survenance imprévue d'un événement extérieur.

Commission n'a d'ailleurs fait que s'inspirer des critères qui prévalent, à cet effet, dans la pratique et dans la jurisprudence internationales.

7) Le "facteur" ("force irrésistible" ou "événement extérieur imprévu") de l'une comme de l'autre des impossibilités matérielles dont il est question au présent article, peut donc être dû à la nature, tels une catastrophe ou des fléaux naturels de toute espèce<sup>600/</sup>, ou bien à l'action humaine, la perte de la souveraineté ou tout simplement du contrôle sur une portion du territoire étatique par exemple<sup>601/</sup>. Ce même "facteur" peut avoir pour effet de rendre définitivement impossible l'exécution de l'obligation internationale<sup>602/</sup>, tout comme il peut ne le faire que temporairement<sup>603/</sup>; il peut empêcher l'Etat de respecter une obligation "de faire"<sup>604/</sup>, ou bien une obligation "de ne pas faire"<sup>605/</sup>. En bref, toute sorte de situations peuvent entrer en ligne de compte, mais elles ont toutes un aspect en commun : les organes étatiques sont mis, et non pas de leur fait, dans l'impossibilité matérielle soit d'adopter un comportement conforme à ce que requerrait une obligation internationale à la charge de leur Etat soit de

---

<sup>600/</sup> On a déjà cité l'exemple des troubles atmosphériques qui auraient pour effet de dérouter l'avion d'un Etat, contre toute volonté ou intention du pilote, vers l'espace aérien d'un autre Etat ou celui d'un tremblement de terre qui détruirait des biens (une oeuvre d'art, par exemple) qu'un Etat est tenu de remettre ou de restituer à un autre Etat. On peut ajouter le cas d'une inondation ou d'une sécheresse détruisant des produits à livrer à un Etat étranger aux termes d'un accord commercial, etc.

<sup>601/</sup> Mettons que l'Etat se soit engagé à remettre à un autre Etat des produits à tirer du sol ou du sous-sol d'une région donnée, et que cette région passe ensuite sous la souveraineté d'un Etat tiers ou soit ravagée par des opérations menées par un Etat tiers ou soit soustraite au contrôle de l'Etat par un mouvement insurrectionnel, etc.

<sup>602/</sup> Ce serait le cas lors de la destruction totale d'un bien à remettre à un Etat déterminé ou de la perpétration d'une violation de la frontière, etc.

<sup>603/</sup> Ce serait le cas si la destruction imprévue des moyens de transport à utiliser rendait temporairement impossible le transfert à un autre Etat de denrées données.

<sup>604/</sup> C'est ce qui se passerait si un tremblement de terre détruisait des biens à remettre à un autre Etat, ou si une insurrection soustrayait au contrôle de l'Etat une portion de son territoire et l'empêchait ainsi d'y adopter les mesures requises de protection de agents ou des individus étrangers, etc.

<sup>605/</sup> Il n'y a qu'à se référer à l'exemple déjà donné d'une avarie ou d'une tempête qui entraîne un avion d'Etat dans l'espace aérien étranger.

"réaliser" que le comportement qu'ils adoptent n'a pas le caractère qui serait requis. C'est précisément par rapport à la présence, dans toutes les situations en question, de cet aspect commun que la Commission s'est donc posé la question de savoir si le fait étatique commis dans de telles conditions devait ou non être considéré comme réalisant une "violation" de l'obligation en question, autrement dit comme constituant un fait internationalement illicite, générateur de responsabilité<sup>606/</sup>.

8) Etant passé à l'examen des positions prises en la matière dans la pratique des Etats, la Commission a relevé en premier lieu que les travaux préparatoires de la Conférence de La Haye de 1930 n'offrent pas, sur cette question, une contribution aussi abondante que celle qui a pu être relevée sur d'autres points. Cela est dû au fait que la demande d'informations soumise aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence ne posait pas spécifiquement la question de savoir si la "force majeure" ou le "cas fortuit" autrement dit l'"impossibilité de se conformer à une obligation internationale" ou de "se rendre compte de la non-conformité du comportement adopté" avec ladite obligation était ou non une cause d'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat ou de la responsabilité autrement

---

<sup>606/</sup> Il convient de préciser que des situations susceptibles d'être décrites comme "force majeure" ou "cas fortuit" peuvent venir en considération en droit international à d'autres fins aussi que l'éventuelle exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat. Par exemple, à la réalisation d'une condition de la naissance à la charge de l'Etat d'une obligation déterminée. On connaît des accords internationaux qui lient à l'existence d'une situation de force majeure la naissance d'obligations internationales "de faire". Ainsi l'Accord sur la coopération concernant la navigation maritime marchande, signé à Budapest le 3 décembre 1971, met à la charge de l'Etat l'obligation de porter secours aux navires étrangers poussés par le mauvais temps vers leurs ports. De même l'Accord sur le sauvetage des astronautes, du 22 avril 1968, impose à l'Etat sur le territoire duquel ces astronautes atterriraient sans le vouloir, l'obligation de les secourir et de les restituer promptement aux représentants de l'Etat qui a effectué le lancement. De son côté, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 prévoit, à l'article 40, l'obligation à la charge de l'Etat sur le territoire duquel un agent diplomatique étranger en route vers un Etat tiers se trouverait pour des raisons de force majeure d'accorder à cet agent des immunités déterminées. Dans d'autres cas la force majeure peut se trouver à l'origine d'une obligation de l'Etat de "ne pas faire". Par exemple, de ne pas confisquer les navires ennemis denucrés dans ses ports après l'ouverture des hostilités pour des raisons de force majeure, article 2 de la Convention de La Haye N° VI du 18 octobre 1907 sur le statut des navires marchands, ennemis au commencement des hostilités (ST/LEG/13, op. cit., par. 5 et suivantes, 81, 99 et 100). Mais il est évident que l'on ne saurait voir dans de telles règles "primaires" une preuve que la "force majeure" et le "cas fortuit" sont à considérer comme des circonstances excluant l'illicéité d'un fait de l'Etat. Ce ne sera qu'une confirmation indirecte de cette conclusion qui pourra parfois en être tirée.

engendrée par ce fait. Toutefois, le Gouvernement suisse, dans sa réponse au point V de la demande d'informations relatif à la responsabilité de l'Etat pour les actes du pouvoir exécutif, a pris soin d'indiquer qu'une réserve devrait être faite "en matière de responsabilité internationale, du cas fortuit ou de force majeure, étant entendu que l'Etat pourrait quand même être tenu pour responsable si le cas fortuit ou le cas de force majeure ont été précédés d'une faute sans laquelle aucun préjudice n'aurait été causé à un Etat tiers dans la personne ou les biens de ses ressortissants"<sup>607/</sup>. Une conviction analogue ressortait, explicitement ou implicitement, des prises de position d'autres gouvernements à propos des cas où l'Etat encourrait une responsabilité internationale du fait de ne pas avoir prévenu des agissements particuliers ayant causé des dommages à des Etats étrangers ou à la personne ou aux biens de leurs ressortissants<sup>608/</sup>.

9) Plus nettes encore se révèlent être à cet égard les prises de position des Etats au cours des travaux préparatoires de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. L'article 58 du projet d'articles sur le droit des traités adopté en 1966 par la Commission du droit international disposait que la disparition ou la destruction permanente d'un objet indispensable à l'exécution d'un traité pouvait être invoquée si elle rendait "définitivement" ou "temporairement" impossible cette exécution, comme cause d'"extinction" ou de "suspension" du traité. Et au paragraphe 3 du commentaire à cet article la

---

<sup>607/</sup> SDN, Bases de discussion ... (op. cit.), t. III, p. 58.

<sup>608/</sup> Les réponses des gouvernements et les interventions des délégués à la Troisième Commission de la Conférence révèlent que le désaccord qui subsistait sur le point de savoir si l'Etat devait adopter à l'égard des étrangers des mesures de prévention égales ou bien parfois supérieures à celles adoptées pour la protection de ses propres ressortissants, ou des mesures de prévention "normales", etc., n'empêche pas les tenants des deux opinions opposées d'être d'accord pour exclure toute responsabilité de l'Etat au cas où des raisons de force majeure ou de cas fortuit lui auraient rendu matériellement impossible de prendre les mesures de prévention requises; voir les réponses aux points V, No 1 c) et VII a) et b) de la liste des points soumis aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence : SDN, Bases de discussion ... (op. cit.), t. III, respectivement p. 62 et suivantes et p. 93 et suivantes.; et Supplément au t. III, p. 13, 14, 18 et 19. Pour les interventions des délégués à la Troisième Commission de la Conférence sur les "bases de discussion" 10, 17, et 18, voir : SDN, Actes de la Conférence sur la codification du droit international, [La Haye, 13 mars-12 avril 1930], vol. IV, Procès-verbaux de la Troisième Commission (C.351(c).M.145(c).1930.V), p. 143 et suivantes, 185 et suivantes.; notamment interventions du délégué de la Chine (ibid., p. 186) et la Finlande (ibid., p. 185). Pour une analyse détaillée de ces réponses et interventions voir le document du Secrétariat ST/LEG/13, op. cit., par. 69 et 70.



Commission précisait : "Il n'a pas échappé à la Commission que l'on peut ne voir dans une situation de ce genre que l'un des cas où une partie est en droit d'arguer de la force majeure comme l'exonérant de toute responsabilité\* pour non-exécution du traité. Mais la Commission a estimé que, s'il y a persistance de l'impossibilité de s'acquitter d'obligations conventionnelles de caractère périodique, il est préférable de poser, au titre du droit des traités, la règle que l'application du traité peut être temporairement suspendue"<sup>609/</sup>. Donc, en 1966 déjà, la Commission voyait dans la "force majeure", entendue comme une réelle impossibilité d'exécuter une obligation, une circonstance excluant la responsabilité de l'Etat. Il y a plus encore : en ce qui concerne tout au moins l'hypothèse de force majeure représentée par la destruction ou la disparition de l'objet indispensable à l'exécution de l'obligation, elle faisait découler cette exclusion de la responsabilité de l'extinction ou de la suspension de l'obligation.

10) A la Conférence de Vienne, une proposition tendant à ce que la portée de l'article soit étendue à toutes les situations où la force majeure aurait pour effet de rendre impossible l'exécution de l'obligation fut avancée par le Mexique<sup>610/</sup>. A l'appui de cette proposition, le représentant du Mexique fit valoir que l'article 58 du projet de la Commission ne se référait qu'à un cas particulier, et à son avis rare, d'impossibilité d'exécution d'un traité pour des raisons de force majeure, alors qu'il y avait beaucoup d'autres cas plus fréquents tel que celui de l'impossibilité de fournir un produit donné, le cas du chômage ayant arrêté la production, celui de la fermeture d'un port pour raisons de guerre ou celui de l'impossibilité d'effectuer certains paiements en

---

<sup>609/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément No 9 (A/6309/Rev.1), deuxième partie, p. 89 (Annuaire .... 1966, vol. II, p. 279, doc A/6309/Rev.1, deuxième partie [premières italiques ajoutées]).

<sup>610/</sup> La proposition prévoyait d'abord qu'un pays puisse invoquer la force majeure comme un motif pour mettre fin à un traité lorsque la force majeure avait pour effet de rendre définitivement impossible l'exécution des obligations découlant du traité. Elle prévoyait ensuite que la force majeure ne puisse être invoquée que comme un motif pour suspendre les effets du traité lorsque l'impossibilité d'exécution était purement temporaire. (Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Vienne, 26 mars - 24 mai 1968 et 9 avril - 22 mai 1969, première et deuxième sessions, Documents de la Conférence, Rapport de la Commission plénière sur ses travaux lors de la première session de la Conférence, document A/CONF.39/14, par. 531).

raison de graves difficultés financières, etc.<sup>611/</sup>. Certains de ces exemples étant de nature à susciter des doutes quant au fait que l'"impossibilité" dont on traitait serait un cas d'impossibilité absolue d'exécution de l'obligation prévue par un traité, de nombreux délégués n'étaient pas disposés à voir là une circonstance justifiant non seulement l'exclusion de l'illicéité d'un comportement étatique non conforme aux prescriptions d'un traité, mais encore le droit de les invoquer comme motifs pour mettre fin au traité ou de le suspendre. A leurs yeux, la sécurité des rapports conventionnels entre Etats en aurait été gravement compromise. Cela explique que la proposition mexicaine ait finalement été retirée et que le paragraphe 1 de l'article 61 du texte de la Convention de Vienne sur le droit des traités approuvé par la Conférence n'ait retenu comme motif de mettre fin au traité ou de le suspendre que le cas de la "disparition ou destruction définitive d'un objet indispensable à l'exécution du traité". Mais il n'en semble pas moins sûr que les discussions qui eurent lieu sur ce point, ont révélé la conviction générale qu'une impossibilité, tout au moins une impossibilité matérielle, de se conformer à une obligation découlant d'un traité constituait une circonstance excluant l'illicéité du comportement adopté en l'espèce par l'Etat obligé.

11) Les cas pratiques dans lesquels des Etats ont invoqué l'"impossibilité" de se conformer à une obligation internationale ou de se rendre compte que leur comportement n'était pas conforme à cette obligation, comme circonstance devant exclure l'illicéité de faits commis par eux, sont innombrables. Mais parmi ces cas, plutôt rares sont ceux dans lesquels la circonstance avancée consistait indiscutablement dans une véritable "impossibilité matérielle" d'agir en conformité avec une obligation.

---

611/ Le représentant du Mexique concluait donc que :

"La force majeure est une notion bien définie en droit : le principe selon lequel 'à l'impossible nul n'est tenu' est à la fois une règle universelle de droit international et une question de bon sens. L'application de la notion de force majeure n'a pas posé de problèmes particulières aux tribunaux et il n'est pas nécessaire de faire une liste des situations qui entrent dans le champ de ce concept.

On lit au paragraphe 3 du commentaire de l'article que l'on peut ne voir dans une situation de ce genre que l'un des cas où une partie est en droit d'arguer de la force majeure comme l'exonérant de toute responsabilité pour non-exécution du traité. Or ne pas encourir de responsabilité pour un acte ou une omission c'est avoir le droit d'exécuter ou ne pas exécuter un acte. Si, dans un cas de force majeure, un Etat n'encourt aucune responsabilité, c'est parce que, tant que dure la force majeure, le traité doit être considéré comme suspendu\*." (Ibid., première session, comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière, p. 393, 62ème séance de la Commission plénière, par. 3 et 4.

Cela se comprend. Il n'est pas courant qu'un Etat se trouve dans une réelle et insurmontable impossibilité matérielle d'agir en conformité avec une obligation internationale existant à sa charge, et souvent l'Etat parle d'impossibilité quand dans les faits il ne s'agissait que d'une difficulté grave. En outre, si une telle hypothèse se réalisait et si l'impossibilité était évidente, il est peu vraisemblable que l'Etat envers lequel l'obligation existe insiste pour soutenir que cette obligation a été violée et pour en faire valoir les conséquences. Ce qui, cependant, est hors de doute, c'est que lorsqu'une partie a pu prouver l'existence réelle d'une situation d'impossibilité matérielle, les effets juridiques de cette situation n'ont pas été contestés par l'autre partie au différend. Si constatation il y a eu, elle a généralement porté sur l'existence en fait de la situation invoquée, et non pas sur sa valeur de circonstance excluant l'illégalité du fait de l'Etat au cas où une telle existence serait établie.

12) L'impossibilité de remplir une obligation internationale résultant de la présence en l'espèce d'une situation de "force majeure" ou de "cas fortuit" se réalise parfois, on l'a dit, par rapport à une obligation "de ne pas faire", autrement dit de s'abstenir de commettre un certain fait. Parmi les exemples d'une situation de ce genre on peut mentionner celui de l'avion d'un Etat qu'une avarie, ou une perte de contrôle du moyen ou une tempête l'entraînent dans l'espace aérien d'un autre Etat sans l'autorisation de ce dernier, soit que les efforts du pilote pour éviter cela aient été sans succès, soit que celui-ci n'ait pas pu se rendre compte de ce qui se passait. Que l'on reconnaisse là l'existence d'une circonstance excluant l'illégalité du fait ressort clairement des prises de position des Etats lors des nombreux cas de ce genre qui se sont produits dans la pratique. Déjà pendant la guerre 1914-1918, les belligérants invoquèrent souvent des éléments tels que le brouillard, les nuages, des perturbations atmosphériques comme causes de déroutement non intentionnel ayant amené des pilotes d'avions à survoler, à leur insu et sans faute de leur part, des territoires neutres. Il en fut ainsi pour le survol du territoire suisse, en novembre 1914, par des avions alliés se dirigeant vers Friedrichshafen. Le premier Lord de l'Amirauté déclara aux Communes, le 26 novembre, que les aviateurs alliés avaient violé, sans le vouloir, l'espace aérien suisse, l'altitude élevée et le manque de visibilité les ayant empêchés de se rendre compte qu'ils étaient sortis de la route tracée. Lors du bombardement de la ville de Goes en Hollande par un zeppelin allemand, le Gouvernement de Berlin déclara que les pilotes avaient perdu leur direction à cause de la nébulosité. Des allégations analogues furent avancées pour excuser des violations des espaces aériens danois, norvégien et suédois. Notons que ces

allégations furent parfois rejetées par les pays intéressés, mais ceci uniquement sur la base de l'inexistence, dans les cas d'espèce, des circonstances de fait alléguées et non pas sur celle d'un refus d'accepter le principe même de la justification invoquée<sup>612/</sup>. Par contre, dans des cas où il fut reconnu que des événements tels que les bombardements de la Chaux-de-Fonds par des aviateurs allemands, le 17 octobre 1915, et de Porrentruy par des aviateurs français, le 26 avril 1917, étaient dus à de la négligence de la part de leurs auteurs et non pas à des causes fortuites, les belligérants s'engagèrent à punir les coupables et à réparer les préjudices causés<sup>613/</sup>.

13) Particulièrement intéressant aux fins ici envisagées est l'échange de notes entre le Gouvernement yougoslave et celui des Etats-Unis d'Amérique, qui eu lieu à la suite de certains cas de pénétration d'avions militaires des Etats-Unis dans l'espace aérien de la Yougoslavie en 1946. Dans une note du Chargé d'affaires yougoslave au Département d'Etat américain du 30 août 1946, on demandait au Gouvernement américain de prendre les mesures nécessaires pour "empêcher ces vols sauf dans les cas d'urgence ou de mauvais temps\*, pour lesquels des arrangements pourraient être prévus sur la base d'un accord entre les autorités américaines et yougoslaves"<sup>614/</sup> [traduit par le Secrétariat de l'original anglais]. Dans sa réponse du 3 septembre 1946, le Secrétaire d'Etat américain par intérim rappelait que: "Le Gouvernement yougoslave a déjà reçu l'assurance du Gouvernement des Etats-Unis que les avions ne survoleraient pas le territoire yougoslave sans autorisation préalable des autorités yougoslaves, sauf s'ils y sont contraints par des circonstances indépendantes de leur volonté telles que le mauvais temps, la perte de direction ou des ennuis mécaniques\*"<sup>615/</sup> [traduit par le Secrétariat de l'original anglais].

14) En 1948, deux avions militaires turcs pénétrèrent dans l'espace aérien bulgare et y furent, l'un abattu et l'autre forcé d'atterrir. Le Gouvernement turc protesta en alléguant que la violation de la frontière bulgare n'avait pas été intentionnelle mais était due au temps pluvieux qui avait empêché les aviateurs de se rendre compte qu'ils avaient quitté l'espace aérien turc. Le Gouvernement bulgare répliqua que les avions volaient dans d'excellentes conditions de visibilité. La discussion ne concernait donc pas la valeur, nullement contestée, du principe excluant l'illicéité d'un fait étatique non conforme à une obligation

<sup>612/</sup> Voir ST/LEG/13, op. cit., par. 250 à 256.

<sup>613/</sup> Ibid., par. 255.

<sup>614/</sup> United States, Department of State Bulletin, vol. 15, 1946, p. 502; reproduit aussi dans ST/LEG/13, op. cit., par. 144.

<sup>615/</sup> Ibid., p. 504 et ST/LEG/13, op. cit., par. 145.

internationale, commis dans des conditions de "force majeure" ou de "cas fortuit", mais uniquement sur l'existence en fait de ces conditions dans le cas d'espèce<sup>616/</sup>

15) Le 17 mars 1953, le Gouvernement des Etats-Unis envoya respectivement au Gouvernement hongrois et au Gouvernement de l'URSS deux notes concernant l'affaire du traitement en Hongrie d'un avion des Etats-Unis d'Amérique et de son équipage. L'avion américain se dirigeant sur Belgrade entra dans l'espace aérien hongrois, il fut forcé d'y atterrir et son équipage fut interné. Les notes américaines soutenaient que le dépassement de la frontière hongroise n'avait pas été intentionnel et que le pilote n'avait pas pu se rendre compte d'avoir pénétré dans l'espace aérien hongrois. Mais l'intérêt principal des deux notes tenait au soin avec lequel leur auteur indiquait une série de données destinées à prouver que, dans les circonstances en cause, le pilote le plus expérimenté aurait été incapable de s'apercevoir de l'erreur. On lisait dans leur texte :

"L'avion et l'équipage se sont efforcés à tout moment de suivre la direction donnée par Belgrade mais alors que l'équipage et en particulier les pilotes croyaient que l'avion suivait cette direction, il était en fait dévié par des vents dont les pilotes ignoraient alors la présence et la direction, sans que rien les en avertisse, et la vitesse de ces vents accélérât celle de l'avion bien au-delà de la vitesse à laquelle les pilotes croyaient que l'avion volait. L'avion a donc dévié quelque peu vers le nord de sa route normale et a couvert une distance beaucoup plus grande que celle que les pilotes pensaient alors couvrir ou avaient des raisons de penser qu'ils couvraient. 617/" [Traduit par le Secrétariat de l'original anglais.]

Le Gouvernement américain ne jugeait donc pas suffisant, pour exclure l'illicéité internationale du comportement adopté par le pilote, qu'il y ait eu erreur de sa part, il estimait nécessaire de prouver que cette erreur avait été due à un événement extérieur imprévisible.

16) En ce qui concerne le domaine "maritime", l'article 14 de la Convention sur la mer territoriale de 1958, après avoir énoncé le principe du droit de "passage inoffensif" des navires de tous les Etats dans la mer territoriale d'un Etat étranger, précise, inter alia, au paragraphe 3, que : "Le passage comprend le droit de stoppage et de mouillage, mais seulement dans la mesure où l'arrêt ou le

---

616/ Voir ST/LEG/13, op. cit., par. 147.

617/ C.I.J., Mémoires, Traitement en Hongrie d'un avion des Etats-Unis d'Amérique et de son équipage (note au Gouvernement hongrois), p. 14. A la page suivante le Gouvernement américain ajoutait que "Les membres de l'équipage sélectionnés pour le vol étaient compétents pour cette mission ... L'aéronef et son équipement étaient en bonne condition de vol."

mouillage constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent au navire en état de relâche forcée\* ou de détresse"<sup>618/</sup>. Une disposition du même genre figure, d'ailleurs, à l'article 18, paragraphe 2, du "Texte de négociation composite officieux/Révision 1" établi en avril 1979 par le Président de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et les présidents des grandes commissions de la Conférence<sup>619/</sup>. Il y a également d'autres conventions dans lesquelles la force majeure est traitée comme une circonstance propre à rendre inopérante une obligation "de ne pas faire" et, donc, l'illicéité d'un fait de l'Etat non conforme à une obligation de cette nature. La "Convention relative au commerce de transit des Etats sans littoral", signée à New York le 8 juillet 1965, par exemple, prévoit au paragraphe 1 de l'article 7 que "sauf cas de force majeure, les Etats contractants prendront toutes les mesures pour éviter le retard dans le passage des transports en transit ou les restrictions audit passage"<sup>620/</sup>. Et il est à peine besoin de relever que de telles dispositions de droit conventionnel ne sont en rien une exception à un éventuel principe différent de droit international général. La "force majeure" dans ces dispositions est certes un élément constitutif des "règles primaires" qui y sont énoncées, mais le fait même de son incorporation dans ces règles est manifestement une confirmation expresse, par rapport à des hypothèses particulières, d'un principe général du droit international coutumier selon lequel la "force majeure" a pour effet d'exclure l'illicéité.

---

<sup>618/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 516, p. 214. Il est intéressant de relever que dans le texte anglais le terme "relâche forcée" a été rendu par le terme "force majeure". Il est également à noter la distinction faite dans la disposition entre une situation de "relâche forcée" et une situation de "détresse". La disposition de la Convention suit celle du texte de l'article correspondant du projet d'articles sur le droit de la mer adopté par la Commission du droit international en 1956 (Documents officiels de l'Assemblée générale, onzième session, Supplément No 9 (A/3159), p. 20 (Annuaire ... 1956, vol. II, p. 272, doc. A/3159)).

<sup>619/</sup> Le paragraphe 2 de l'article 18 du "Texte de négociation composite officieux/Révision 1" se lit comme suit :

"... que le passage inoffensif [dans la mer territoriale] comprend l'arrêt et le mouillage, mais seulement dans la mesure où ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de détresse\* ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse." (Documents de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, huitième session, A/CONF.62/WP.10/Rev.1, p. 6).

<sup>620/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 597, p. 53.

17) Mais, la "force majeure" et le "cas fortuit" ont été invoqués dans la pratique des Etats comme des justifications de l'impossibilité de se conformer à des obligations internationales "de ne pas faire" dans des domaines autres que le domaine "aérien" ou "maritime" ci-dessus mentionnés et, tout particulièrement, en ce qui concerne la non-exécution d'obligations internationales relatives au traitement de la personne ou des biens de ressortissants étrangers. En 1881, par exemple, pendant la guerre entre le Chili et le Pérou, les autorités militaires chiliennes qui occupaient la ville de Quilca, confisquèrent à deux reprises des marchandises de commerçants italiens. A la suite des réclamations du Chargé d'affaires d'Italie à Santiago, le Gouvernement chilien accepta de restituer les marchandises indûment confisquées, ou leur contre-valeur en cas de destruction, mais refusa toute indemnisation des dommages en alléguant que la réparation de dommages et préjudices n'était due que par ceux qui "agissent de mauvaise foi". Le Ministre italien des affaires étrangères, Mancini, fit répliquer que les autorités chiliennes devaient prouver non seulement qu'il y avait eu "bonne foi" de leur part, mais aussi qu'elles avaient mis la plus grande diligence à empêcher la violation des propriétés neutres. D'après cette opinion, l'exclusion de l'illicéité du comportement des autorités chiliennes ne pouvait être admise que si, outre d'être de bonne foi, elles n'avaient pas fait preuve de négligence. Le cas le plus sûr aurait évidemment été celui où un événement fortuit et indépendant de toute négligence des autorités locales aurait rendu impossible de distinguer la marchandise neutre de la masse des marchandises ennemies<sup>621/</sup>.

18) En 1906, le ressortissant américain England, Lieutenant à bord du navire des Etats-Unis Chattanooga, qui entrait dans le port chinois de Tché-Fou, passant à côté d'un navire de guerre français à bord duquel on effectuait des exercices de tir, fut atteint par une balle et tué. Le Gouvernement des Etats-Unis demanda et obtint réparation, ayant fait valoir que : "Si on ne peut qualifier la disparition du Lieutenant England autrement que comme accidentelle, on ne peut néanmoins la considérer comme un fait inévitable\* dont personne n'est responsable. En effet, on ne peut concevoir que cet accident se soit produit sans qu'un élément

---

<sup>621/</sup> Par exemple, une inondation qu'un raz de marée aurait causée dans les locaux du port où les marchandises neutres se trouveraient aux côtés de marchandises ennemies, inondation qui aurait supprimé tout signe de reconnaissance. Pour une description du cas, voir SIOI-CNR, La prassi italiana ..., op. cit., vol. II, p. 867 et suivantes.

y ait contribué, à savoir le manque de précautions suffisantes de la part des officiers du Dupetit Thouars qui étaient responsables des exercices de tir et ne les ont pas arrêtés lorsque le Chattanooga, qui empruntait normalement le chenal, s'est trouvé dans la ligne de tir"<sup>622/</sup>. [Traduit par le Secrétariat de l'original anglais.] L'analyse du cas montre donc que, d'après la conclusion à laquelle les deux gouvernements étaient l'un et l'autre parvenus, l'homicide du Lieutenant England, tout en étant accidentel, n'avait pu se produire que par suite d'un défaut de diligence de la part des officiers du navire de guerre français. Par conséquent, il était impossible de voir dans cet événement un véritable "cas fortuit". C'est bien ce que voulait dire la constatation du Secrétaire d'Etat américain qui relevait qu'on ne pouvait pas faire entrer ce cas dans l'"unavoidable class" de ceux qui ne donnent pas lieu à responsabilité. A la base de cette conclusion commune, il y avait néanmoins la conviction non moins commune et précise qu'un fait commis par un organe étatique dans une situation susceptible d'être correctement définie de "cas fortuit" n'engage pas la responsabilité internationale de l'Etat.

19) Une impossibilité matérielle d'exécuter une obligation internationale peut survenir également en ce qui concerne une obligation "de faire", d'adopter un comportement commissif. A la note 600/ du présent commentaire est mentionné, à titre d'hypothèse, le cas de la destruction de produits ou de biens que l'Etat était tenu de livrer ou de restituer à un Etat étranger. La pratique internationale fournit un exemple typique de différend international concernant l'existence ou non d'une situation d'impossibilité matérielle d'exécution d'une obligation internationale "de faire", découlant du Traité de Versailles. Ce traité, modifié sur ce point spécifique par un accord ultérieur, prévoyait que l'Allemagne livrerait à la France une certaine quantité annuelle de charbon. Or, en janvier 1920, la quantité de charbon fournie par l'Allemagne était de beaucoup inférieure à celle prévue par les textes en vigueur. En dénonçant la situation au Parlement français et en annonçant l'intention de prendre les mesures appropriées, le Président du Conseil et Ministre des affaires étrangères, M. Millerand, releva, le 5 février 1920, que : "Il est d'ailleurs impossible à l'Allemagne de prétendre que, si elle n'a pas exécuté son engagement, c'est parce qu'il lui aurait été matériellement impossible de le faire".

---

<sup>622/</sup> Voir M. Whiteman, Damages in International Law, Washington, Government Printing Office, 1937, vol. I, p. 221 et ST/LEG/13, op. cit., par. 130.



En effet, il résulte des renseignements précis qui nous ont été fournis que, pendant ce mois de janvier, l'Allemagne a consommé plus de 8 millions de tonnes de charbon, pour une population de 60 millions d'habitants, alors que, pour une population de 40 millions d'habitants, la France n'a même pas disposé de la moitié de ce tonnage : elle n'a eu que 3 250 000 tonnes. Autrement dit, chaque Allemand a eu, pour se chauffer, plus de charbon que respectivement chaque Français. C'est une situation que nous ne pouvons pas accepter."<sup>623/</sup> Cette déclaration admettait implicitement, a contrario, que s'il avait vraiment été "matériellement impossible" à l'Allemagne d'exécuter son obligation, il n'y aurait pas eu de violation de celle-ci<sup>624/</sup>.

20) Le problème de l'incidence de l'impossibilité matérielle sur une obligation de remettre des biens a aussi été examiné par des instances judiciaires ou arbitrales internationales. Par exemple, la Cour permanente d'arbitrage dans sa décision du 24/27 juillet 1956, relative à l'Affaire de concession de phares, rejeta la réclamation française No 15 visant à obtenir l'indemnisation d'une société française propriétaire d'un phare qui avait été réquisitionné par le Gouvernement grec en 1915. Le phare ayant été détruit pendant la guerre par un bombardement turc, le Gouvernement grec s'était trouvé, à cause de cet événement que la Cour considéra comme un cas de "force majeure", dans l'impossibilité de restituer le phare dans l'état où il se trouvait avant la réquisition<sup>625/</sup>.

---

<sup>623/</sup> Voir A. Ch. Kiss, Répertoire de la pratique française en matière de droit international public, Paris, Editions du Centre national de la recherche scientifique, 1962, t. I, p. 128.

<sup>624/</sup> A propos des effets de la "force majeure" sur les obligations de livrer certains produits, on peut rappeler que certains accords sur les produits de base (commodity agreements) prévoient pour les Etats parties à ces accords la possibilité de s'en retirer ou d'en suspendre l'application à leur égard si des raisons indépendantes de leur volonté leur rendaient impossible l'exécution des obligations prévues par ces instruments. Voir, par exemple, les accords internationaux de 1958 et de 1963 sur l'huile d'olive (art. 39, par. 2 a)) et les autres accords cités dans ST/LEG/13, op.cit., par. 54 et suiv.

<sup>625/</sup> Voir Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII, p. 219-220, et ST/LEG/13, op.cit., par. 484.

21) La "force majeure" comme circonstance excluant l'illicéité d'un fait de l'Etat non conforme aux prescriptions d'une obligation internationale à sa charge a été souvent prise en considération à propos du défaut de paiement d'une dette d'Etat, et cela aussi bien lors de conférences pour la conclusion de grandes conventions multilatérales qu'à l'occasion de différends particuliers. Ainsi, au cours des travaux de la Conférence de 1907 pour la révision du système d'arbitrage établi par la Convention de La Haye de 1899 pour la solution pacifique des différends internationaux, le représentant de Haïti a affirmé que les différends concernant l'appréciation de circonstances de force majeure ayant pour effet de mettre temporairement l'Etat dans l'impossibilité matérielle de payer une dette devaient relever de la compétence de la Cour d'arbitrage. Et il en donna la raison dans les termes suivants : "Car les circonstances de force majeure, c'est-à-dire des faits indépendants de la volonté de l'homme, peuvent en paralysant le bon vouloir, empêcher très souvent l'exécution des obligations. [...] Je ne vois pas la grande puissance, créancière en vertu d'une sentence arbitrale, qui s'oublierait à considérer de 'mauvaise foi' l'Etat débiteur dans l'impossibilité de faire face à ses engagements à la suite d'une inondation, d'une éruption volcanique, d'une récolte manquée, etc. Les témoignages de l'époque contemporaine sont trop éclatants pour l'admettre..."<sup>626/</sup>. Bien que certains délégués aient contesté l'assertion de la prétendue fréquence de ces situations de force majeure et, par conséquent, de la nécessité de les mentionner expressément dans la Convention révisée, personne n'a mis en doute le principe que là où une véritable situation de force majeure se produisait, à savoir une situation d'impossibilité absolue d'exécuter l'obligation, l'Etat rendu matériellement insolvable ne saurait être considéré comme manquant à son obligation.

22) Nombreux sont les différends internationaux provoqués par le défaut de paiement d'une dette, dans lesquels la "force majeure" a été expressément invoquée par l'Etat débiteur comme circonstance devant justifier son comportement. Toutefois, une analyse approfondie de ces cas démontre qu'en plusieurs occasions il s'agissait en réalité de situations relevant de la notion de l'"état de

---

<sup>626/</sup> Voir J.B. Scott, The Proceedings of the Hague Peace Conference, The Conference of 1907, New York, Oxford University Press, 1921, vol. II, p. 296 et ST/LEG/13, op.cit., par. 105.

nécessité" plutôt que de celle d'impossibilité matérielle d'exécution<sup>627/</sup>. Mais des situations d'impossibilité matérielle de remplir une obligation, due à des facteurs extérieurs indépendants de la volonté de l'Etat obligé peuvent, quand même, se présenter en ce qui concerne le paiement des dettes. Les arrêts de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France et dans l'affaire relative au paiement en or des emprunts fédéraux brésiliens émis en France constituent, à ce point de vue, un précédent certainement valable pour l'éclaircissement de certains aspects de la circonstance excluant l'illicéité dont il est question dans le présent article<sup>628/</sup>.

627/ Dans le cas de l'indemnité russe, par exemple, la Cour permanente d'arbitrage, dans sa sentence du 11 novembre 1912, a déclaré que l'exception de la force majeure, avancée par la Turquie pour justifier le défaut de paiement de la dette, ne saurait être accueillie. L'ensemble des éléments du cas démontre cependant qu'il ne s'agissait nullement d'une situation d'une "impossibilité matérielle" de s'acquitter de la dette, mais éventuellement d'une situation d'"état de nécessité". Cela ressort, d'ailleurs, du passage suivant de la sentence de la Cour :

"L'exception de la force majeure, invoquée en première ligne, est opposable en droit international public aussi bien qu'en droit privé. Le Gouvernement impérial russe admet expressément ... que l'obligation pour un Etat d'exécuter les traités peut fléchir 'si l'existence même de l'Etat vient à être en danger, si l'observation du devoir international est ... self destructive'" (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XI, p. 443, et ST/LEG/13, op.cit., par. 394).

Dans un autre cas où la force majeure comme circonstance rendant impossible l'exécution d'une obligation a été expressément invoquée et longuement discutée, à savoir l'affaire de la "Société commerciale de Belgique" portée devant la Cour permanente de Justice internationale. Cependant, ce que disait le Gouvernement grec dans l'affaire c'était qu'il lui était impossible de verser à la société belge une certaine somme d'argent due en exécution d'une sentence arbitrale de droit interne "sans compromettre l'existence économique du pays et le fonctionnement normal des services publics". Ainsi, tout en parlant de "force majeure" et d'"impossibilité" d'adopter le comportement requis par l'obligation, le Gouvernement hellénique n'avait vraisemblablement pas à l'esprit une "impossibilité matérielle", mais plutôt une impossibilité de verser la somme en question sans léser par là un intérêt fondamental de l'Etat, c'est-à-dire une situation susceptible d'entrer dans le cadre d'une hypothèse d'"état de nécessité" (C.P.J.I., série C, No 87, p. 141 et 190. Voir aussi ST/LEG/13, op.cit., par. 278).

628/ Dans les deux cas, l'obligation mise en cause était une obligation de droit public interne plutôt qu'une obligation internationale proprement dite, mais l'omission du paiement dû a donné lieu à un différend international, l'Etat national des créanciers étant intervenu au titre de la protection diplomatique de ses ressortissants. La Cour, d'ailleurs, dans les arrêts rendus dans ces deux affaires, traite de la force majeure en tant que principe général, valable par rapport à n'importe quel système de droit, et non pas en tant que principe défini par un ordre juridique interne déterminé.

23) Dans l'affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France, le Gouvernement français, qui avait pris fait et cause pour ses ressortissants créanciers, soutenait que le Royaume serbo-croate-slovène était tenu de payer les montants dus aux créanciers des emprunts serbes sur la base du franc-or, tandis que le Royaume serbo-croate-slovène soutenait qu'il pouvait payer ces montants sur la base du franc-papier. A l'appui de sa thèse, ce dernier invoquait d'abord l'argument d'équité, à savoir que le traitement fait aux créanciers français de la Serbie n'était jamais que celui réservé par la France à ses propres créanciers. Ensuite, il invoquait l'argument juridique de l'existence d'une circonstance de "force majeure", constituée par l'"impossibilité matérielle" "d'exécuter un paiement en franc-or"<sup>629/</sup>. Dans son arrêt rendu le 29 juillet 1929, la Cour statua que la guerre avait sans doute rendu difficile à la Serbie l'exécution de son obligation, mais ne l'avait pas mise dans une situation d'impossibilité absolue quant à cette exécution. Elle relevait que le contenu de l'obligation contractée n'était pas de payer en francs-or mais de payer à son choix soit le montant de sa dette en francs-or soit l'équivalent en francs-papier de la somme calculée en franc-or. Aucune impossibilité matérielle ne s'opposait donc à l'exécution de l'obligation en question. Mais la Cour admettait implicitement que si l'on avait explicitement prévu l'obligation de payer "en espèces", il y aurait eu une véritable impossibilité matérielle et absolue d'exécution et dans ce cas la non-exécution n'aurait pas pu constituer une "violation" de cette obligation<sup>630/</sup>.

24) La Cour permanente de Justice internationale a pris la même position dans l'affaire relative au paiement en or des emprunts fédéraux brésiliens émis en France. Prenant une fois de plus fait et cause pour ses ressortissants, le Gouvernement français soutenait que les emprunts contractés par l'Etat brésilien devaient être payés sur la base de leur montant en francs-or, tandis que le Gouvernement brésilien soutenait qu'ils devaient être payés sur la base de leur montant en francs-papier. A ce propos, le Gouvernement brésilien se référait lui aussi à la "force majeure" et à l'"impossibilité" qui, à son avis, l'empêchaient

---

<sup>629/</sup> Voir intervention du Conseil de l'Etat serbo-croate-slovène du 22 mai 1929 (C.P.J.I., série C, No 16-III, p. 211 et 212).

<sup>630/</sup> C.P.J.I., série A, No 20/21, p. 33 à 40.

d'effectuer le paiement de la somme due calculée en francs-or<sup>631/</sup>. Le Gouvernement français n'admettait pas que dans le cas d'espèce une véritable impossibilité d'effectuer le paiement, ait existé<sup>632/</sup>. Dans son jugement du 12 juillet 1929, la Cour a fait sien sur ce point l'argument du Gouvernement français, mais ce faisant elle ne nia nullement le bien-fondé de la thèse selon laquelle la présence d'une circonstance rendant "matériellement impossible" l'exécution de l'obligation exclut l'illicéité du fait de l'Etat non conforme aux prescriptions de l'obligation en question<sup>633/</sup>.

25) Dans la pratique des Etats et la jurisprudence internationale, la "force majeure" et le "cas fortuit" ont aussi été invoqués comme circonstance excluant l'illicéité du fait de l'Etat dans le domaine de cette catégorie spéciale d'obligations de faire que sont les obligations internationales dites de "prévention"<sup>634/</sup>. C'est justement par rapport à ces obligations que le "cas fortuit" peut surtout jouer un rôle comme circonstance excluant l'illicéité d'un fait de l'Etat non conforme à une obligation internationale "de faire". Lorsque l'obligation internationale est de veiller à ce qu'un événement dû à autrui ne se produise, ce qu'il peut avoir de "fortuit" est la survenance de l'événement lui-même. En d'autres termes, le caractère nettement inattendu et imprévisible de cet événement donne alors à sa réalisation éventuelle un aspect de "cas fortuit" et c'est cet aspect qui peut avoir mis les organes étatiques dans l'impossibilité matérielle de se conformer à l'obligation ou de se rendre compte que leur comportement pouvait ne pas être celui qui était susceptible d'avoir, par rapport à un tel événement, l'effet de prévention prévu par l'obligation.

---

<sup>631/</sup> Mémoire du Gouvernement brésilien du 2 juillet 1928 (C.P.J.I., série C, No 16-IV, p. 153, 155, 156 et 158). Voir aussi contre-mémoire brésilien du 30 septembre 1928 (ibid., p. 240).

<sup>632/</sup> Contre-mémoire du Gouvernement français du 1er octobre 1928 (ibid., p. 255 et 257). Voir aussi le mémoire du Gouvernement français du 29 juin 1928 (ibid., p. 186) et l'intervention orale de son Conseil (ibid., p. 109).

<sup>633/</sup> C.P.J.I., série A, No 20/21, p. 120.

<sup>634/</sup> Par cette dénomination, on entend désigner ces obligations internationales qui exigent de l'Etat une activité visant à éviter que des événements préjudiciables pour des Etats ou des particuliers étrangers se produisent; des événements qui peuvent avoir leur origine soit dans la nature, soit, ce qui est plus fréquent, dans l'activité de particuliers et, en tout cas, de personnes dont l'action n'est pas attribuable à l'Etat lui-même.

En écartant par sa présence la possibilité de charger l'Etat d'une négligence coupable<sup>635/</sup> ce caractère de "cas fortuit" peut donc valoir, sur le plan international, comme justification d'un manque éventuel de prévention.

26) Parmi les exemples nombreux, on peut mentionner l'Affaire Prats. En 1862, pendant la guerre civile américaine, un navire anglais et sa cargaison furent brûlés par les confédérés insurgés. La cargaison appartenait à un ressortissant mexicain, Salvador Prats, lequel présenta contre les Etats-Unis d'Amérique une réclamation qui fut soumise à la Commission mixte Etats-Unis-Mexique, créée par la Convention du 4 juillet 1868. Les commissaires américain et mexicain furent d'accord pour rejeter la réclamation. Le Commissaire des Etats-Unis, Wadsworth, fit valoir que le Gouvernement de son pays ne pouvait pas être tenu de protéger les étrangers et leurs biens sur le territoire soustrait à son contrôle et soumis à celui des insurgés, tant que cet état de choses se poursuivait<sup>636/</sup>. Le Commissaire mexicain Palacio insista tout particulièrement sur la notion de "possible" comme limite de l'obligation de protection et à ce propos, il fit observer :

"Le 'possible' marque en effet la limite de toutes les obligations humaines et les plus strictes et les plus sacrées d'entre elles ne peuvent être portées au-delà. Vouloir outrepasser cette limite serait prétendre à l'impossible, et les juristes et la doctrine qui ont énoncé la maxime 'à l'impossible nul n'est tenu' ne se sont faits que les interprètes du bon sens ... Dans de telles circonstances [état de guerre], il n'est pas dans le pouvoir d'une nation de prévenir ou d'éviter les préjudices que les rebelles causent ou ont l'intention de causer ... et puisque à l'impossible nul n'est tenu, la responsabilité cesse dès lors d'exister. Il n'y a pas de responsabilité sans faute (culpa) et, comme on le sait, il n'y a pas de faute (culpa) à n'avoir pas fait l'impossible. La faute est essentiellement dépendante de la volonté, mais comme la volonté s'efface complètement devant la force à laquelle on ne peut résister, il est clair qu'à l'égard des actes accomplis sous l'influence de cette force ... à laquelle on ne peut opposer une force égale ou plus puissante, les notions de faute, de préjudice ou de responsabilité cessent d'être pertinentes.

---

<sup>635/</sup> Cela dit, on n'entend certes pas réduire les cas dans lesquels l'Etat ne peut pas être accusé de négligence coupable et être tenu pour internationalement responsable de ne pas avoir empêché un événement de se produire, au seul cas où l'événement en question, à cause de son caractère inattendu et imprévisible prend l'aspect d'un véritable "cas fortuit". Il peut y avoir d'autres raisons plausibles d'exclure l'existence de cette négligence, compte tenu aussi du fait que le degré de diligence requise aux fins de prévention varie d'après le contenu de l'obligation et d'après les aspects spécifiques de chaque cas d'espèce.

<sup>636/</sup> J.B. Moore, History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a party, Washington, U.S. Government Printing Office, vol. III, p. 2889 et SI/LEG/13, op.cit., par. 341.

Il n'y a pas lieu de s'étonner què l'on parle de violence (vis major) quand il est question de nations, y compris des plus puissantes 637/11 [traduit de l'original anglais par le Secrétariat].

27) Pendant la Guerre civile américaine, en 1864, une vingtaine de membres de l'armée des Confédérés réussirent à se faufiler à travers les mailles de la frontière entre le Canada et les Etats-Unis et, parvenus à Saint-Albans dans le Vermont, y détruisirent des propriétés et pillèrent le village, pour rentrer ensuite au Canada avec le butin. Le Gouvernement des Etats-Unis reprocha aux autorités canadiennes d'avoir manqué au devoir de prévenir des opérations militaires contre les Etats-Unis depuis le sol canadien. Mais le Gouvernement britannique répondit qu'aucune négligence ne pouvait être attribuée aux autorités canadiennes, et que ce qui s'était passé ne pouvait en aucune manière être prévu. La Commission mixte Etats-Unis-Grande-Bretagne instituée par le Traité du 8 mai 1871, rejeta la réclamation des Etats-Unis dans sa décision relative à l'Affaire du raid de Saint Albans, en soulignant particulièrement l'impossibilité pour les autorités canadiennes de découvrir la préparation du raid, conçu et préparé dans le plus grand secret 638/.

---

637/ J.B. Moore, op.cit., p. 2893 et suivantes et ST/LEG/13, op.cit., par. 341. Parmi les nombreux cas où l'on peut relever des prises de position analogues, voir, par exemple, les affaires Egerton et Barnett, Biens britanniques dans la zone espagnole du Maroc, Home Insurance Company, dans le document ST/LEG/13, op.cit., par. 354, 412 à 420 et 426 à 429. Des prises de position également pertinentes ressortent aussi de l'examen de l'Affaire du paiement des réparations allemandes prévues par l'article 260 du Traité de Versailles, où il fut question de l'incidence de la force majeure sur l'obligation incombant à l'Allemagne d'entrer en possession de certaines entreprises ou concessions dont les ressortissants allemands étaient titulaires (ST/LEG/13, op.cit., par. 409 à 411).

638/ Le Commissaire Fraser, dont l'opinion fut acceptée par la majorité de la Commission observa :

"Le raid sur St Albans a été effectué par un petit groupe d'hommes qui ont pénétré dans la place à partir du Canada sans manifester la moindre intention hostile ... L'affaire a été préparée avec une telle discrétion\* que je ne puis dire que si les officiers de Sa Majesté au Canada n'en ont pas eu connaissance c'est peut-être en raison d'un manque de diligence de leur part\*. Je pense plutôt que c'est parce que la diligence\* qu'une nation peut raisonnablement exiger d'une autre en pareil cas n'aurait pas pu permettre de la découvrir\*". Voir J.B. Moore op.cit., vol. IV, p. 4054 [traduit de l'original anglais par le Secrétariat].

28) Plus ou moins vers la même époque, un bateau à bord duquel voyageait M. Wipperman, consul des Etats-Unis au Venezuela, s'ensabla le long d'une côte peu habitée de ce pays. Des tribus indiennes attaquèrent le bateau et pillèrent les biens du consul. Le Gouvernement des Etats-Unis demanda réparation au Venezuela qui, à son avis, avait manqué aux devoirs de protection d'un consul étranger. Le différend fut soumis à la Commission des réclamations Etats-Unis-Venezuela, instituée par la Convention du 5 décembre 1885. S'exprimant au nom de la Commission, le commissaire Findlay rejeta la réclamation américaine en relevant qu'il ne pouvait pas y avoir de commune mesure, entre le cas d'un consul résidant dans une grande ville et attaqué par des éléments hostiles que la police ou l'armée doivent garder sous leur contrôle, et "le préjudice accidentel\* subi par une personne que rien ne distingue des autres, qui voyageait non pas en sa qualité de consul, mais comme simple passager d'un navire qui a eu la malchance d'échouer sur une côte peu fréquentée, exposée aux attaques des sauvages qu'aucune prévoyance raisonnable n'aurait permis de prévenir ... rien ... ne permet d'affirmer que le gouvernement ait eu vent de cette attaque ou ait eu un motif quelconque de s'y attendre ... l'attaque étant un de ces événements occasionnels et inattendus contre lesquels on ne peut se prémunir par une prévoyance ordinaire et raisonnable"<sup>639/</sup>. [traduit de l'original anglais par le Secrétariat]

29) Une prise de position analogue figure dans l'opinion exprimée par le même commissaire Findlay à propos de l'affaire Brissot et al. Rejetant la responsabilité du Venezuela pour les dommages subis par le navire américain Apure, attaqué par un groupe de rebelles alors qu'il transportait le Général García, Président de l'un des Etats formant la République du Venezuela, le Commissaire releva que le Gouvernement vénézuélien : "...n'était\* certainement pas en mesure de prévoir ou de prévenir l'assaut meurtrier ... le Général García et son détachement à bord de l'Apure ... ne semblent certainement pas s'être attendus à des difficultés à cet emplacement précis. L'attaque était une embuscade et constituait une surprise totale." Il serait ... parfaitement injuste de tenir le Venezuela responsable de ne pas avoir prévenu ou empêché une action, dont même les premiers intéressés et les protagonistes sur le lieu de l'action ignoraient tout"<sup>640/</sup>. [traduit de l'original anglais par le Secrétariat]

---

<sup>639/</sup> Voir J.B. Moore, op.cit. vol. III, p.3040 à 3043, et ST/LEG/13, op.cit., par. 349 et 350.

<sup>640/</sup> J.B. Moore, op.cit. vol. IV. p. 2969, et ST/LEG/13, op.cit., par. 352.



30) Rappelons enfin la décision du 19 mai 1931 de la Commission de réclamations Grande-Bretagne-Mexique, instituée par la Convention du 19 novembre 1926, sur l'Affaire Gill. John Gill, ressortissant britannique, résidant au Mexique, avait eu sa maison détruite par une action soudaine et imprévue d'opposants au Gouvernement Madero. La Commission exclut qu'un gouvernement puisse être tenu pour responsable de ne pas avoir prévenu un événement préjudiciable, lorsque le manque d'une action préventive n'est pas dû à négligence, mais à une véritable impossibilité pour les autorités gouvernementales de prendre rapidement des mesures de protection face à une "situation inattendue"<sup>641/</sup>. Ce cas donc, comme les autres précédemment cités, confirme que d'après la jurisprudence internationale - tout comme, par ailleurs, d'après la pratique des gouvernements - l'illicéité internationale du défaut de prévention par un Etat d'un événement préjudiciable pour un Etat ou pour des particuliers étrangers, est à exclure là où l'événement en question était à un tel point inattendu et imprévisible que sa réalisation dans ces conditions ne pouvait apparaître que comme un "cas fortuit".

31) L'"impossibilité matérielle" comme justification de la non-exécution des obligations internationales de "prévention" a été également invoquée en ce qui concerne des situations autres que celles où l'Etat obligé avait perdu par suite d'une insurrection ou pour d'autres raisons le contrôle du territoire. On peut rappeler à ce sujet l'Affaire du détroit de Corfou et les avis opposés de la majorité de la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 9 avril 1949 et du juge Krylov dans l'opinion dissidente jointe par lui à l'arrêt. Dans ce dernier, la Cour affirma que s'il n'était pas prouvé que l'Albanie ait posé elle-même les mines dans les eaux du détroit, il n'en était pas moins sûr que ce pays ne pouvait pas ignorer l'existence de ces mines. L'Albanie avait donc tout au moins l'obligation de notifier leur présence aux navires étrangers : elle pouvait et devait le faire immédiatement, même si les mines avaient été posées peu de temps avant la catastrophe qu'elles provoquèrent au préjudice de navires de guerre britanniques. Cette grave omission engageait en conséquence la responsabilité internationale de l'Albanie<sup>642/</sup>. Dans son opinion dissidente,

---

<sup>641/</sup> Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, volume V, p. 159, et ST/LEG/13, op. cit., par. 463.

<sup>642/</sup> C.I.J. Recueil 1949, p. 23.

le juge Krylov quant à lui nie la violation par l'Albanie de l'obligation d'avertir les navires britanniques du péril qu'ils couraient. Même en admettant que ce pays ait connu l'existence du champ de mines avant la date de l'incident, les gardes-côtes albanais n'avaient pas, d'après l'auteur de l'opinion, la possibilité d'en avertir avant cette date les navires en question, le temps et les moyens techniques leur ayant fait défaut<sup>643/</sup>. L'opinion majoritaire de la Cour et l'opinion dissidente ne divergeaient donc que sur le point de fait de la possibilité matérielle pour les autorités albanaises d'avertir à temps les navires britanniques du danger. Mais elles s'accordaient en revanche pour reconnaître que si vraiment il y avait eu pour l'Albanie "impossibilité matérielle" d'aviser les navires britanniques, aucune violation de l'obligation et, par conséquent, aucun fait internationalement illicite n'auraient pu être reprochés à ce pays.

32) En dépit de divergences quant à l'emploi des termes et quant à la définition des notions, une analyse attentive des opinions exprimées par les auteurs d'ouvrages scientifiques<sup>644/</sup> permet de dire que ceux-ci sont pratiquement unanimes pour reconnaître qu'il y a exclusion de l'illicéité<sup>645/</sup> du fait de l'Etat si celui-ci se trouvait dans l'impossibilité matérielle d'adopter un comportement différent de celui qui fut le sien dans un cas concret donné et qui n'était pas conforme à une obligation internationale existant à sa charge. Certains auteurs affirment expressément qu'une impossibilité matérielle d'exécution de l'obligation exclut l'illicéité du fait non conforme à cette dernière<sup>646/</sup>, d'autres, et cela revient pratiquement au même, soulignent la nécessité que le fait ait été "volontaire", "librement adopté", etc., pour qu'il y ait illicéité et, par

---

<sup>643/</sup> C.I.J. Recueil 1949, p. 72.

<sup>644/</sup> Voir notamment celle effectuée par le Secrétariat, ST/LEG/13, op. cit., par. 487 à 560.

<sup>645/</sup> Certains auteurs parlent d'"exclusion de la responsabilité". Sur ce point, voir les remarques faites dans le commentaire introductif au présent chapitre du projet.

<sup>646/</sup> Par exemple, B. Cheng, op. cit., p. 223, écrit : "Il ne peut y avoir d'acte illicite que procédant de la libre volonté de celui qui a causé le tort. Il n'y a pas d'acte illicite\* si l'événement a eu lieu indépendamment de sa volonté, d'une manière qu'il ne pouvait contrôler, en bref s'il résulte de la force majeure; car l'obligation dont la violation constitue l'acte illicite cesse dès qu'il devient impossible de l'exécuter\*\* [traduit par le Secrétariat de l'original anglais]. Voir aussi C.G. Tenekidès, loc. cit., p. 785.

conséquent, responsabilité<sup>647/</sup>. De nombreux auteurs mentionnent la "force majeure" comme circonstance excluant l'illégalité et, quelles que soient l'acceptation et l'étendue qu'ils attribuent à cette expression, il est hors de doute qu'ils font entrer dans la "force majeure" l'hypothèse d'une situation mettant l'Etat dans l'impossibilité absolue de se conformer à l'obligation<sup>648/</sup>. En outre, l'exclusion de l'illégalité du fait de l'Etat dans des conditions qui rendent absolument impossible l'exécution de son obligation est implicitement mais obligatoirement acceptée par les auteurs qui, sans faire explicitement appel aux notions de "force majeure" et d'"impossibilité d'exécution", excluent que l'Etat puisse

---

<sup>647/</sup> Ainsi G. Sperduti, "Sulla colpa in diritto internazionale", Comunicazioni e studi, Milan, Giuffrè, vol. III (1950), p. 103, affirme que la force majeure exclut l'illégalité et fait suivre cette affirmation du commentaire suivant : "La force majeure exerce, quant à la responsabilité d'une entité abstraite ..., une influence analogue à la violence sur la personne des organes en ce qui concerne la validité des actes juridiques; dans les deux cas, étant donné l'impossibilité psychologique de se déterminer (vis absoluta) ou de se déterminer librement (vis compulsiva) à agir comme il convient d'agir, l'activité qui est le fait de l'individu-organe, soit ne peut être considérée comme propre à l'entité, soit, en tout état de cause, du fait même de ses circonstances anormales, n'engendre pas les conséquences relevant d'une activité de l'entité" [traduit par le Secrétariat de l'original italien]. De même E. Jiménez de Aréchaga, loc. cit., p. 544, écrit que "il n'y a pas responsabilité si un dommage se produit indépendamment de la volonté de l'agent de l'Etat et par suite de la force majeure" [traduit par le Secrétariat de l'original anglais]. Pour H. Sibert, Traité de droit international public, Paris, Dalloz, 1951, t. II, p. 311, il faut que le fait dommageable soit imputable à son auteur, "qu'il résulte de sa libre détermination". De même pour G. Schwarzenberger, "The fundamental principles of international law", Recueil des cours ..., 1955-I, Leyde, Sijthoff, 1956, t. 87, p. 351, il faut, pour qu'il y ait responsabilité, que "l'acte illégitime ... soit volontaire". Voir aussi R. Quadri, op. cit., p. 589, et I. Brownlie, Principles of Public International Law (op. cit.), p. 423.

<sup>648/</sup> Voir, par exemple, J. Basdevant, loc. cit., t. 58, p. 555; J. Personnaz, La réparation du préjudice en droit international public, Paris, Sirey, 1938, p. 62 et 63; L. Delbez, op. cit., p. 368; R. Luzzatto, "Responsabilità e colpa in diritto internazionale", Rivista di diritto internazionale, 1968, p. 93; D. Ruzié, Droit international public, Paris, Dalloz, 1978, p. 56; M. Giuliano, op. cit., t. I, p. 601. Particulièrement nombreux sont les auteurs qui ont indiqué la "force majeure" comme circonstance justifiant des comportements non conformes à des obligations de l'Etat concernant le traitement des étrangers : voir ST/LEG/13, op. cit., par. 538 et suiv. La position de J. Goebel, "The International Responsibility of States for Injuries sustained by aliens on account of mob violence, insurrections, and civil war", mérite d'être rappelée là où il dit que "La notion de force majeure est une notion de droit interne qui a été reprise dans la jurisprudence internationale pour permettre à un Etat d'échapper à la responsabilité dans des cas où il serait sans cela responsable" (American Journal of international law, vol. 8, n° 4 (octobre 1914), p. 813).

être tenu pour responsable dans les cas où, non seulement aucun dol, mais aucune négligence ne sauraient lui être reprochés. Il est en effet difficile d'imaginer que l'on puisse attribuer une négligence à l'Etat dont le comportement a été dicté par l'impossibilité absolue dans laquelle il se trouvait, indépendamment de sa volonté, d'agir autrement<sup>649/</sup>.

33) La contribution de la doctrine à la définition du "cas fortuit", et partant à sa différenciation de la "force majeure", n'est pas particulièrement riche. L'intérêt de la doctrine<sup>650/</sup> est centré sur la polémique entre les tenants de la thèse selon laquelle la responsabilité internationale des Etats pour des faits non conformes à une obligation internationale serait une responsabilité "objective"<sup>651/</sup> et ceux de la thèse opposée qui voient une condition de l'existence d'un fait internationalement illicite de l'Etat, générateur de responsabilité, dans le caractère sinon intentionnel, tout au moins négligent, de la conduite de l'organe de l'Etat<sup>652/</sup>. Les auteurs et notamment les tenants, plus nombreux, de la deuxième thèse, se sont surtout penchés sur la définition de la "négligence" et sur la détermination de la ligne de partage entre une conduite qui reste "excusable", bien que non conforme à une obligation internationale, et une conduite dans laquelle il faut reconnaître une véritable "violation" de ladite obligation. Il va de soi, néanmoins, que pour les représentants de ce deuxième courant, l'hypothèse du "cas fortuit" rentre sans l'ombre d'un doute dans le cadre des circonstances excluant toute négligence coupable dudit organe et, partant, tout caractère internationalement illicite de son action ou omission. Il ne faut d'ailleurs pas croire que ceux qui conçoivent la responsabilité internationale comme une responsabilité indépendante de la "faute" de l'organe agissant, aillent jusqu'à nier quelque chose d'aussi normal finalement que l'exclusion de

---

<sup>649/</sup> Certains auteurs, R. Quadri et G. Sperduti, par exemple, estiment par contre que l'on ne saurait considérer fondée la proposition inverse, qui dirait que l'exigence que le fait de l'Etat soit commis volontairement impliquerait nécessairement qu'il n'y ait pas eu négligence de sa part. Il y a des tenants de la thèse qui voient dans la "force majeure" une circonstance excluant l'illicéité et qui, comme Personnaz, Delbez et Ruzié, considèrent en même temps que l'absence de "faute" ou de "négligence" ne suffit pas à exclure l'illicéité.

<sup>650/</sup> Un exposé détaillé figure au document ST/LEG/13, op. cit., par. 488 et suiv. Voir aussi le compte rendu très nuancé des différentes positions établi par R. Luzzatto, loc. cit., p. 53 et suiv.

<sup>651/</sup> Voir, pour les principaux, ST/LEG/13, p. 308 et 309.

<sup>652/</sup> Voir, pour les principaux, ibid., p. 307 et 308.

la responsabilité de l'Etat pour une conduite adoptée dans une situation de "cas fortuit". Il y a au contraire parmi eux des auteurs d'études des plus récentes et des plus approfondies qui prennent ouvertement position en faveur de cette exclusion<sup>653/</sup>.

34) Il est également à noter que la "force majeure" est expressément mentionnée en tant que circonstance excluant en droit international l'illicéité d'un fait commis par un Etat, ou bien la responsabilité internationale découlant de ce fait, dans deux projets de codification, à savoir le projet préparé par García Amador pour la Commission du droit international et le projet élaboré par Graefrath et Steiniger. Même si l'acceptation dans laquelle l'expression "force majeure" est prise dans ces textes paraît être plus large que celle d'une circonstance rendant matériellement impossible l'exécution de l'obligation, il va de soi que l'hypothèse de l'impossibilité matérielle y est nécessairement comprise<sup>654/</sup>. D'autre part, le fait que les autres projets de codification ne mentionnent pas expressément cette circonstance d'exclusion de l'illicéité ne saurait être nécessairement interprété dans le sens d'une négation de la valeur de la "force majeure" comme circonstance excluant l'illicéité d'un fait de l'Etat, surtout plus qu'ils ne mentionnent pas non plus d'autres circonstances excluant l'illicéité<sup>655/</sup>.

---

<sup>653/</sup> R. Luzzato, loc. cit., p. 93, affirme l'existence d'obligations de réparer engendrées par des faits étatiques en dépit de l'impossibilité de considérer ces derniers comme "illicites" parce que commis sans dol ni négligence. Mais il souligne en même temps la possibilité qu'une telle obligation de réparer soit exclue au cas où le fait étatique aurait été dû à la "force majeure" ou au "cas fortuit".

<sup>654/</sup> D'après l'article 17, paragraphe 1, de l'avant-projet révisé soumis en 1961 à la Commission par F.V. García Amador : "L'acte ou l'omission n'est pas imputable à l'Etat lorsqu'il est dû à un cas de force majeure qui empêche l'Etat de remplir l'obligation internationale en cause et ne résulte pas d'un acte ou d'une omission des organes ou fonctionnaires dudit Etat" (Annuaire ... 1961, vol. II, p. 50, doc. A/CN.4/134 et Add.1). L'article 10, paragraphe 6, du projet de B. Graefrath et P. Steiniger se lit comme suit : "Die Entschädigungspflicht entfällt bei höherer Gewalt sowie im Falle eines Staatsnotstandes" (L'obligation de réparer cesse d'exister s'il y a force majeure ou état de nécessité) (Wissenschaftliche Zeitschrift des Humboldt-Universität zu Berlin, Gesellschafts und Sprachwissenschaftliche Reihe, 1973, vol. XXII, No 6, p. 468).

<sup>655/</sup> Voir à ce sujet l'analyse effectuée par le Secrétariat dans le document ST/LEG/13, op. cit., par. 561 et suiv.

35) Quant au "cas fortuit", s'il est vrai qu'il n'est pas spécifiquement mentionné comme circonstance excluant l'illicéité d'un fait de l'Etat dans les projets de codification, il demeure néanmoins que plusieurs d'entre eux subordonnent en général l'existence<sup>656/</sup> d'une responsabilité internationale de l'Etat à la condition que les faits générateurs de cette responsabilité, les faits d'omission du moins<sup>657/</sup>, soient entachés de dol ou de négligence. D'autres projets posent cette même condition par rapport au domaine plus restreint qui forme leur objet, à savoir celui des faits portant préjudice à des étrangers dans leur personne ou leurs biens<sup>658/</sup>. D'autres encore en font autant par rapport à des faits non conformes à des obligations de prévention<sup>659/</sup>. L'hypothèse du "cas fortuit" est donc implicitement incluse au nombre des hypothèses dans lesquelles lesdits projets excluent la naissance d'une responsabilité internationale.

36) L'examen de la pratique des Etats et de la jurisprudence internationale ainsi que de la doctrine, permet de conclure, de l'avis de la Commission, qu'en droit international aussi il y a un principe bien établi et unanimement reconnu d'après lequel un fait de l'Etat non conforme à ce qu'une obligation internationale requerrait autrement de lui ne constitue pas un fait internationalement illicite dudit Etat si celui-ci, à la suite d'une situation de "force majeure" ou de "cas fortuit", se trouve dans l'"impossibilité matérielle" d'agir autrement ou de se rendre compte qu'il n'agit pas en conformité avec l'obligation. Quelques précisions sont cependant utiles pour bien définir les conditions, dans lesquelles

---

<sup>656/</sup> ST/LEG/13, op. cit., par. 561 et suiv.

<sup>657/</sup> Voir l'article 1, par. 2, du projet de K. Strupp (Annuaire ... 1969, vol. II, p. 158, doc. A/CN.4/217 et Add.1) et l'article 3 du projet de A. Roth (ibid.).

<sup>658/</sup> Voir l'article 1 du projet de l'Association japonaise de droit international (ibid., p. 146) et l'article 1 de la résolution adoptée en 1927 par l'Institut de droit international (Annuaire ... 1956, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96).

<sup>659/</sup> Voir les articles 10, 11, 12 et 14 du projet élaboré en 1929 par la Harvard Law School (ibid., p. 229 et 230) et les articles 3, par. 1 a) et b) et 5 à 13 du projet élaboré par la même école en 1961 (Annuaire ... 1969, vol. II, p. 147 et suiv., doc. A/CN.4/217 et Add.1) et l'article 7 de l'avant-projet révisé établi par García Amador en 1961. A propos de cette dernière disposition, il peut être intéressant de relever qu'en se référant à la détermination de la responsabilité internationale de l'Etat à l'occasion de préjudices causés à un étranger par des agissements de particuliers, elle indique expressément qu'aux fins de cette détermination "on tient compte, en particulier, du caractère prévisible\* de l'acte dommageable" (Annuaire ... 1961, vol. II, p. 49, doc. A/CN.4/134 et Add.1). Ce qui implique que l'hypothèse du "cas fortuit" est nécessairement exclue du nombre des cas où la responsabilité peut être établie, le "cas fortuit" étant, par définition, celui d'un événement imprévisible.

cette conclusion se justifie. En premier lieu, la "force majeure" doit être effectivement "irrésistible" et la survenance d'un événement extérieur doit être objectivement "imprévue"; autrement dit, l'Etat ne doit avoir aucune possibilité réelle de se soustraire aux effets d'une telle force ou d'un tel événement. En deuxième lieu, il faut que l'Etat obligé n'ait pas lui-même contribué, intentionnellement ou par sa négligence, à la survenance de la situation d'"impossibilité matérielle" qui l'empêche de se conformer à l'obligation ou de s'apercevoir de la non-conformité du comportement adopté à l'obligation. Un Etat ne pourra pas invoquer, par exemple, la destruction du bien qu'il était tenu de remettre à un autre Etat, pour se justifier de ne pas l'avoir remis, au cas où lui-même l'aurait sciemment détruit ou fait détruire ou n'aurait pas par négligence empêché que la destruction se produise. De même, il ne pourra pas invoquer une avarie des moteurs pour justifier la pénétration de son avion dans l'espace aérien d'un autre Etat, si c'est à sa propre action ou à sa négligence que l'avarie doit être attribuée. Il est alors vrai qu'au moment où il adopte le comportement non conforme à l'obligation internationale qui lui incombe, il se trouve dans l'impossibilité d'agir autrement, ou de se rendre compte que son comportement contrevient à l'obligation, mais c'est à lui-même qu'il doit de s'être trouvé dans cette situation, laquelle ne peut donc lui fournir ni justification ni excuse<sup>660/</sup>.

37) Si les conditions ci-dessus mentionnées se trouvent réunies, nul doute que l'"impossibilité matérielle" résultant de la "force majeure" ou du "cas fortuit" a pour effet d'exclure l'illicéité du fait de l'Etat qui s'est réalisé dans ces conditions, bien qu'un tel fait ne soit pas conforme à ce qu'autrement l'obligation requerrait de lui. L'obligation dont l'exécution est rendue impossible pour raisons de "force majeure" ou de "cas fortuit" est une obligation qui subsiste mais qui, en l'espèce, est rendue définitivement ou temporairement inopérante. Aucune violation de cette obligation ne peut se produire dans de telles circonstances. L'élément objectif du fait illicite fait défaut. Il n'y a donc pas fait internationalement illicite.

660/ C'est à cette condition que le Gouvernement suisse se référait (voir ci-dessus, par. 8) lorsque, dans sa réponse au point V de la demande d'informations soumise par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, il mentionnait expressément le "cas fortuit" et la "force majeure" comme circonstances excluant la responsabilité internationale, mais en précisant qu'il était entendu "que l'Etat pourrait quand même être tenu pour reponsable si le cas fortuit ou le cas de force majeure avaient été précédés d'une faute sans laquelle aucun préjudice n'aurait été causé à un Etat tiers dans la personne ou les biens de ses ressortissants\*".

38) En relation avec ce qui est dit au paragraphe précédent, la Commission désire préciser que dans les cas où un fait de l'Etat est un fait ayant un caractère de continuité, la question se pose de savoir quel serait l'effet de la cessation éventuelle, pendant que le fait de l'Etat se poursuit, de la situation de force majeure ou de "cas fortuit" qui existait au moment où ce fait a commencé. D'après la Commission, il est hors de doute que s'il n'y a pas de changement dans le comportement de l'Etat, ce comportement, qu'il consiste en une action ou en une omission, deviendra un fait internationalement illicite à partir du moment où la situation de "force majeure" ou de "cas fortuit" aura cessé d'exister<sup>661/</sup>. Dans le cas d'une "obligation de ne pas faire", de s'abstenir de déverser en mer des hydrocarbures par exemple, tout déversement dont l'illicéité n'est exclue que parce que commis par "force majeure" ou "cas fortuit" devient illicite s'il se poursuit, dès que la situation de "force majeure" ou de "cas fortuit" cesse. Dans le cas d'une "obligation de faire", de livrer du charbon ou un autre produit du sous-sol par exemple, l'omission de cette livraison, excusée si elle est due à une calamité ou à une autre cause naturelle, devient illicite à partir du moment où les conditions permettant d'effectuer l'extraction et d'assurer la livraison seront rétablies<sup>662/</sup>. En d'autres termes, l'effet d'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat se produit uniquement par rapport à cette partie du fait continu qui s'est déroulé pendant que la situation de force majeure ou de cas fortuit subsistait.

---

<sup>661/</sup> En 1915, deux zeppelins allemands pénétrèrent dans l'espace aérien des Pays-Bas neutres et, bien qu'à un moment donné on leur signalât leur position et on les mit en demeure d'atterrir, ils continuèrent leur route. Le Gouvernement néerlandais fit valoir que même si les deux zeppelins pouvaient avoir été amenés à survoler le territoire néerlandais par une erreur fortuite, leur comportement après qu'on leur eut révélé la situation n'était plus justifiable. Le Gouvernement allemand reconnut le bien-fondé de la protestation néerlandaise et présenta ses regrets. Voir G.H. Hackworth, op. cit., vol. VII, p. 551 et 552.

<sup>662/</sup> Dans l'Affaire de la Société commerciale de Belgique, le Conseil du Gouvernement belge a déclaré que "dans les obligations portant sur des choses fongibles, comme une somme d'argent, il n'y a jamais de force majeure, il peut seulement y avoir un état d'insolvabilité, plus ou moins prolongé, qui n'affecte pas l'obligation juridique de payer" (C.P.J.I., série C, No 87, p. 270). Or, il peut très bien y avoir une situation de "force majeure", par exemple, qui empêche à un moment donné de payer, mais cette situation est, de par sa nature, temporaire. Une fois qu'elle a disparu l'obligation redevient automatiquement opérante et si, à ce moment-là, l'Etat obligé continue de ne pas se conformer à son obligation, il y aura fait illicite de sa part.



39) Certains membres de la Commission, tout en reconnaissant le principe de l'exclusion de l'illicéité d'un fait de l'Etat commis dans des circonstances relevant des dispositions du présent article, se sont cependant demandé si, là où le fait commis dans des conditions de "force majeure" ou de "cas fortuit" aurait quand même causé des dommages matériels, il était juste d'en laisser toute la charge à l'Etat ayant subi lui-même ou dans la personne de ses ressortissants, les dommages en question. Il ne leur semblait pas équitable en effet que ces dommages, bien qu'étant en quelque sorte une conséquence de l'impondérable, fussent supportés uniquement par leurs victimes, au moins tout aussi innocentes que leurs auteurs. A leur avis il serait juste d'envisager au moins une répartition de ces dommages. La Commission a souscrit aux vues de ces membres, en soulignant que l'article ici formulé excluait l'illicéité du fait de l'Etat non conforme à une obligation internationale commis pour cause de force majeure et de cas fortuit et par conséquent l'attribution audit Etat d'une responsabilité pour fait illicite, mais n'excluait pas la possibilité que des règles différentes interviennent dans de tels cas et mettent à la charge de l'Etat d'éventuelles obligations de dédommagement total ou partiel, non liées à la perpétration d'un fait illicite. D'après la Commission, une étude approfondie de ces obligations pourrait être effectuée soit dans le cadre de la deuxième partie du rapport sur la responsabilité des Etats pour faits illicites, soit dans celui du rapport sur la responsabilité découlant de faits internationalement licites.

40) Pour ce qui a trait à la formulation de l'article, la Commission tient à relever que le libellé du paragraphe 1 met bien en évidence, par l'adjectif "irrésistible" qui accompagne le mot "force", qu'il doit s'agir, dans le cas concret, d'une contrainte à laquelle l'Etat n'était pas en mesure de se soustraire ou de s'opposer par ses propres moyens. Les adjectifs "extérieur" et "imprévu" qui suivent le terme "événement" mettent en relief qu'il doit s'agir d'un événement à la survenance duquel l'Etat est resté étranger<sup>663/</sup> et que cette survenance ne devait pas avoir été auparavant prévue ni non plus rentrer dans le domaine du facilement prévisible. L'expression "en dehors de son contrôle" confirme, à propos de l'événement ce que l'on vient de dire de l'adjectif

---

<sup>663/</sup> Par contre, cet adjectif n'entend pas introduire l'idée que cet événement doive nécessairement se produire en dehors des frontières de l'Etat. La Commission a décidé de garder le mot "extérieur", que certains membres considéraient superflu, pour éviter que des doutes ne subsistent sur le point qu'elle a entendu souligner.

"irrésistible" qui suit le mot "force". L'événement doit être un fait qui se produit et cause ses effets sans que l'Etat puisse exercer sur lui une influence en vue d'y remédier ou d'en prévenir les conséquences. L'adverbe "matériellement" qui précède le terme "impossible" veut marquer qu'il ne suffirait pas, aux fins des dispositions de l'article, que la "force irrésistible" ou l'"événement extérieur imprévu" aient rendu très difficile à l'Etat d'agir conformément à l'obligation ou de se rendre compte que son comportement contrevenait à l'obligation. Autrement dit, la Commission a voulu souligner que l'Etat ne doit avoir eu à cet égard aucune possibilité. Enfin, la construction du membre de phrase "qui a rendu matériellement impossible à l'Etat ..., etc." entend mettre en évidence qu'un lien de causalité doit avoir existé entre la "force irrésistible" ou l'"événement extérieur imprévu", d'une part, et l'"impossibilité matérielle" rencontrée par l'Etat de l'autre.

41) Le libellé du paragraphe 2 précise que "le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'impossibilité matérielle". Son but est d'énoncer expressément l'autre condition qui est requise pour que les dispositions du paragraphe 1 puissent s'appliquer. Si l'Etat apporte d'une manière ou d'une autre, intentionnellement ou aussi par négligence, une contribution à la survenance de la situation d'impossibilité matérielle créée par la "force majeure" ou par le "cas fortuit", l'exclusion de l'illicéité du fait commis par l'Etat ne se produit pas, même s'il y a concurrence d'autres facteurs qui échappent réellement à son contrôle.

42) La Commission s'est enfin demandé si, compte tenu des remarques déjà faites à ce sujet, il y avait ou non lieu d'ajouter à l'article un troisième paragraphe précisant que l'exclusion de l'illicéité du fait de l'Etat commis dans les conditions indiquées aux paragraphes 1 et 2 doit rester sans préjudice de la possibilité que l'Etat ayant commis le fait en question encoure, à d'autres titres que celui d'une responsabilité pour fait illicite, certaines obligations, celle par exemple d'indemniser les dommages causés par ce fait. La Commission a toutefois estimé qu'une précision de ce genre devrait s'appliquer également à d'autres circonstances excluant l'illicéité faisant l'objet du présent chapitre. Elle a par conséquent décidé d'examiner, à la prochaine session, après avoir achevé l'examen des diverses circonstances excluant l'illicéité internationale d'un fait de l'Etat, la question de l'opportunité d'insérer dans ce chapitre une clause de réserve du type indiqué.

## Article 32

### Détresse

1. L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si l'auteur du comportement qui constitue le fait de cet Etat n'avait pas d'autre moyen, dans une situation d'extrême détresse, de sauver sa vie ou celle de personnes confiées à sa garde.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'Etat en question a contribué à la survenance de la situation d'extrême détresse ou si le comportement en question était susceptible de créer un péril comparable ou supérieur.

### Commentaire

1) Le présent article vise une autre circonstance susceptible d'exclure l'illicéité en droit international, à savoir celle de la "détresse" de l'auteur du comportement qui constitue le fait étatique dont l'illicéité est en question. Par "détresse" on entend une situation de péril extrême dans laquelle l'organe étatique qui adopte un tel comportement n'a, au moment même, d'autre moyen de se sauver ou de sauver des personnes confiées à sa garde que celui d'agir de manière non conforme aux prescriptions de l'obligation en question.

2) Dans les hypothèses de "force majeure" et de "cas fortuit" envisagées à l'article 31 du projet, l'organe ou la personne qui agit pour le compte de l'Etat se trouve dans l'"impossibilité matérielle" d'agir autrement que d'une manière non conforme à l'obligation. Il en découle que les comportements adoptés dans des conditions de "force majeure" sont, comme on l'a dit, des comportements involontaires. Le sujet qui agit n'a pas le choix : une force irrésistible le contraint à adopter le comportement non conforme à celui qui est requis par l'obligation internationale à la charge de son Etat. De même, pour les comportements adoptés dans une hypothèse de "cas fortuit", ces comportements sont, sinon involontaires, du moins "non intentionnels" pour ce qui est de leur non-conformité à une obligation internationale. Dans l'hypothèse de la "détresse", par contre, un choix existe théoriquement, si bien que le comportement adopté n'est pas entièrement involontaire. Toutefois, ce choix n'est pas un "véritable choix", un "libre choix", quant à la décision à prendre, car la personne agissant pour le compte de l'Etat, sait que si elle adopte le comportement requis par l'obligation internationale elle, et les personnes qui lui sont confiées, seraient presque inévitablement destinées à périr. La "possibilité" d'agir conformément à l'obligation internationale n'est pourtant, en de telles circonstances, qu'apparente. Elle est en fait pratiquement annihilée par la situation de péril extrême qui, comme on vient de le dire, caractérise les situations de "détresse". C'est pour cette raison que les auteurs qui se sont penchés sur cette hypothèse l'on souvent définie comme une hypothèse d'"impossibilité relative" de se

conformer à l'obligation internationale et, rapprochant ainsi cette hypothèse de celle de l'"impossibilité matérielle" ou "absolue" en ont le plus souvent traité dans le cadre de la "force majeure"<sup>664/</sup>.

3) D'autre part, la Commission se doit d'attirer l'attention sur le fait que dans les situations de "détresse" envisagées dans le présent article le choix qui théoriquement peut s'offrir à l'agent de l'Etat qui agit n'est pas entre le respect des engagements internationaux de l'Etat ou la sauvegarde d'un intérêt supérieur dudit Etat. Le danger extrême et imminent est un danger pour la personne des organes étatiques qui adoptent le comportement constituant en l'espèce le fait de l'Etat et non pas pour l'existence de l'Etat lui-même ou pour l'un de ses intérêts vitaux. Il s'agit donc, si l'on veut, de situations de "nécessité" pour ce qui est de la personne même des organes étatiques et non pas d'une vraie "nécessité" de l'Etat. Cet autre élément caractéristique des situations de "détresse" qui font l'objet du présent article permet donc de les distinguer nettement de l'hypothèse de l'"état de nécessité" qui fera l'objet de l'article suivant, c'est-à-dire des situations de danger grave et imminent pour l'Etat et pour ses intérêts vitaux.

4) Dans la pratique internationale, la "détresse", en tant que circonstance susceptible d'exclure l'illicéité d'un fait de l'Etat autrement illicite, a surtout été invoquée et reconnue dans des cas où il était question de la violation d'une frontière d'un autre Etat, et tout particulièrement des espaces aériens et maritimes des Etats. Par exemple, lorsque le capitaine d'un navire d'Etat en détresse fuyant la tempête cherche refuge dans un port étranger sans y avoir été autorisé, ou lorsque le pilote d'un avion d'Etat atterrit sans autorisation sur sol étranger pour éviter une catastrophe sinon inévitable, etc. Mais il y a eu aussi des cas, dans la pratique, où il a été question de la violation d'une frontière terrestre pour sauver la vie d'une personne en danger<sup>665/</sup>.

---

<sup>664/</sup> A propos de pénétrations non autorisées dans l'espace aérien d'un Etat étranger par un avion d'un Etat en "détresse", il a été écrit, par exemple, que : "L'entrée peut être 'intentionnelle' en ce sens que le pilote sait qu'il pénètre dans un espace aérien étranger sans autorisation expresse, mais la seule autre perspective étant pour lui de s'écraser au sol ou en mer, ce serait exposer l'aéronef à un risque si déraisonnable que l'entrée doit être considérée comme imposée par des circonstances indépendantes de la volonté du pilote (force majeure)." [traduit de l'original anglais par le Secrétariat] (O.J. Lissitzyn, "The treatment of aerial intruders in recent practice and international law", American Journal of International Law, vol. 47, 1953, p. 588).

<sup>665/</sup> Ceci, par exemple, dans une affaire de violation de la frontière autrichienne par des soldats italiens en 1862. Voir S101-CNR, La prassi italiana... op. cit., vol. II, p. 869 et ST/LEG/13, op. cit., par. 121.

5) Parmi les nombreux cas de violation de l'espace aérien<sup>666/</sup> d'un Etat étranger, où l'existence d'un péril grave pour la vie même de la personne de l'organe auquel il incombait de se conformer à une obligation internationale de son Etat a été invoquée comme raison justificative du comportement de l'organe non conforme à l'obligation, on peut rappeler une affaire particulièrement significative, à savoir celle de la pénétration en 1946 de l'espace aérien de la Yougoslavie par des avions militaires des Etats-Unis d'Amérique. Le 9 et le 19 août 1946, deux avions militaires des Etats-Unis d'Amérique pénétrèrent sans autorisation dans l'espace aérien yougoslave. La défense aérienne yougoslave les attaqua. Le premier parvint à faire un atterrissage forcé, le second s'écrasa au sol. Le Gouvernement américain soutint que les deux avions n'avaient pénétré dans l'espace aérien yougoslave que pour échapper à un péril extrême et il protesta auprès du Gouvernement de Belgrade contre l'attaque desdits avions. Le Gouvernement yougoslave répliqua en dénonçant les violations systématiques de son espace aérien, violations qui, vu leur fréquence, ne pouvaient à son avis qu'être intentionnelles. Cependant, dans une note adressée le 30 août 1946 au Département d'Etat américain, le chargé d'affaires yougoslave fit savoir que le Maréchal Tito avait interdit de tirer sur les avions survolant sans autorisation le territoire yougoslave, en presumant "que, pour sa part, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique prendrait les mesures nécessaires pour empêcher ces vols sauf cas d'urgence ou de mauvais temps, pour lesquels des arrangements pourraient être prévus sur la base d'un accord entre les autorités américaines et yougoslaves"<sup>667/</sup>. [Traduit par le Secrétariat de l'original anglais]. Dans sa réponse du 3 septembre 1946, le Secrétaire d'Etat ad interim américain réitéra l'assertion que : "Aucun avion américain n'a, sans autorisation préalable des autorités yougoslaves, survolé intentionnellement le territoire yougoslave à moins d'y avoir été contraint par un cas d'urgence (emergency)\*". Je suppose que le Gouvernement yougoslave reconnaît que dans le cas où un avion et ses passagers sont mis en danger, l'avion peut s'écarter de sa route pour se mettre en sécurité\* même s'il doit de ce fait survoler le territoire yougoslave sans autorisation préalable"<sup>668/</sup>. [Traduit par le Secrétariat de l'original anglais].

<sup>666/</sup> Outre les cas cités aux paragraphes 141, 142 et 252 du document ST/LEG/13, op.cit., voir ceux cités par O.J. Lissitzyn, loc.cit., p. 559 et suiv. Voir aussi les cas cités par G.H. Hackworth, op.cit., vol. II, p. 305.

<sup>667/</sup> Voir par. 13) du commentaire à l'article 31 ci-dessus.

<sup>668/</sup> Department of State Bulletin, op.cit., p. 504 et ST/LEG/13, op.cit., par. 144. On retrouve la même thèse dans le Mémoire soumis le 2 décembre 1958 par le Gouvernement des Etats-Unis à la Cour internationale de Justice à propos de l'Affaire de l'incident aérien du 27 juillet 1955 (C.I.J. Mémoires Incident aérien du 27 juillet 1955. Israël c. Bulgarie; Etats-Unis c. Bulgarie; Royaume-Uni c. Bulgarie, p. 225 et suiv.) (Traduit par le Secrétariat de l'original anglais).

deux gouvernements étaient en fait d'accord pour considérer comme justifiés les dépassements de frontières aériennes quand de tels comportements étaient nécessaires pour sauver l'avion et ses occupants.

6) Les mêmes principes ont été affirmés dans des cas de violation d'une frontière maritime. Ainsi, dans la nuit du 10 au 11 décembre 1975 des navires de la marine britannique entrèrent dans les eaux territoriales islandaises. D'après le Gouvernement britannique, les navires en question y étaient entrés en cherchant à "se mettre à l'abri du mauvais temps comme ils ont le droit de le faire en vertu du droit international coutumier"<sup>669/</sup>. Par contre l'Islande soutenait que la présence dans ses eaux des navires de la marine britannique n'avait pour but que de provoquer un incident. Mais, et c'est là le point qui présente ici un intérêt, l'Islande ne contesta pas le point de droit en vertu duquel, si les navires britanniques s'étaient trouvés en situation de "détresse", l'autorisation d'entrer dans les eaux territoriales islandaises leur revenait de droit<sup>670/</sup>.

7) Les conventions de codification du droit de la mer prévoient d'ailleurs la "détresse" en tant que circonstance permettant d'adopter des comportements qui seraient sinon illicites. Dans son commentaire à l'article 31, la Commission a déjà cité le paragraphe 3 de l'article 14 de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale qui permet, comme conséquence du droit de passage inoffensif par les eaux territoriales étrangères, le "stoppage" ou le "mouillage" pour autant qu'ils s'imposent à un navire en état de relâche forcée ou de détresse<sup>671/</sup>.

---

<sup>669/</sup> Nations Unies, S/PV.1866, p. 11 et ST/LEG/13, op.cit., par. 139. (Traduit par le Secrétariat de l'original anglais).

<sup>670/</sup> Il peut être intéressant de remarquer, bien qu'il ne s'agisse pas de cas d'exclusion de l'illicéité internationale d'un fait de l'Etat, que la "détresse" a toujours été considérée comme justifiant exceptionnellement l'entrée de navires privés étrangers dans les ports d'un autre Etat, ou le droit d'arrêt ("stoppage") et de "mouillage". Dans ces cas, cependant, l'illicéité qui était ainsi exclue, était une illicéité de droit interne. Voir les cas (dont celui célèbre de l'Entreprise) cités dans le document ST/LEG/13, op.cit., par. 328-331. Egalement à propos des navires privés, voir la prise de position du Gouvernement britannique dans le Mémoire soumis par lui le 28 août 1958 à la Cour internationale de Justice dans l'Affaire de l'incident aérien du 27 juillet 1955 (C.I.J., Mémoires .... op.cit., p. 358 et 359).

<sup>671/</sup> Voir par. 16) du commentaire à l'article 31 ci-dessus.

Une disposition analogue figure au paragraphe 2 de l'article 18 du "Texte de négociation composite officieux/Révision 1" sur le droit de la mer, de 1979, qui mentionne aussi l'hypothèse d'un "stoppage" fait pour sauver des personnes, navires ou avions en détresse<sup>672/</sup>. Il y a d'ailleurs d'autres dispositions de textes de conventions ou de projets de convention qui prévoient la "détresse" comme circonstance propre à justifier l'adoption d'un comportement différent de celui qui est normalement requis. Des dispositions en ce sens figurent, par exemple, dans les conventions internationales pour la prévention de la pollution de la mer. La Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures du 12 mai 1954 prévoit à l'article IV, par. 1 a), que l'interdiction de déverser en mer des hydrocarbures ne s'applique pas si ce fait est "effectué par un navire pour assurer sa sécurité, éviter une avarie ou sauver des vies humaines en mer"<sup>673/</sup>. De même, la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières du 29 décembre 1972, dispose, à l'article V, que la prohibition de rejeter à la mer les choses en question ne s'applique pas : "Lorsqu'il est nécessaire d'assurer la sauvegarde de la vie humaine ou la sécurité de navires, aéronefs, plate-formes ou autres ouvrages en mer dans les cas de force majeure dus à des intempéries ou à toutes autres causes et qui mettent en péril des vies humaines ou qui constituent une menace directe pour un navire, un aéronef, une plate-forme ou d'autres ouvrages en mer dans les cas de force majeure dus à des intempéries ou à toutes autres causes et qui mettent en péril des vies humaines ou qui constituent une menace directe pour un navire, un aéronef, une plate-forme ou d'autres ouvrages en mer, sous réserve que l'immersion apparaisse comme le seul moyen de faire face à la menace ..."<sup>674/</sup>. Des dispositions de ce genre, qui ne font que refléter des principes du droit international général bien établis, sont également contenues dans beaucoup d'autres conventions multilatérales.

---

<sup>672/</sup> Documents de la troisième Conférence du droit de la mer, huitième session, A/CONF.62/WP.10/Rev.1, p. 6.

<sup>673/</sup> Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 327, p. 8 et ST/LEG/13, op.cit., par. 91.

<sup>674/</sup> Nations Unies, Série législative (ST/LEG/SER.B/16), p. 466 et ST/LEG/13, op.cit., par. 92.

8) La Commission a donc constaté qu'il existe une pratique des Etats, révélée par les positions prises par eux à l'occasion de différends déterminés et lors de la conclusion de conventions internationales, d'après laquelle l'adoption par un organe de l'Etat d'un comportement non conforme à l'obligation de ne pas franchir la frontière maritime ou aérienne, et éventuellement terrestre, d'un autre Etat sans autorisation de sa part, ou non conforme à d'autres obligations spécifiques du droit de la mer, n'est pas un fait internationalement illicite si l'organe en question a dû se conduire de la sorte pour sauver sa vie ou celle d'autres personnes confiées à sa garde. Cela étant, la Commission a relevé que trois questions se posaient : a) Doit-on conclure qu'il y a en la matière une règle d'application générale, valable pour un comportement non conforme à n'importe quelle obligation internationale quel qu'en soit le contenu, ou bien qu'il n'y a qu'une règle dont l'application doit être considérée comme limitée au domaine dans lequel elle a été expressément admise dans la pratique ? b) Est-ce que seul un danger pour la vie de l'organe et des autres personnes mentionnées peut exclure l'illicéité du comportement non conforme à une obligation déterminée, ou bien cette possibilité doit-elle être admise également lorsqu'un autre intérêt primordial desdites personnes est en péril ? c) Doit-il y avoir une proportion entre l'intérêt sauvegardé par le recours à un comportement non conforme à une obligation internationale et l'intérêt protégé par l'obligation, intérêt qui se trouve alors sacrifié ?

9) La doctrine est partagée quant à la réponse à donner à la première des trois questions<sup>675/</sup>. C'est un fait que la "détresse" n'a été invoquée comme circonstance excluant l'illicéité d'un fait de l'Etat que dans des cas concrets où l'obligation mise en cause était celle de ne pas pénétrer sans autorisation dans l'espace maritime ou aérien d'un autre Etat. Mais, comme on l'a vu, certaines conventions ont étendu l'applicabilité du principe à des domaines quelque peu différents. Et le ratio du principe même peut faire admettre qu'il puisse être appliqué, ne fût-ce que par analogie, à d'autres hypothèses comparables. L'organe du gouvernement poursuivi par des insurgés ou des émeutiers décidés à l'abattre commettrait-il un fait internationalement illicite s'il cherchait le salut en s'introduisant sans autorisation dans une ambassade étrangère ? D'autres hypothèses pourraient aussi être formulées. Mais il va de soi que le domaine des cas

---

<sup>675/</sup> C'est ainsi, par exemple, que R. Quadri, op.cit., p. 226 formule la règle en termes généraux alors que P. Lamberti Zanardi n'en conçoit l'application que par rapport à des obligations déterminées, "Necessità [Diritto internazionale]", Enciclopedia del diritto, Milan, Giuffrè, vol. 27, 1977, p. 905 et 906.



susceptibles d'être pris en considération est nécessairement limité par la nature même de l'hypothèse envisagée, à savoir celle d'un organe de l'Etat qui commet un acte non conforme à une obligation internationale pour sauver, dans une situation de péril grave pour lui, son existence ou celle de personnes confiées à sa garde. Pour sauver sa vie ou celle des personnes dont elle a la garde dans une situation de détresse, une personne-organe ne sera d'ailleurs pas exposée à porter atteinte à de nombreuses obligations internationales de son Etat, et notamment aux plus importantes d'entre elles.

10) Pour ce qui est de la deuxième question, dans la pratique on parle généralement d'une situation de "détresse", ce qui peut à la rigueur inclure une situation de danger grave mais ne mettant pas nécessairement en cause l'existence même des personnes en question. Certes, la sauvegarde d'un bien autre que la vie, surtout s'il s'agit encore de l'intégrité physique de la personne, peut aussi représenter un intérêt susceptible de limiter fortement la liberté de détermination d'un être humain et l'amener à agir d'une manière justifiable bien que non conforme à une obligation internationale de l'Etat dont il est l'organe, mais il faut également tenir compte du fait qu'il ne convient pas, pour la sécurité des relations internationales, d'étendre excessivement les cas d'exclusion de l'illicéité des faits de l'Etat.

11) En ce qui concerne la troisième et dernière question, il paraît hors de doute à la Commission que l'illicéité de l'action ou omission non conforme à une obligation internationale ne saurait être exclue que s'il existe une commune mesure de valeur entre l'intérêt sauvegardé par cette action ou omission et l'intérêt que l'obligation était censée sauvegarder, qui plus est, il faut en fait que l'intérêt sacrifié soit inférieur à celui que représente la sauvegarde de la vie de l'organe ou des organes en "détresse". Il serait inimaginable de vouloir justifier un comportement qui, pour sauver la vie d'une personne ou d'un petit groupe de personnes, mettrait en péril l'existence d'un nombre plus élevé d'être humains ou risquerait de porter atteinte à des intérêts supérieurs d'autres Etats ou de la communauté internationale dans son ensemble<sup>676/</sup>. Que l'on pense à un avion militaire chargé d'explosifs qui risquerait de provoquer une catastrophe en accomplissant un atterrissage de fortune ou à un sous-marin à propulsion atomique victime d'une avarie grave qui risquerait de provoquer une explosion atomique dans le port

---

<sup>676/</sup> Un membre de la Commission a justement attiré l'attention sur le fait que les intérêts qui pourraient être mis en cause par l'action commise par l'organe étatique en "détresse" ne sont pas nécessairement représentés par la sauvegarde de vies humaines. Il y a d'autres intérêts importants qui peuvent entrer en ligne de compte.

où il chercherait refuge, etc. De l'avis de la Commission, l'incidence de cette considération sur l'applicabilité du principe ne saurait donc être négligée.

12) Compte tenu de ce qui précède, la Commission, en libellant l'article 32, a prévu, au paragraphe 1 que : "L'illicéité d'un fait d'un Etat non conforme à une obligation internationale de cet Etat est exclue si l'auteur du comportement qui constitue le fait de cet Etat n'avait pas d'autre moyen, dans une situation d'extrême<sup>677/</sup> détresse, de sauver sa vie ou celle de personnes confiées à sa garde". Le dernier membre de phrase délimite l'hypothèse à laquelle la disposition se réfère, en mettant en évidence qu'il s'agit des situations d'"extrême détresse" dans lesquelles "l'auteur du comportement qui constitue le fait de l'Etat"<sup>678/</sup> non conforme à l'obligation internationale de ce dernier "n'avait pas d'autre moyen de sauver sa vie ou celle de personnes confiées à sa garde."

13) La Commission a tenu à souligner expressis verbis que pour que l'illicéité soit exclue conformément au paragraphe 1 de l'article, il faut, comme il est dit au paragraphe 2, que (a) "l'Etat en question" n'ait pas "contribué à la survenance de la situation d'extrême détresse" ou que (b) "le comportement en question" ne soit pas "susceptible de créer un péril comparable ou supérieur". Il suffit que l'une ou l'autre de ces deux conditions ne soient pas remplies pour que toute possibilité d'exclusion d'illicéité prévue au paragraphe 1 soit écartée. La condition que l'Etat en question n'ait pas contribué à la survenance de la situation d'extrême détresse est analogue à celle qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 31 pour le cas de "force majeure" ou les situations de "cas fortuit" et elle répond aux mêmes considérations. Par contre, la condition que le comportement en question ne soit pas "susceptible de créer un péril comparable ou supérieur" est une condition propre à la "détresse" comme circonstance excluant l'illicéité en droit international : une condition que l'on retrouvera lorsqu'on traitera de l'"état de nécessité".

14) Finalement, la Commission tient à souligner que les considérations exposées au paragraphe 42) du commentaire à l'article 31 sont également applicables aux dispositions de l'article 32 concernant la "détresse" comme circonstance excluant l'illicéité en droit international.

---

<sup>677/</sup> Par l'emploi de cet adjectif, presque superflu en réalité, la Commission a entendu renforcer l'idée d'une limitation de l'hypothèse envisagée à des cas de péril ultime.

<sup>678/</sup> Par les termes "auteur du comportement", il faut donc entendre l'organe ou plus généralement la personne dont le comportement est attribuable à l'Etat d'après les critères codifiés au chapitre II du projet.

## CHAPITRE IV

### QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ETATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES

#### A. Introduction

76. La Commission a exposé dans un rapport antérieur<sup>679/</sup> les conditions dans lesquelles elle avait été amenée à entreprendre l'étude de la question des traités auxquels une organisation internationale est partie ainsi que la méthode qu'elle avait adoptée. Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale (paragraphe 4, alinéa d) de la section I de la résolution 3315 (XXIX) du 14 décembre 1974; paragraphe 4, alinéa d) de la résolution 3495 (XXX) du 15 décembre 1975; paragraphe 4 c) ii) de la résolution 31/97 du 15 décembre 1976; paragraphe 4 c) ii) de la résolution 32/151 du 19 décembre 1977) ont recommandé la poursuite des travaux de la Commission sur ce sujet. Dans le paragraphe 4 de la section I de sa résolution 33/139 du 19 décembre 1978, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international :

"c) De poursuivre l'élaboration de projets d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales en vue d'achever, dès que possible, l'examen en première lecture de ces projets d'articles;"

77. Au cours de ses vingt-sixième<sup>680/</sup>, vingt-septième<sup>681/</sup>, vingt-neuvième<sup>682/</sup> et trentième sessions<sup>683/</sup>, la Commission a adopté ainsi des dispositions qui correspondaient aux articles 1 à 38 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>684/</sup>. Au cours de cette même session, la Commission a examiné de même

---

<sup>679/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 138 et suiv. chap. IV (Annuaire ... 1974, vol. II (1ère partie), p. 302 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. IV).

<sup>680/</sup> Ibid., p. 141 et suiv., chap. IV, sect. B (ibid., p. 305 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B).

<sup>681/</sup> Ibid., trentième session, Supplément No 10 (A/10010/Rev.1), p. 124 et suiv., chap. V (Annuaire ... 1975, vol. II, p. 181 et suiv., doc. A/10010/Rev.1, chap. V).

<sup>682/</sup> Ibid., trente-deuxième session, Supplément No 10 (A/32/10), p. 236 et suiv., chap. IV (Annuaire ... 1977, vol. II (2ème partie), p. 96 et suiv., doc. A/32/10, chap. IV).

<sup>683/</sup> Ibid., trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10) et Corr.1 (arabe seulement), p. 326 et suiv., chap. V (Annuaire ... 1978, vol. II (2ème partie), p. 138 et suiv., doc. A/33/10, chap. V).

<sup>684/</sup> Pour le texte de la Convention, voir Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités; Documents de la Conférence (Publication des Nations Unies, No de vente : F.70.V.5). La Convention est dénommée ci-après "Convention de Vienne".

rapidement les articles 39 à 41 soumis par le Rapporteur spécial dans son septième rapport (A/CN.4/312 et Corr.1 (français seulement))<sup>685/</sup> et les a renvoyés à son Comité de rédaction sans avoir le temps de les examiner à nouveau.

78. Au cours de sa trente et unième session, la Commission a examiné, de sa 1546ème à sa 1553ème séance et de sa 1557ème à sa 1559ème séance, les textes des articles 42 à 60 soumis par le Rapporteur spécial dans son huitième rapport (A/CN.4/319) et a renvoyé tous ces articles au Comité de rédaction. Sur le rapport du Comité, la Commission a adopté les articles 39 à 60 à sa 1576ème séance.

79. Pour faciliter la tâche de l'Assemblée générale, on a reproduit ci-après le texte de tous les articles du projet sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales adoptés jusqu'à présent par la Commission; on a fait suivre ce texte de celui des articles 39 à 60, adoptés par la Commission à sa trente et unième session, avec les commentaires relatifs à chaque article<sup>686/</sup>.

80. La Commission a examiné et adopté au cours de sa trente et unième session les articles de la Partie IV. Amendement et modification des traités (art. 39 à 41) et une partie substantielle des articles de la Partie V Nullité, extinction et suspension de l'application des traités (art. 42 à 60). Il ne reste plus à la Commission que quelques articles (61 à 72) de cette partie à examiner et à adopter ainsi que les huit articles des Parties VI et VII.

81. Comme pour les autres articles déjà examinés, la Commission a pu transposer un grand nombre d'articles de la Convention de Vienne avec des modifications rédactionnelles mineures; certains ont même pu être adoptés sans changement. En effet, ces articles ne constituent que le développement des principes du consensualisme qui sont à la base de la Convention de Vienne et qui valent pour la

---

<sup>685/</sup> A paraître dans l'Annuaire ... 1978, vol. II (1ère partie).

<sup>686/</sup> Voir ci-dessus Section B. La sous-section 1 contient le texte de toutes les dispositions adoptées jusqu'ici par la Commission. La sous-section 2 contient le texte des dispositions adoptées à la trente et unième session avec les commentaires y relatifs. Pour les commentaires relatifs aux articles adoptés à la trentième session, voir ci-dessus note 683; pour ceux relatifs aux articles adoptés à la vingt-neuvième session, voir ci-dessus note 682; pour ceux relatifs aux articles adoptés à la vingt-sixième et à la vingt-septième sessions, voir ci-dessus respectivement les notes 679 et 681.

volonté de se lier de toute entité capable de s'engager internationalement qu'il s'agisse des Etats ou des organisations internationales. Pour quelques articles, il a fallu résoudre des problèmes rédactionnels un peu ardu, mais la Commission n'a alourdi la rédaction de la Convention de Vienne que lorsque cela était indispensable à la clarté du texte.

82. Quelques importants problèmes de fond ont cependant été soulevés par certains articles et notamment par les articles 45 et 46. Ils sont relatifs à la capacité internationale restreinte des organisations internationales par rapport à celle des Etats et à la sanction de ces limites. Il est apparu à certains membres de la Commission que cette capacité restreinte devait être sanctionnée d'une manière plus énergique que pour la capacité des Etats, notamment en interdisant à une organisation d'acquiescer par sa conduite à la validité du traité frappé de nullité (article 45), ou en considérant que toutes les règles d'une organisation relatives à l'expression de son consentement à être liée par un traité avaient une importance fondamentale (article 46). La Commission a cherché mais sans obtenir l'assentiment de tous ses membres des formules qui tentent d'adapter au cas particulier du consentement des organisations internationales les formules élaborées à Vienne.

83. On relèvera enfin que certains projets d'articles (par exemple l'article 52) bien qu'ils ne s'écartent pratiquement pas des solutions arrêtées à Vienne pour les traités entre Etats appellent cependant des commentaires assez substantiels soit pour rappeler la raison et la portée des articles relatifs aux traités entre Etats, soit montrer dans quelles hypothèses pratiques ces dispositions peuvent s'appliquer aux traités entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales.

84. La Commission estime qu'en raison de la longueur et de la complexité de la série de projets d'article qui est en cours d'élaboration sur ce sujet, il faut prévoir suffisamment de temps pour la formulation des observations et commentaires à la lumière desquels la Commission procédera, le moment venu, à la deuxième lecture des projets d'article à l'examen. La Commission est donc parvenue à la conclusion que les articles du projet devaient commencer à être soumis pour observations et commentaires avant que le projet n'ait été adopté dans son ensemble en première lecture. Cette procédure, que la Commission a déjà suivie dans le passé

pour d'autres projets, tels que le projet d'articles sur le droit des traités<sup>687/</sup>, permettrait à la Commission d'entreprendre sans trop tarder la deuxième lecture du texte. Dans le cadre de cette conclusion générale, la Commission a décidé à la session en cours, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, de communiquer aux gouvernements pour observations et commentaires, par l'intermédiaire du Secrétaire général, les projets d'article sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales qui ont été adoptés jusqu'à présent à titre provisoire. En outre, étant donné que l'Assemblée générale, au paragraphe 5 de sa résolution 2501 (XXIV) du 12 novembre 1969, lui a recommandé d'étudier ce sujet "en consultation avec les principales organisations internationales, selon qu'elle le jugera approprié compte tenu de sa pratique", la Commission a également décidé de communiquer les projets d'article qui ont été adoptés jusqu'à présent à titre provisoire sur le sujet à ces organisations pour observations et commentaires, ces organisations étant, eu égard à la pratique de la Commission en ce qui concerne ses travaux sur le sujet en question, l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales invitées à envoyer des observateurs aux conférences de codification de l'Organisation des Nations Unies. A sa prochaine session, la Commission a l'intention, après achèvement de la première lecture de l'ensemble du projet, de solliciter les observations et commentaires des Etats Membres et des organisations internationales sur le projet d'articles qui aura été adopté à cette session et, ce faisant, de fixer une date limite pour la présentation des observations et commentaires sur l'ensemble du projet, en tenant compte du fait qu'il serait souhaitable que la Commission dispose de ces observations et commentaires avant sa session de 1981.

---

<sup>687/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément No 9 (A/6309/Rev.1), deuxième partie, p. 8, par. 16 à 18 (Annuaire ... 1966, vol. II, p. 190, document A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 16 à 18).

B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales

85. Le texte des articles 1 à 4, 6<sup>688/</sup> à 19, 19<sup>bis</sup>, 19<sup>ter</sup>, 20, 20<sup>bis</sup>, 21 à 23, 23<sup>bis</sup>, 24, 25, 25<sup>bis</sup>, 26 à 36, 36<sup>bis</sup><sup>689/</sup>, 37 à 60, adoptés par la Commission à ses vingt-sixième, vingt-septième, vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions, ainsi que le texte des articles 39 à 60 et des commentaires y relatifs, adoptés par la Commission à sa trente et unième session, est reproduit ci-après pour l'information de l'Assemblée générale.

1. Texte de tous les articles du projet adoptés jusqu'ici par la Commission

PARTIE I

INTRODUCTION

Article premier

Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent :

- a) aux traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et
- b) aux traités conclus entre des organisations internationales.

Article 2

Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

- a) L'expression "traité" s'entend d'un accord international régi par le droit international et conclu par écrit
  - i) entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ou

---

<sup>688/</sup> Le projet ne comporte pas de dispositions correspondant à l'article 5 de la Convention de Vienne.

<sup>689/</sup> La Commission du droit international a décidé à sa trentième session (1512<sup>ème</sup> séance) de ne pas prendre de décision concernant l'article 36<sup>bis</sup> et de reprendre ultérieurement l'examen de cet article à la lumière des commentaires présentés sur son texte par l'Assemblée générale, les gouvernements et les organisations internationales.

ii) entre des organisations internationales,

que cet accord soit consigné dans un document unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;

b) L'expression "ratification" s'entend de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité;

b bis) L'expression "acte de confirmation formelle" s'entend d'un acte international correspondant à celui de la ratification par un Etat et par lequel une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être liée par un traité;

b ter) Les expressions "acceptation", "approbation" et "adhésion" s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat ou une organisation internationale établi sur le plan international son consentement à être lié par un traité;

c) L'expression "pleins pouvoirs" s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un tel traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard d'un tel traité;

c bis) L'expression "pouvoirs" s'entend d'un document émanant de l'organe compétent d'une organisation internationale et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'organisation pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour communiquer le consentement de l'organisation à être lié par un traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité;

d) L'expression "réserve" s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat ou par une organisation internationale quand ils signent un traité ou consentent [par un moyen convenu] à être liés par un traité, par laquelle ils visent à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ou à cette organisation internationale;

e) L'expression "Etat ayant participé à la négociation" et l'expression "organisation ayant participé à la négociation" s'entendent respectivement

i) d'un Etat,

ii) d'une organisation internationale

ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité;



f) L'expression "Etat contractant" et l'expression "organisation contractante" s'entendent respectivement

i) d'un Etat,

ii) d'une organisation internationale

ayant consenti à être liés par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non;

g) L'expression "partie" s'entend d'un Etat ou d'une organisation internationale qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur;

h) L'expression "Etat tiers" ou "organisation internationale tierce" s'entend d'un Etat ou d'une organisation internationale qui n'est pas partie au traité;

i) L'expression "organisation internationale" s'entend d'une organisation intergouvernementale;

j) L'expression "règles de l'organisation" s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne d'un Etat ou dans les règles d'une organisation internationale.

### Article 3

#### Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne s'appliquent

- i) ni aux accords internationaux auxquels sont [parties] une ou plusieurs organisations internationales et une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales,
- ii) ni aux accords internationaux auxquels sont [parties] un ou plusieurs Etats, une ou plusieurs organisations internationales et une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales,
- iii) ni aux accords internationaux non écrits conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ou entre des organisations internationales,

ne porte pas atteinte

- a) à la valeur juridique de tels accords;

b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles;

c) à l'application desdits articles aux relations entre Etats et organisations internationales ou aux relations entre organisations internationales lorsque lesdites relations sont régies par des accords internationaux auxquels sont également [parties] d'autres entités.

#### Article 4

#### Non-rétroactivité des présents articles

Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales seraient soumis en vertu du droit international indépendamment des présents articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à de tels traités après l'[entrée en vigueur] de ces articles à l'égard de ces Etats et de ces organisations.

### PARTIE II

#### CONCLUSION ET ENTREE EN VIGUEUR DES TRAITES

#### Section 1 : Conclusion des traités

#### Article 6

#### Capacité des organisations internationales de conclure des traités

La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation.

#### Article 7

#### Pleins pouvoirs et pouvoirs

1. Une personne est considérée comme représentant un Etat pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un tel traité.

a) si elle produit des pleins pouvoirs appropriés; ou

b) s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'Etat à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat :

a) les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales;

b) les chefs de délégation des Etats à une conférence internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales;

c) les chefs de délégation des Etats auprès d'un organe d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation;

d) les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation;

e) les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour la signature ou la signature ad referendum d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation, s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que ces chefs de missions permanentes sont considérés comme représentant leur Etats à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

3. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité

a) si elle produit des pouvoirs appropriés; ou

b) s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à ces fins sans présentation de pouvoirs.

4. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour communiquer le consentement de cette organisation à être liée par un traité

a) si elle produit des pouvoirs appropriés; ou

b) s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à cette fin sans présentation de pouvoirs.

#### Article 8

##### Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation

Un acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 7, être considéré comme autorisée à représenter un Etat ou une organisation internationale à cette fin est sans effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par cet Etat ou cette organisation.

## Article 9

### Adoption du texte

1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par le consentement de tous les participants à son élaboration, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2.
2. L'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales à une conférence internationale à laquelle participent une ou plusieurs organisations internationales s'effectue à la majorité des deux tiers des participants présents et votants, à moins que ceux-ci ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

## Article 10

### Authentification du texte

1. Le texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif
  - a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats et par les organisations internationales participant à l'élaboration du traité; ou
  - b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature ad referendum ou le paraphe, par les représentants de ces Etats et de ces organisations internationales, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.
2. Le texte d'un traité entre des organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif
  - a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les organisations internationales participant à son élaboration; ou
  - b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature ad referendum ou le paraphe, par les représentants de ces organisations internationales, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

## Article 11

### Modes d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.
2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité est établi par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, un acte de confirmation formelle, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

## Article 12

### La signature comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'exprime par la signature du représentant de cet Etat

a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'Etat de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité est établi par la signature du représentant de cette organisation

a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet; ou

b) lorsque l'intention de cette organisation de donner cet effet à la signature ressort des pouvoirs de son représentant ou a été établie au cours de la négociation.

3. Aux fins des paragraphes 1 et 2,

a) le paragraphe d'un texte vaut signature lorsqu'il est établi que les participants à la négociation en étaient ainsi convenus;

b) la signature ad referendum par le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale, si elle est confirmée par cet Etat ou cette organisation, vaut signature définitive.

## Article 13

### L'échange d'instruments constituant un traité comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement des Etats et des organisations internationales à être liés par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales constitué par les instruments échangés entre eux s'établit par cet échange

a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet; ou

b) lorsque ces Etats et ces organisations étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet.

2. Le consentement des organisations internationales à être liées par un traité entre des organisations internationales constitué par les instruments échangés entre elles s'établit par cet échange

a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet; ou

b) lorsque ces organisations étaient convenues que l'échange des instruments aurait cet effet.

## Article 14

### La ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'exprime par la ratification

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par la ratification;

b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que la ratification serait requise;

c) lorsque le représentant de cet Etat a signé le traité sous réserve de ratification; ou

d) lorsque l'intention de cet Etat de signer le traité sous réserve de ratification ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'établit par un acte de confirmation formelle

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'établit par un acte de confirmation formelle;

b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus qu'un acte de confirmation formelle serait requis;

c) lorsque le représentant de cette organisation a signé le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle; ou

d) lorsque l'intention de cette organisation de signer le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle ressort des pouvoirs de son représentant ou a été établie au cours de la négociation.

3. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ainsi que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'établissent par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification ou à un acte de confirmation formelle.

## Article 15

### L'adhésion comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'exprime par l'adhésion

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par cet Etat par voie d'adhésion;

b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat par voie d'adhésion; ou

c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat par voie d'adhésion.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'établit par l'adhésion

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être établi par cette organisation par voie d'adhésion

b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être donné par cette organisation par voie d'adhésion; ou

c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être donné par cette organisation par voie d'adhésion.

## Article 16

### Echange, dépôt ou notification des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales au moment

a) de leur échange entre les Etats et les organisations internationales contractants;

b) de leur dépôt auprès du dépositaire; ou

c) de leur notification aux Etats et aux organisations internationales contractants ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales au moment

a) de leur échange entre les organisations internationales contractantes;

b) de leur dépôt auprès du dépositaire; ou

c) de leur notification aux organisations internationales contractantes ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

#### Article 17

##### Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Sans préjudice des articles [19 à 23], le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par une partie d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres Etats et organisations internationales contractants y consentent.

2. Sans préjudice des articles [19 à 23], le consentement d'une organisation internationale à être liée par une partie d'un traité entre des organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres organisations internationales contractantes y consentent.

3. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

4. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

#### Article 18

##### Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

1. Un Etat ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales de son objet et de son but

a) lorsque cet Etat ou cette organisation a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant que cet Etat ou cette organisation n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité; ou



b) lorsque cet Etat ou cette organisation a établi son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

2. Une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité entre des organisations internationales de son objet et de son but

a) lorsqu'elle a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'elle n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité; ou

b) lorsqu'elle a établi son consentement à être liée par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

## Section 2 : Réserves

### Article 19

#### Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales

Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre plusieurs organisations internationales, ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins :

a) que la réserve ne soit interdite par le traité;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a) et b), la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

### Article 19 bis

#### Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas de traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats

1. Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins :

a) que la réserve ne soit interdite par le traité;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a) et b), la réserve ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. Lorsque la participation d'une organisation internationale est essentielle à l'objet et au but d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, cette organisation, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver ledit traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve si la réserve est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée.

3. Dans les cas autres que ceux visés au paragraphe précédent, une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins :

a) que la réserve ne soit interdite par le traité;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a) et b), la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

#### Article 19 ter

#### Objection aux réserves

1. Dans le cas d'un traité entre plusieurs organisations internationales, une organisation internationale peut formuler une objection à une réserve.

2. Un Etat peut formuler une objection à une réserve visée à l'article 19 bis, paragraphes 1 et 3.

3. Dans le cas d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, une organisation internationale peut formuler une objection à une réserve formulée par un Etat ou par une autre organisation :

a) si la possibilité de formuler l'objection lui est expressément reconnue par le traité ou résulte nécessairement des tâches assignées par le traité à l'organisation internationale; ou

b) si la participation de cette organisation à ce traité n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité.

## Article 20

### Acceptation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales

1. Une réserve expressément autorisée par un traité entre plusieurs organisations internationales n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres organisations contractantes, à moins que le traité ne le prévoie.
2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but d'un traité entre plusieurs organisations internationales que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.
3. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents et à moins que le traité entre plusieurs organisations internationales n'en dispose autrement :
  - a) l'acceptation d'une réserve par une autre organisation contractante fait de l'organisation auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cette autre organisation si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour ces organisations;
  - b) l'objection faite à une réserve par une autre organisation contractante n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'organisation qui a formulé l'objection et l'organisation auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'organisation qui a formulé l'objection;
  - c) un acte exprimant le consentement d'une organisation internationale à être liée par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins une autre organisation contractante a accepté la réserve.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3 et à moins que le traité entre plusieurs organisations internationales n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par une organisation internationale si cette dernière n'a pas formulé d'objection à la réserve, soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle elle en a reçu notification, soit à la date à laquelle elle a exprimé son consentement à être liée par le traité, si celle-ci est postérieure.

## Article 20 bis

### Acceptation des réserves dans le cas de traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats

1. Une réserve expressément autorisée par un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, ou autrement autorisée, n'a pas, à moins que le traité ne le prévoie, à être ultérieurement acceptée par l'Etat contractant ou les Etats contractants ou par l'organisation contractante ou les organisations contractantes.

2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve formulée par un Etat ou par une organisation internationale doit être acceptée par toutes les parties.

3. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents et à moins que le traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats n'en dispose autrement :

a) l'acceptation par un Etat contractant ou par une organisation contractante d'une réserve fait de l'Etat ou de l'organisation, auteur de la réserve, une partie au traité par rapport à l'Etat ou à l'organisation, auteur de l'acceptation, si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur entre l'Etat et l'organisation ou entre les deux Etats ou entre les deux organisations;

b) l'objection faite à une réserve par un Etat contractant ou par une organisation contractante n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve, entre l'Etat auteur de l'objection et l'organisation auteur de la réserve, entre l'organisation auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve, ou entre l'organisation auteur de l'objection et l'organisation auteur de la réserve.

à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat ou l'organisation, auteur de l'objection;

c) un acte d'un Etat ou d'une organisation exprimant le consentement à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre contractant, Etat ou organisation, a accepté la réserve.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3 et à moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par un contractant, Etat ou organisation, si celui-ci n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

## Article 21

### Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves

1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 19, 19 ter, 20 et 23 dans le cas de traités entre plusieurs organisations internationales, ou conformément aux articles 19 bis, 19 ter, 20 bis et 23 bis dans le cas de traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats;

a) modifie pour la partie auteur de la réserve dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve dans la mesure prévue par cette réserve; et

b) modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec la partie auteur de la réserve.

2. La réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports inter se.

3. Lorsqu'une partie qui a formulé une objection à une réserve ne s'est pas opposée à l'entrée en vigueur du traité entre elle-même et la partie auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre les deux parties dans la mesure prévue par la réserve.

## Article 22

### Retrait des réserves et des objections aux réserves

1. A moins que le traité entre plusieurs organisations internationales, entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats n'en dispose autrement, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'Etat ou de l'organisation internationale qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

2. A moins qu'un traité mentionné au paragraphe 1 n'en dispose autrement, une objection à une réserve peut à tout moment être retirée.

3. A moins qu'un traité entre plusieurs organisations internationales n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement :

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'une autre organisation contractante que lorsque celle-ci en a reçu notification;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'organisation internationale qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

4. A moins qu'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats n'en dispose ou qu'il en soit convenu autrement :

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un Etat contractant ou d'une organisation contractante que si celui-ci ou celle-ci en a reçu notification;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'Etat ou l'organisation internationale qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

### Article 23

#### Procédure relative aux réserves dans les traités entre plusieurs organisations internationales

1. Dans le cas d'un traité entre plusieurs organisations internationales, la réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux organisations contractantes et autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature d'un traité entre plusieurs organisations internationales sous réserve de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation dudit traité, une réserve doit être confirmée formellement par l'organisation qui en est l'auteur au moment où celle-ci exprime son consentement à être liée par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

3. Une acceptation expresse d'une réserve ou une objection faite à une réserve, si elles sont antérieures à la confirmation de cette dernière n'ont pas besoin d'être elles-mêmes confirmées.

4. Le retrait d'une réserve ou d'une objection à une réserve doit être formulé par écrit.

### Article 23 bis

#### Procédure relative aux réserves dans les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats

1. Dans le cas d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats la réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulés par écrit et communiqués aux Etats contractants et organisations contractantes et aux autres Etats et organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature d'un traité mentionné au paragraphe 1 par un Etat sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation dudit traité ou par une organisation internationale sous réserve de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation dudit traité, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat ou par l'organisation internationale qui en est l'auteur, au moment où celui-ci ou celle-ci exprime son consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

3. Une acceptation expresse d'une réserve ou une objection faite à une réserve, si elles sont antérieures à la confirmation de cette dernière, n'ont pas besoin d'être elles-mêmes confirmées.

4. Le retrait d'une réserve ou d'une objection à une réserve doit être formulé par écrit.

### Section 3 : Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire

#### Article 24

#### Entrée en vigueur des traités entre des organisations internationales

1. Un traité entre des organisations internationales entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord des organisations ayant participé à la négociation.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre des organisations internationales entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour toutes les organisations ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cette organisation à cette date.

4. Les dispositions d'un traité entre des organisations internationales qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement des organisations internationales à être liées par le traité, les modalités ou la date de l'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire, ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du texte.

#### Article 24 bis

#### Entrée en vigueur des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales

1. Un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre l'Etat ou les Etats et l'organisation ou les organisations ayant participé à la négociation.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les Etats et toutes les organisations ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cet Etat ou de cette organisation à cette date.

4. Les dispositions d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement de l'Etat ou des Etats et de l'organisation internationale ou des organisations internationales à être liés par le traité, les modalités ou la date de l'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire, ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du texte.

#### Article 25

##### Application à titre provisoire des traités entre des organisations internationales

1. Un traité ou une partie d'un traité entre des organisations internationales s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

a) si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) si les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenues d'une autre manière.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenues autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité entre des organisations internationales à l'égard d'une organisation internationale prend fin si cette organisation notifie aux autres organisations internationales entre lesquelles le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

#### Article 25 bis

##### Application à titre provisoire des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales

1. Un traité ou une partie d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

a) si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) si l'Etat ou les Etats et l'organisation ou les organisations ayant participé à la négociation en étaient convenus d'une autre manière.



2. A moins qu'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales n'en dispose autrement ou que l'Etat ou les Etats, l'organisation ou les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement :

a) l'application provisoire du traité ou d'une partie du traité à l'égard d'un Etat prend fin si cet Etat notifie aux autres Etats, à l'organisation internationale ou aux organisations internationales entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité;

b) l'application provisoire du traité ou d'une partie du traité à l'égard d'une organisation internationale prend fin si cette organisation notifie aux autres organisations internationales, à l'Etat ou aux Etats entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

### PARTIE III

#### RESPECT, APPLICATION ET INTERPRETATION DES TRAITES

##### Section 1 : Respect des traités

##### Article 26

##### Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

##### Article 27

##### Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités

1. Un Etat partie à un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité.
2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation.
3. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de [l'article 46].

## Section 2 : Application des traités

### Article 28

#### Non-rétroactivité des traités

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.

### Article 29

#### Application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales lie chacun des Etats parties à l'égard de l'ensemble de son territoire.

### Article 30

#### Application de traités successifs portant sur la même matière

1. Les droits et obligations des Etats et organisations internationales parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.
2. Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent.
3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin [ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59], le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.
4. Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur :
  - a) dans les relations entre deux Etats, entre deux organisations internationales, ou entre un Etat et une organisation internationale parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3;
  - b) dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie à l'un des traités seulement, dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et une organisation internationale partie à l'un des traités seulement, dans les relations entre une organisation internationale partie aux deux traités et une organisation internationale partie à l'un des traités seulement ainsi que dans les relations entre une organisation internationale

partie aux deux traités et un Etat partie à l'un des traités seulement, le traité qui lie les deux parties en question régit leurs droits et obligations réciproques.

5. Le paragraphe 4 s'applique sans préjudice [de l'article 41] [de toute question d'extinction ou de suspension de l'application d'un traité aux termes de l'article 60, ou] de toute question de responsabilité qui peut naître pour un Etat ou pour une organisation internationale de la conclusion ou de l'application d'un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un Etat ou d'une organisation internationale non partie audit traité, en vertu d'un autre traité.

6. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies.

### Section 3 : Interprétation des traités

#### Article 31

##### Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;

b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;

b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;

c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

## Article 32

### Moyens complémentaires d'interprétation

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

- a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou
- b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

## Article 33

### Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues

1. Lorsqu'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera.
2. Une version du traité dans une langue autre que l'une de celles dans lesquelles le texte a été authentifié ne sera considérée comme texte authentique que si le traité le prévoit ou si les parties en sont convenues.
3. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques.
4. Sauf le cas où un texte déterminé l'emporte conformément au paragraphe 1, lorsque la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens que l'application des articles 31 et 32 ne permet pas d'éliminer, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes.

## Section 4 : Traités et Etats tiers ou organisations internationales tierces

### Article 34

#### Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces

1. Un traité entre des organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.
2. Un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou pour une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

## Article 35.

### Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. [Sous réserve de l'article 36 bis,] une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation.
2. Une obligation naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation dans le domaine de ses activités au moyen de cette disposition et si l'organisation tierce accepte expressément cette obligation.
3. L'acceptation par une organisation internationale tierce de l'obligation mentionnée dans le paragraphe 2 est régie par les règles pertinentes de cette organisation et doit être faite par écrit.

## Article 36

### Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. [Sous réserve de l'article 36 bis,] un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat tiers ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement.
2. Un droit naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'organisation tierce ou à un groupe d'organisations auquel elle appartient, soit à toutes les organisations, et si l'organisation tierce y consent.
3. Le consentement d'une organisation internationale tierce prévu au paragraphe 2 est régi par les règles pertinentes de cette organisation.
4. Un Etat ou une organisation internationale qui exerce un droit en application du paragraphe 1 ou 2 est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie  
à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation

Les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations, et peuvent exercer les droits, qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie si

- a) les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci; ou
- b) les Etats et organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation ont admis que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets.]

Article 37

Révocation ou modification d'obligations ou de droits  
d'Etats tiers ou d'organisations internationales tierces

1. Au cas où une obligation est née pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'Etat tiers, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en étaient convenus autrement.
2. Au cas où une obligation est née pour une organisation internationale tierce conformément au paragraphe 2 de l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'organisation tierce, à moins qu'il ne soit établi qu'elles en étaient convenues autrement.
3. Au cas où un droit est né pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoicable ou modifiable sans le consentement de l'Etat tiers.
4. Au cas où un droit est né pour une organisation internationale tierce conformément au paragraphe 2 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoicable ou modifiable sans le consentement de l'organisation tierce.
- [5. Au cas où une obligation ou un droit est né pour des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa a) de l'article 36 bis, cette obligation ou ce droit ne peut être révoqué ou modifié que par le consentement des parties au traité, à moins que les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité n'en disposent autrement ou qu'il ne soit établi que les parties au traité en étaient convenues autrement.]

[6. Au cas où une obligation ou un droit est né pour des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa b) de l'article 36 bis, cette obligation ou ce droit ne peut être révoqué ou modifié que par le consentement des parties au traité et des Etats membres de l'organisation, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en étaient convenus autrement.]

7. Le consentement d'une organisation internationale partie au traité ou d'une organisation internationale tierce, prévu aux paragraphes qui précèdent, est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

#### Article 38

#### Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces par la formation d'une coutume internationale

Aucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un Etat tiers ou une organisation internationale tierce en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle.

#### PARTIE IV

#### AMENDEMENT ET MODIFICATION DES TRAITES

#### Article 39

#### Règle générale relative à l'amendement des traités

1. Un traité peut être amendé par la conclusion d'un accord entre les parties. Les règles énoncées dans la partie II s'appliquent à un tel accord.
2. Le consentement à un accord prévu au paragraphe 1 d'une organisation internationale est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

#### Article 40

#### Amendement des traités multilatéraux

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.
2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les Etats et à toutes les organisations contractants ou, selon le cas, à toutes les organisations contractantes, et chacun d'eux est en droit de prendre part :
  - a) à la décision sur la suite à donner à cette proposition;
  - b) à la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.

3. Tout Etat ou toute organisation internationale ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

4. L'accord portant amendement ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord; l'alinéa b) du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces parties.

5. Tout Etat ou toute organisation internationale qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant :

- a) partie au traité tel qu'il est amendé; et
- b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement.

#### Article 41

#### Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement :

- a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité; ou
- b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :
  - i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et
  - ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.



NULLITE, EXTINCTION ET SUSPENSION DE L'APPLICATION DES TRAITES

Section 1 : Dispositions générales

Article 42

Validité et maintien en vigueur des traités

1. La validité d'un traité entre deux ou plusieurs organisations internationales ou du consentement d'une organisation internationale à être liée par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles.
2. La validité d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou du consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être liée par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles.
3. L'extinction d'un traité, sa dénonciation ou le retrait d'une partie ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou des présents articles. La même règle vaut pour la suspension de l'application d'un traité.

Article 43

Obligations imposées par le droit international  
indépendamment d'un traité

La nullité, l'extinction ou la dénonciation d'un traité, le retrait d'une des parties ou la suspension de l'application du traité, lorsqu'ils résultent de l'application des présents articles ou des dispositions du traité, n'affectent en aucune manière le devoir d'une organisation internationale ou, selon le cas, d'un Etat ou d'une organisation internationale de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle cet Etat ou cette organisation est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

Article 44

Divisibilité des dispositions d'un traité

1. Le droit pour une partie, prévu dans un traité ou résultant de l'article 56, de dénoncer le traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application ne peut être exercé qu'à l'égard de l'ensemble du traité, à moins que ce dernier n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement.
2. Une cause de nullité ou d'extinction d'un traité, de retrait d'une des parties ou de suspension de l'application du traité reconnue aux termes des présents articles ne peut être invoquée qu'à l'égard de l'ensemble du traité, sauf dans les conditions prévues aux paragraphes suivants ou à l'article 60.

3. Si la cause en question ne vise que certaines clauses déterminées, elle ne peut être invoquée qu'à l'égard de ces seules clauses lorsque :

- a) ces clauses sont séparables du reste du traité en ce qui concerne leur exécution;
- b) il ressort du traité ou il est par ailleurs établi que l'acceptation des clauses en question n'a pas constitué pour l'autre partie ou pour les autres parties au traité une base essentielle de leur consentement à être liées par le traité dans son ensemble; et
- c) il n'est pas injuste de continuer à exécuter ce qui subsiste du traité.

4. Dans les cas relevant des articles 49 et 50, l'Etat ou l'organisation internationale qui a le droit d'invoquer le dol ou la corruption, peut le faire soit à l'égard de l'ensemble du traité soit, dans le cas visé au paragraphe 3, à l'égard seulement de certaines clauses déterminées.

5. Dans les cas prévus aux articles 51, 52 et 53, la division des dispositions d'un traité n'est pas admise.

#### Article 45

#### Porte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application

1. Un Etat ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et [62] si, après avoir eu connaissance des faits, cet Etat :

- a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou
- b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application.

2. Une organisation internationale ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et [62] si après avoir eu connaissance des faits, cette organisation

- a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou
- b) doit, à raison de sa conduite, être considérée comme ayant renoncé au droit d'invoquer cette cause ou ce motif.

3. L'acceptation et la conduite prévues au paragraphe 2 sont régies par les règles pertinentes de cette organisation.

## Section 2 : Nullité des traités

### Article 46

#### Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités

1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.
2. Dans le cas visé au paragraphe 1 une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.
3. Le fait que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a été exprimé en violation d'une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste.
4. Dans le cas visé au paragraphe 3 une violation est manifeste si elle est ou doit être connue par tout Etat contractant ou toute autre organisation contractante.

### Article 47

#### Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité

1. Si le pouvoir d'un représentant d'exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a exprimé, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant l'expression de ce consentement aux autres Etats et aux organisations ayant participé à la négociation.
2. Si le pouvoir d'un représentant de communiquer le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a communiqué, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant la communication de ce consentement, selon le cas aux autres organisations, ou aux Etats et autres organisations, ou aux Etats ayant participé à la négociation.

## Article 48

### Erreur

1. Un Etat ou une organisation internationale peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet Etat ou cette organisation supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet Etat ou de cette organisation à être lié par le traité.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque ledit Etat ou ladite organisation internationale a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il ou elle devaient être avertis de la possibilité d'une erreur.
3. Une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité; dans ce cas, l'[article 79] s'applique.

## Article 49

### Dol

Si un Etat ou une organisation internationale a été amené à conclure un traité par la conduite frauduleuse d'un autre Etat ou d'une autre organisation ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation peut invoquer le dol comme viciant son consentement à être lié par le traité.

## Article 50

### Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale

Si l'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre Etat ou d'une autre organisation ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité.

## Article 51

### Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale

L'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité qui a été obtenue par la contrainte exercée sur le représentant de cet Etat ou de cette organisation au moyen d'actes ou de menaces dirigés contre lui est dépourvue de tout effet juridique.

## Article 52

### Contrainte exercée sur un Etat ou sur une organisation internationale par la menace ou l'emploi de la force

Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

## Article 53

### Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens)

Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins des présents articles, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.

## Section 3 : Extinction des traités et suspension de leur application

### Article 54

#### Extinction d'un traité ou retrait en vertu des dispositions du traité ou par consentement des parties

L'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu :

- a) conformément aux dispositions du traité; ou
- b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation, selon le cas, des autres organisations contractantes, ou des autres Etats contractants et des autres organisations contractantes, ou des autres Etats contractants.

### Article 55

#### Nombre des parties à un traité multilatéral tombant au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur

A moins que le traité n'en dispose autrement, un traité multilatéral ne prend pas fin pour le seul motif que le nombre des parties tombe au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur.

## Article 56

### Dénonciation ou retrait dans le cas d'un traité ne contenant pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait

1. Un traité qui ne contient pas de dispositions relatives à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait, à moins :
  - a) qu'il ne soit établi qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait, ou
  - b) que le droit de dénonciation ou de retrait ne puisse être déduit de la nature du traité.
2. Une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de dénoncer un traité ou de s'en retirer conformément aux dispositions du paragraphe 1.

## Article 57

### Suspension de l'application d'un traité en vertu de ses dispositions ou par consentement des parties

L'application d'un traité au regard de toutes les parties ou d'une partie déterminée peut être suspendue :

- a) conformément aux dispositions du traité; ou
- b) à tout moment, par consentement de toutes les parties après consultation, selon le cas, des autres organisations contractantes ou des autres Etats contractants et des autres organisations contractantes, ou des autres Etats contractants.

## Article 58

### Suspension de l'application d'un traité multilatéral par accord entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de suspendre, temporairement et entre elles seulement, l'application de dispositions du traité :
  - a) si la possibilité d'une telle suspension est prévue par le traité; ou
  - b) si la suspension en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :
    - i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et
    - ii) ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité.
2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les dispositions du traité dont elles ont l'intention de suspendre l'application.

## Article 59

### Extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur

1. Un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et :

a) s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité; ou

b) si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps.

2. Le traité antérieur est considéré comme étant seulement suspendu s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que telle était l'intention des parties.

## Article 60

### Extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation

1. Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie.

2. Une violation substantielle d'un traité multilatéral par l'une des parties autorise :

a) les autres parties, agissant par accord unanime, à suspendre l'application du traité en totalité ou en partie ou à mettre fin à celui-ci :

i) soit dans les relations entre elles-mêmes et l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation,

ii) soit entre toutes les parties;

b) une partie spécialement atteinte par la violation à invoquer celle-ci comme motif de suspension de l'application du traité en totalité ou en partie dans les relations entre elle-même et l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation;

c) toute partie autre que l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation à invoquer la violation comme motif pour suspendre l'application du traité en totalité ou en partie en ce qui la concerne si ce traité est d'une nature telle qu'une violation substantielle de ses dispositions par une partie modifie radicalement la situation de chacune des parties quant à l'exécution ultérieure de ses obligations en vertu du traité.

3. Aux fins du présent article, une violation substantielle d'un traité est constituée par :

- a) un rejet du traité non autorisé par les présents articles; ou
- b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

4. Les paragraphes qui précèdent ne portent atteinte à aucune disposition du traité applicable en cas de violation.

5. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités.

2. Texte des articles 39 à 60 et commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa trente et unième session

PARTIE IV

AMENDEMENT ET MODIFICATION DES TRAITES

Article 39

Règle générale relative à l'amendement des traités<sup>691/</sup>

1. Un traité peut être amendé par la conclusion d'un accord entre les parties. Les règles énoncées dans la partie II s'appliquent à un tel accord.
2. Le consentement à un accord prévu au paragraphe 1 d'une organisation internationale est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

Commentaire

L'article 39 de la Convention de Vienne a pour objet de poser un principe simple : ce que la volonté des parties a décidé, cette volonté peut aussi le défaire. Comme la Convention de Vienne ne pose aucune règle particulière de forme pour la conclusion des traités, elle exclut la règle dite de l'"acte contraire" aux termes de laquelle l'accord portant amendement d'un traité devrait revêtir la même forme que le traité lui-même. Cette règle est valable pour les traités entre organisations internationales et les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. On a pensé cependant que ce libéralisme ne touchait que la forme et qu'il était nécessaire de le préciser.

---

691/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

Article 39

Règle générale relative à l'amendement des traités

Un traité peut être amendé par accord entre les parties. Sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement, les règles énoncées dans la partie II s'appliquent à un tel accord.



d'avantage que dans le texte de la Convention de Vienne, sans que la portée de celle-ci soit modifiée. Tout d'abord on a remplacé la formule de Vienne "par accord" par celle plus explicite "par la conclusion d'un accord"; ce changement ne modifie pas la Convention de Vienne puisque celle-ci prévoit que les règles de sa Partie II s'appliquent à un tel accord. Ensuite on a rajouté un alinéa 2 qui n'apporte aucune innovation au projet d'articles puisqu'il rappelle une règle essentielle relative au consentement des organisations internationales. Ces deux modifications ont pour objet de rappeler que les accords portant amendement des traités sont des vrais traités et soumis comme tels aux règles du présent projet d'articles. Enfin, on a supprimé la réserve "sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement"; certains membres de la Commission avaient exprimé des doutes sur cette réserve, mais l'on a fait observer que cette réserve était inutile car les règles de la partie II respectent déjà la liberté conventionnelle des parties et celle-ci est rappelée une fois encore à l'article 40; il est donc inutile de la rappeler à nouveau à l'article 39.

#### Article 40

##### Amendement des traités multilatéraux<sup>692/</sup>

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.
2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les Etats et à toutes les organisations contractantes ou, selon le cas, à toutes les organisations contractantes, et chacun d'eux est en droit de prendre part :

---

692/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 40

##### Amendement des traités multilatéraux

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.
2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les Etats contractants, et chacun d'eux est en droit de prendre part :
  - a) à la décision sur la suite à donner à cette proposition;
  - b) à la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.
3. Tout Etat ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

(suite de la note page suivante)

- a) à la décision sur la suite à donner à cette proposition;
- b) à la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.

3. Tout Etat ou toute organisation internationale ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

4. L'accord portant amendement ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord; l'alinéa b) du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces parties.

5. Tout Etat ou toute organisation internationale qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant :

- a) partie au traité tel qu'il est amendé; et
- b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement.

#### Commentaire

L'article 40 de la Convention de Vienne a pour objet de traiter de quelques aspects propres aux amendements apportés aux traités multilatéraux tant en ce qui concerne la procédure d'amendement que la situation des Etats à l'égard du traité originaire et du traité amendé. Les règles qu'il institue sont valables pour les traités qui sont l'objet du présent projet d'articles; seules les légères modifications rédactionnelles ont été introduites aux paragraphes 2, 3, 4 et 5 pour tenir compte de la participation des organisations internationales aux traités en cause.

---

(suite de la note 692/)

4. L'accord portant amendement ne lie pas les Etats qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord; l'alinéa b) du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces Etats.

5. Tout Etat qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant :

- a) partie au traité tel qu'il est amendé; et
- b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement.

## Article 41

### Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement 693/

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement :

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité;  
ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :

- i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et
- ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement; les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.

## Commentaire

L'article 41 de la Convention de Vienne consacré aux accords inter se s'appliquent sans aucune modification aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles.

693/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

## Article 41

### Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement :

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité;  
ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :

- i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et
- ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.

## NULLITE, EXTINCTION ET SUSPENSION DE L'APPLICATION DES TRAITES

Section 1 : Dispositions généralesArticle 42Validité et maintien en vigueur des traités<sup>694/</sup>

1. La validité d'un traité entre deux ou plusieurs organisations internationales ou du consentement d'une organisation internationale à être lié par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles.
2. La validité d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou du consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles.
3. L'extinction d'un traité, sa dénonciation ou le retrait d'une partie ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou des présents articles. La même règle vaut pour la suspension de l'application d'un traité.

Commentaire

- 1) Le paragraphe 1 de l'article 42 de la Convention de Vienne a été pour des raisons purement rédactionnelles dédoublé en deux paragraphes distincts consacrés respectivement aux traités entre plusieurs organisations internationales et aux traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, sans apporter à ce paragraphe 1 un changement de fond. Le paragraphe 2 de l'article 42 de la Convention de Vienne est devenu, sans aucun changement, le paragraphe 3 du projet d'article 42.
- 2) La Commission a cependant discuté plusieurs problèmes qui mettent en cause le caractère exhaustif de la partie V du présent projet d'articles. En premier lieu on a considéré les problèmes de succession qui peuvent se poser lorsqu'une organisation internationale soit succède à une autre, soit se transforme en un Etat; de telles situations se réalisent rarement et ne relèvent pas du présent projet d'articles. Il conviendra sans doute, le moment venu de rédiger un projet d'article 73 plus large encore que l'article 73 de la Convention de Vienne qui réserve les questions relatives à la succession d'Etats.

694/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

Article 42Validité et maintien en vigueur des traités

1. La validité d'un traité ou du consentement d'un Etat à être lié par un traité ne peut être contestée qu'en application de la présente Convention.
2. L'extinction d'un traité, sa dénonciation ou le retrait d'une partie ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou de la présente Convention. La même règle vaut pour la suspension de l'application d'un traité.

3) On pouvait également se demander si certaines règles de droit international particulier, telles que celles qui résultent par exemple de la Charte des Nations Unies ne pouvaient pas exercer une action sur les traités entre Etats et organisations qui seraient soumis à ce droit international particulier. S'il semblerait très hardi et en tout cas prématuré de songer à une cause de nullité qui découlerait d'un droit international particulier, il n'en serait peut-être pas de même en ce qui concernerait simplement un effet de suspension de l'application d'un traité. L'Article 103 de la Charte, auquel l'article 30 de la Convention de Vienne et le projet d'article 30 se réfèrent, ne prévoit-il pas, en faisant prévaloir la Charte sur certains traités, que l'application de ceux-ci sera partiellement suspendue ? Ne conviendrait-il pas alors de prévoir d'une manière plus générale encore que les traités qui sont les actes constitutifs d'une organisation internationale pourraient pour certains traités conclus par des membres de l'organisation prévoir une règle analogue à celle de l'Article 103 ? La Commission du droit international a finalement estimé qu'elle n'avait pas à entrer dans l'examen d'hypothèses imaginaires qui ne relèveraient que d'un droit international particulier et qu'en ce qui concerne l'Article 103 de la Charte, elle pourrait réexaminer l'issue de son adoption des articles projetés, la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'adopter un projet d'articles qui étendrait à l'ensemble des articles la réserve de l'application des dispositions de l'Article 103; elle a écarté la solution qui consisterait, en dehors du projet d'article 30, à multiplier dans plusieurs articles la mention de la réserve de l'Article 103 de la Charte.

#### Article 43

##### Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité 695/

La nullité, l'extinction ou la dénonciation d'un traité, le retrait d'une des parties ou la suspension de l'application du traité, lorsqu'ils résultent de l'application des présents articles ou des dispositions du traité, n'affectent en aucune manière le devoir d'une organisation internationale ou, selon le cas, d'un Etat ou d'une organisation internationale de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle cet Etat ou cette organisation est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

---

695/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 43

##### Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité

La nullité, l'extinction ou la dénonciation d'un traité, le retrait d'une des parties ou la suspension de l'application du traité, lorsqu'ils résultent de l'application de la présente Convention ou des dispositions du traité, n'affectent en aucune manière le devoir d'un Etat de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

## Commentaire

La règle posée par l'article 43 de la Convention de Vienne a été étendue moyennant quelques modifications rédactionnelles aux traités qui font l'objet du présent projet d'articles. Il ne fait pas de doute en effet que des règles de droit international peuvent s'appliquer à une organisation internationale en dehors même d'un traité à laquelle elle aurait été partie; l'article 43 est inspiré par des considérations analogues à celles qui président à l'article 38.

### Article 44

#### Divisibilité des dispositions d'un traité<sup>696/</sup>

1. Le droit pour une partie, prévu dans un traité ou résultant de l'article 56, de dénoncer le traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application ne peut être exercé qu'à l'égard de l'ensemble du traité, à moins que ce dernier n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement.
2. Une cause de nullité ou d'extinction d'un traité, de retrait d'une des parties ou de suspension de l'application du traité reconnue aux termes des présents articles ne peut être invoquée qu'à l'égard de l'ensemble du traité, sauf dans les conditions prévues aux paragraphes suivants ou à l'article 60.
3. Si la cause en question ne vise que certaines clauses déterminées, elle ne peut être invoquée qu'à l'égard de ces seules clauses lorsque :

---

696/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

### Article 44

#### Divisibilité des dispositions d'un traité

1. Le droit pour une partie, prévu dans un traité ou résultant de l'article 56, de dénoncer le traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application ne peut être exercé qu'à l'égard de l'ensemble du traité, à moins que ce dernier n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement.
2. Une cause de nullité ou d'extinction d'un traité, de retrait d'une des parties ou de suspension de l'application du traité reconnue aux termes de la présente Convention ne peut être invoquée qu'à l'égard de l'ensemble du traité, sauf dans les conditions prévues aux paragraphes suivants ou à l'article 60.
3. Si la cause en question ne vise que certaines clauses déterminées, elle ne peut être invoquée qu'à l'égard de ces seules clauses lorsque :
  - a) ces clauses sont séparables du reste du traité en ce qui concerne leur exécution;

(Suite de la note page suivante)

a) ces clauses sont séparables du reste du traité en ce qui concerne leur exécution;

b) il ressort du traité où il est par ailleurs établi que l'acceptation des clauses en question n'a pas constitué pour l'autre partie ou pour les autres parties au traité une base essentielle de leur consentement à être liées par le traité dans son ensemble; et

c) il n'est pas injuste de continuer à exécuter ce qui subsiste du traité.

4. Dans les cas relevant des articles 49 et 50, l'Etat ou l'organisation internationale qui a le droit d'invoquer le dol ou la corruption, peut le faire soit à l'égard de l'ensemble du traité soit, dans le cas visé au paragraphe 3, à l'égard seulement de certaines clauses déterminées.

5. Dans les cas prévus aux articles 51, 52 et 53, la division des dispositions d'un traité n'est pas admise.

#### Commentaire

Les règles nuancées de l'article 44 de la Convention de Vienne découlent des principes généraux du consensualisme; elles sont étendues dans le projet d'article 44 aux traités qui sont l'objet des présentes dispositions moyennant une légère adaptation rédactionnelle du paragraphe 4.

---

(Suite de la note 696/)

b) il ressort du traité où il est par ailleurs établi que l'acceptation des clauses en question n'a pas constitué pour l'autre partie ou pour les autres parties au traité une base essentielle de leur consentement à être liées par le traité dans son ensemble; et

c) il n'est pas injuste de continuer à exécuter ce qui subsiste du traité.

4. Dans les cas relevant des articles 49 et 50, l'Etat qui a le droit d'invoquer le dol ou la corruption peut le faire soit à l'égard de l'ensemble du traité soit, dans le cas visé au paragraphe 3, à l'égard seulement de certaines clauses déterminées.

5. Dans les cas prévus aux articles 51, 52 et 53, la division des dispositions d'un traité n'est pas admise.

Article 45

Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité  
ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre  
l'application 697/

1. Un Etat ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et [62] si, après avoir eu connaissance des faits, cet Etat :

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou

b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application.

2. Une organisation internationale ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et [62] si, après avoir eu connaissance des faits, cette organisation :

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continu d'être applicable; ou

b) doit, à raison de sa conduite, être considérée comme ayant renoncé au droit d'invoquer cette cause ou ce motif.

3. L'acceptation et la conduite prévues au paragraphe 2 sont régies par les règles pertinentes de cette organisation.

---

697/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

Article 45

Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité  
ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre  
l'application

Un Etat ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et 62 si, après avoir eu connaissance des faits, cet Etat :

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valide, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou

b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application.



## Commentaire

- 1) L'article 45 de la Convention de Vienne traite du problème de la perte par un Etat du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou d'un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application. Il exclut implicitement mais clairement la possibilité d'une disparition du droit d'invoquer la nullité pour recours illicite à la contrainte (articles 51 et 52) et la nullité pour violation d'une règle impérative absolue (article 53). Il admet, à ces deux exceptions près que l'Etat peut renoncer à faire valoir toutes les autres causes de nullité ainsi que tous les motifs d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application. En ce qui concerne les modes suivant lesquels cette renonciation peut s'opérer, l'article 45 mentionne l'acceptation explicite (a)) et l'acquiescement à raison de la conduite (b)). La première n'a jamais suscité de difficultés, mais le second a soulevé lors de la Conférence de Vienne des discussions et une certaine opposition<sup>698/</sup> fondée sur la crainte que le principe qu'il consacre permette de consolider des situations acquises sous le couvert d'une prépondérance politique. La Conférence suivant la Commission du droit international a adopté l'alinéa b) en y voyant l'énoncé d'un principe général, fondé sur la bonne foi et bien établi en jurisprudence<sup>699/</sup>. D'ailleurs les articles soumis à la Conférence de Vienne n'avaient pas prévu de prescription et plusieurs propositions en ce sens ont été rejetées par la Conférence, ce qui justifiait d'autant plus le maintien d'une certaine souplesse dans les modes suivant lesquels les Etats pouvaient manifester leur renonciation.
- 2) La Commission du droit international a maintenu dans le projet d'article 45, paragraphe 1, pour le consentement des Etats la règle posée à Vienne. Elle a longuement examiné le cas du consentement des organisations internationales et lui a consacré les paragraphes 2 et 3.
- 3) La question posée se ramenait à décider si le régime applicable aux organisations internationales devait être le même que celui applicable aux Etats.

---

<sup>698/</sup> Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session. Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 424 à 436, 66ème séance, par. 46 et suiv., ainsi que 67ème séance.

<sup>699/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément No 9 (A/6309/Rev.1), deuxième partie, p. 72 à 73, chap. II, commentaire de l'article 42 (Annuaire ... 1966, vol. II, p. 260 à 261, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 42).

Certains membres de la Commission répondaient affirmativement à cette question en se basant sur la nécessité de ne pas instituer dans les relations conventionnelles d'inégalités entre les Etats et les organisations internationales.

4) D'autres membres étaient portés à considérer que les différences profondes de structure entre les Etats et les organisations obligeaient à prévoir en ce qui concerne ces dernières des règles particulières. L'unité de l'Etat permet, disait-on, de considérer que l'Etat est engagé par ses agents qui ont en matière de relations internationales une compétence générale. Si un de ces agents (chef d'Etat, ministre des affaires étrangères, ambassadeurs dans certains cas) a eu connaissance des faits visés par l'article 45, c'est l'Etat qui en a eu connaissance; si un de ces agents observe un certain comportement, c'est l'Etat qui observe ce comportement. Au contraire il y a dans les organisations internationales des organes de caractère complètement différent et l'on ne peut pas, comme pour les Etats, accepter qu'une organisation soit dûment informée d'une situation par le fait qu'un organe ou un agent quelconque sont informés, ni que la conduite qui engage l'organisation est celle d'un tel organe ou d'un tel agent. On considérerait donc qu'il fallait se borner à retenir le cas prévu à l'alinéa a) que personne ne contestait, et éviter toute disposition se référant à la conduite de l'organisation.

5) D'autres membres de la Commission reconnaissaient que plus pour une organisation que pour un Etat il fallait que fussent informés de la situation les organes susceptibles d'engager l'organisation et que la "conduite" capable de valoir renonciation devait être celle de ces mêmes organes; mais ils pensaient que la sécurité des partenaires conventionnels de l'organisation et le respect même du principe de la bonne foi devaient conduire à étendre la règle prévue pour les Etats aux organisations internationales, en stipulant que la conduite d'une organisation dûment informée pouvait valoir renonciation à se prévaloir de certains droits. Cette solution permet, faisait-on également observer, de mieux sauvegarder les intérêts d'une organisation; celle-ci peut ainsi dans certaines circonstances, tout en laissant les principes intacts, renoncer à se prévaloir d'un droit particulier d'une manière aussi simple que possible, le plus souvent en continuant à appliquer, après avoir eu connaissance des faits pertinents, le traité en cause.

6) Finalement, la Commission s'est mise d'accord pour proposer pour les organisations internationales un alinéa b) qui retient pour les organisations les effets de sa conduite. Elle a toutefois éliminé le terme "acquiescé" prévu pour les Etats au paragraphe 1 du projet d'article comme dans l'article 45 de la Convention de Vienne, parce que l'acquiescement a une connotation de passivité et de facilité qu'il semblait nécessaire d'éviter; modifiant légèrement la rédaction de l'alinéa b), elle s'est référée à une "renonciation au droit d'invoquer" la cause ou le motif en question. Mais pour équilibrer cette solution en tenant compte des observations présentées plus haut, un paragraphe 3 a été rajouté pour rappeler que tant l'acceptation expresse que la "conduite" restent soumises aux règles pertinentes de l'organisation. Certains membres, sans avoir d'objection contre le paragraphe 3, ont tenu à déclarer qu'à leur avis le paragraphe 3 était inutile; mais pour les autres, il a l'avantage de rappeler un principe général qui ne saurait être oublié quand il s'agit d'appliquer l'alinéa b) du paragraphe 2 à un cas concret, en tenant compte de toutes les circonstances.

7) La Commission a prévu l'application, tant pour les organisations internationales que pour les Etats, des règles énoncées au projet d'article 45 à tous les cas visés par l'article 45, c'est-à-dire à ceux auxquels se réfèrent les articles 46 à 50 ainsi que 60 et 62. Cependant un membre de la Commission a estimé qu'il fallait exclure du paragraphe 2, en ce qui concerne les organisations internationales, l'hypothèse envisagée à l'article 46, paragraphes 3 et 4. Il serait impossible qu'une conduite régie par les règles pertinentes de l'organisation vaille renonciation à invoquer une violation manifeste d'une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités. Mais les autres membres de la Commission ont estimé qu'il y avait une grande différence d'une organisation à une autre et que si pour certaines d'entre elles les règles pertinentes de l'organisation pouvaient en effet prévoir des règles très strictes pour assurer le respect de la compétence pour conclure des traités, il n'en était pas nécessairement ainsi pour toutes les organisations; l'on ne pouvait donc poser d'autre règle générale que celle énoncée au paragraphe 3.

## Section 2 : Nullité des traités

### Article 46

#### Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités 700/

1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.
2. Dans le cas visé au paragraphe 1 une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.
3. Le fait que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a été exprimé en violation d'une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste.
4. Dans le cas visé au paragraphe 3 une violation est manifeste si elle est ou doit être connue par tout Etat contractant ou toute autre organisation contractante.

#### Commentaire

- 1) La question dite des "traités inconstitutionnels" ou encore des "ratifications imparfaites" a été l'objet de nombreuses discussions théoriques qui ont opposé les partisans du monisme et du dualisme, mais elle n'avait donné lieu qu'à de rares

---

700/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 46

#### Dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités

1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.
2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.

applications pratiques, au moins jusqu'à ce que des traités relatifs à l'intégration de l'Europe occidentale lui aient donné un regain d'intérêt. La Commission du droit international suivie par la Conférence de Vienne, par 94 voix, sans opposition et avec trois abstentions<sup>701/</sup>, a adopté en la matière une position non dogmatique, assurant raisonnablement la sécurité des relations juridiques. Prenant en considération que dans les rapports que les Etats entretiennent entre eux au cours de la procédure de conclusion d'un traité il y a des usages et des pratiques universellement admis et que certains agents (avant tout le chef d'Etat et le ministre des affaires étrangères) sont habilités par le droit international à exprimer la volonté de l'Etat à être lié par un traité, l'article 46 admet la nullité d'un traité conclu en violation du droit interne d'un Etat mais à deux conditions; il faut qu'il s'agisse de la violation d'une règle d'importance fondamentale et que la violation ait été manifeste, c'est-à-dire "objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi". Autrement dit les partenaires d'un Etat, en traitant avec lui, doivent faire preuve d'une circonspection raisonnable : la ligne de conduite qu'il convient d'observer est celle que tout Etat de bonne foi, se comportant conformément à la pratique habituelle tiendrait.

2) La Commission du droit international a longuement discuté la question de l'application d'une disposition analogue à l'article 46 de la Convention de Vienne au traité qui est l'objet du projet d'articles en cours d'élaboration. Fallait-il étendre purement et simplement la règle posée pour le consentement des Etats au consentement des organisations ? Fallait-il maintenir la règle de Vienne pour le consentement des Etats, mais prévoir une règle distincte pour le consentement des organisations ? Ou encore fallait-il prévoir une règle nouvelle pour les Etats et les organisations, mais sans introduire de distinction entre eux ? Les trois solutions ont eu au sein de la Commission leurs partisans. Finalement, on a généralement admis qu'il fallait maintenir au bénéfice des Etats la règle posée à Vienne, mais que l'on pouvait traiter le consentement des organisations un peu différemment. On a donc dédoublé les deux paragraphes de l'article 46 en traitant séparément du cas des Etats (paragraphes 1 et 2) et du cas des organisations

---

701/ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6) p. 93, 18ème séance, par. 38.

(paragrapes 3 et 4). On a également modifié le titre de l'article pour éviter une référence au "droit interne" en ce qui concerne les organisations puisque la Commission a écarté cette expression pour recourir à celle de "règles de l'organisation" (article 2, paragraphe 1 j)). La substance des paragraphes 1 et 2 du projet d'article 46 qui portent sur le consentement des Etats est donc identique, mises à part quelques adaptations rédactionnelles, à l'article 46 de la Convention de Vienne.

3) En ce qui concerne le consentement des organisations (paragrapes 3 et 4), il a semblé que l'on pouvait faire disparaître une des deux conditions énoncées par la Convention de Vienne, à savoir celle de la violation d'une règle d'importance fondamentale. Certains membres de la Commission ont fait valoir que toutes les règles d'une organisation relatives à la conclusion des traités étaient d'importance fondamentale et qu'il fallait que les organisations soient plus protégées que les Etats contre leur violation. D'autres membres, sans admettre ce point de vue, ont été sensibles au fait que l'appréciation du caractère "fondamental" d'une règle en la matière est très subjective et que seule la violation d'une règle fondamentale peut être "manifeste", ce qui fait que dans la plupart des cas les deux conditions se ramènent à une seule.

4) Mais c'est surtout la définition du caractère "manifeste" appliqué à la violation d'une règle de l'organisation (paragraphe 4) qui a retenu l'attention de la Commission. En effet, une accumulation de termes tels que "manifeste", "objectivement", "évidente", ne fait que souligner un caractère unique : la force convaincante d'une apparence. Mais tout le poids des formules de la Convention de Vienne vient de la référence à la "pratique habituelle". Mais que désignent ces termes ? Pour les uns il s'agit du fait déjà signalé que la pratique internationale est la même pour tous les Etats et qu'elle confère une importance exceptionnelle à l'expression, par certains interlocuteurs privilégiés (chef d'Etat, ministre des affaires étrangères, de l'article 7 de la Convention de Vienne) de la volonté d'un Etat d'être lié par un traité. Or de tels interlocuteurs privilégiés n'existent pas pour le consentement des organisations internationales qui peuvent différer et diffèrent en fait les uns des autres en ce qui concerne les organes ou agents chargés de leurs relations extérieures; il n'y aurait ainsi pas de "pratique habituelle" des organisations. Pour les autres termes de "pratique habituelle" dans les rapports conventionnels avec un Etat désigneraient simplement, dans les tractations un standard habituel de conduite, fait de circonspection et de confiance, de prudence et d'initiative. Dans cette interprétation on pourrait parler de "pratique habituelle" à l'égard des organisations comme des Etats.

5) Il a semblé finalement que l'on pouvait concrétiser les termes de référence du caractère "manifeste" en se reportant aux partenaires d'une organisation internationale, dans la conclusion d'un traité. Il n'est pas discuté que si ces partenaires connaissent la violation, l'organisation pourra leur opposer la nullité; mais on peut admettre aussi que s'ils doivent connaître cette violation bien qu'ils l'ignorent en fait, il en sera de même. En effet, soit par manque d'information, soit par indifférence, ils violent un standard de comportement raisonnable et la violation leur devient ainsi opposable. Une fois de plus joue en matière de droit des traités un principe emprunté au droit de la responsabilité; c'est finalement ce dernier qui a inspiré l'article 46 de la Convention de Vienne et le projet d'article 46, même sous des termes différents, reste fidèle à l'esprit de cet article.

#### Article 47

##### Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité 702/

1. Si le pouvoir d'un représentant d'exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a exprimé, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant l'expression de ce consentement aux autres Etats et aux organisations ayant participé à la négociation.
2. Si le pouvoir d'un représentant de communiquer le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a communiqué, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant la communication de ce consentement, selon le cas aux autres organisations, ou aux Etats et autres organisations, ou aux Etats ayant participé à la négociation.

---

702/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 47

##### Restriction particulière du pouvoir d'exprimer le consentement d'un Etat

Si le pouvoir d'un représentant d'exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a exprimé, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant l'expression de ce consentement, aux autres Etats ayant participé à la négociation.

- 1) L'hypothèse visée par l'article 47 de la Convention de Vienne est celle où le représentant d'un Etat a reçu toutes les habilitations formelles pour exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité, y compris, le cas échéant, ses pleins pouvoirs, mais où par ailleurs ce représentant a vu limiter ses pouvoirs par des instructions qui lui enjoignent de n'exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité que dans certaines circonstances, sous certaines conditions ou avec certaines réserves. Bien que le représentant soit lié par ces instructions, si elles restent secrètes et qu'il ne les respecte pas, leur violation est inopposable aux autres Etats ayant participé à la négociation et l'Etat est lié. Pour qu'il en soit autrement il faut que les restrictions soient notifiées aux autres Etats avant que le consentement n'ait été exprimé.
- 2) Cette règle doit être maintenue dans le projet d'article 47 au bénéfice du consentement de l'Etat avec seulement quelques modifications rédactionnelles rendues nécessaires par l'objet du présent projet d'articles, mais sans toucher au fond. Tel est l'objet du paragraphe 1 du projet d'article 47.
- 3) Cette règle est également valable pour le consentement des organisations internationales et elle a été formulée dans le paragraphe 2 de l'article 47 avec les modifications rédactionnelles correspondantes. Toutefois lorsqu'il s'agit du consentement d'une organisation, la Commission n'a pas employé, dans les précédents articles de ce projet l'expression "exprimer le consentement", mais celles de "communiquer" (article 2, paragraphe 1, alinéa c bis, article 7) ou d'"établir" (articles 11, 12 et 15) le consentement de l'organisation à être liée par un traité. Cette terminologie a donc été employée dans le texte du paragraphe 2 comme dans le titre du projet d'article 47. Cette différence de terminologie a pour objet comme la Commission l'a déjà indiqué de souligner que "la volonté de l'organisation d'être liée par un traité doit être établie suivant les règles constitutionnelles de chaque organisation et que l'action de son représentant consiste à transmettre cette volonté, sans que, du moins par le présent projet d'article, il reçoive la compétence de déterminer, à lui seul, le consentement de l'organisation à être liée par un traité"<sup>703/</sup>. Mais rien n'empêche l'organe compétent d'une organisation d'avoir exprimé le consentement

---

<sup>703/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 10 (A/10010/Rev.1), p. 132, par. 11). (Annuaire ... 1975, vol. II, doc. A/10010/Rev.1, p. 189, par. 11)).



de l'organisation tout en donnant au représentant de celle-ci les instructions nécessaires pour ne "communiquer" ce consentement que si sont réunies certaines conditions : par exemple, absence de réserves par les autres partenaires, expression du consentement de certains Etats préalablement à toute communication de l'organisation, etc...

#### Article 48

#### Erreur 704/

1. Un Etat ou une organisation internationale peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet Etat ou cette organisation supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet Etat ou de cette organisation à être lié par le traité.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque ledit Etat ou ladite organisation internationale a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il ou elle devaient être avertis de la possibilité d'une erreur.
3. Une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité; dans ce cas, l'[article 79] s'applique.

#### Commentaire

1) Avec l'article 48 et le cas de l'erreur, la Convention de Vienne aborde ce que l'on a parfois appelé les cas de "vices du consentement". Il a semblé à la Commission que cet aspect de la théorie générale des traités était applicable également au consentement donné par des organisations internationales à être liées

---

704/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 48

#### Erreur

1. Un Etat peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet Etat supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet Etat à être lié par le traité.
2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque ledit Etat a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il devait être averti de la possibilité d'une erreur.
3. Une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité; dans ce cas, l'article 79 s'applique.

par un traité. Elle a donc adopté un projet d'article 48 qui mis à part de légers ajustements rédactionnels des paragraphes 1 et 2 est identique à l'article 48 de la Convention de Vienne.

2) Cela ne veut pas dire toutefois que les conditions pratiques dans lesquelles pourront être établis certains faits qui commandent le régime de l'erreur selon l'article 48, seront exactement les mêmes pour les organisations et pour les Etats. On s'est ainsi interrogé sur ce que pouvait être "le comportement" d'une organisation ou sur les conditions dans lesquelles celle-ci "devait être avertie de la possibilité d'une erreur". Ce qui est certain c'est que le paragraphe 2 où se trouvent ces termes est basé sur l'idée fondamentale qu'une organisation comme un Etat est responsable de sa conduite et par conséquent de ses négligences. Toutefois la preuve de la négligence d'une organisation internationale devra être apportée dans des conditions différentes et souvent plus rigoureuses que pour un Etat; en effet - on en revient toujours au même point - il n'y a pas pour les organisations internationales un organe assimilable au chef d'Etat ou au ministre des affaires étrangères et susceptible de représenter pleinement les organisations dans tous leurs engagements conventionnels, capables par leurs seuls actes de déterminer "le comportement" de l'organisation, constituant à eux seuls un centre de décision qui doit être "averti" de tout ce qui concerne l'organisation. Il faudra au contraire pour déterminer la négligence de l'organisation considérer chaque organisation dans sa structure propre, reconstituer toutes les circonstances qui ont donné naissance à l'erreur et décider cas par cas si par rapport à l'organisation et non pas seulement par rapport à l'un de ses agents ou même d'un quelconque organe, il y a erreur ou comportement négligent. Mais, après tout, si l'on considère la jurisprudence internationale relative à l'erreur d'un Etat, on peut établir que la situation n'est pas simple pour les Etats non plus et que les circonstances de fait, comme dans toutes les questions de responsabilité jouent un rôle déterminant pour les Etats comme pour les organisations.

## Article 49

### Dol 705/

Si un Etat ou une organisation internationale a été amené à conclure un traité par la conduite frauduleuse d'un autre Etat ou d'une autre organisation ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation peut invoquer le dol comme viciant son consentement à être lié par le traité.

### Commentaire

1) En faisant du dol, défini comme la conduite frauduleuse d'un autre Etat ayant participé à la négociation en vue d'amener un Etat à conclure un traité un vice du consentement, l'article 49 de la Convention de Vienne sanctionne plus encore que pour l'erreur, un acte délictueux de l'Etat. Si la pratique internationale ne cite que quelques rares exemples de dol, le principe ne souffre pas de difficulté et la Commission a reconnu qu'une organisation internationale pouvait être victime d'un dol comme elle pouvait en être l'auteur. C'est pourquoi elle propose un projet d'article 49 qui suit l'article 49 de la Convention de Vienne en ne comportant que les modifications rédactionnelles nécessaires pour étendre la règle posée au cas des organisations internationales.

2) Il n'est pas douteux que l'idée même d'une conduite frauduleuse d'une organisation internationale appelle les mêmes observations que celles que l'on a présentées à propos de l'erreur. Tout d'abord, il est vraisemblable que les cas de conduite frauduleuse d'une organisation seront encore plus rares que pour les Etats; ce serait peut-être pour des engagements économiques et financiers que l'on imaginerait le moins malaisément un dol, par exemple si une organisation avertie de certaines décisions déjà prises en matière monétaire mais non rendues publiques représentait à un Etat pressé d'obtenir un crédit - par des manoeuvres diverses - un état de la situation monétaire mondiale inexact pour faire accepter des engagements financiers particulièrement désavantageux. Mais il faut aller plus loin, les actes conventionnels des organisations sont décidés et conclus le plus souvent au niveau d'organes collectifs et un dol est difficile à réaliser par la voie d'une délibération collective. Les dols imputables à une organisation seront donc très rares, mais il ne semble pas possible d'en exclure le principe.

---

705/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

### Article 49

#### Dol

Si un Etat a été amené à conclure un traité par la conduite frauduleuse d'un autre Etat ayant participé à la négociation, il peut invoquer le dol comme viciant son consentement à être lié par le traité.

## Article 50

### Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale 706/

Si l'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre Etat ou d'une autre organisation ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité.

#### Commentaire

1) La mention de la corruption du représentant d'un Etat par un autre Etat ayant participé à la négociation d'un traité comme un vice du consentement à être lié par un traité avait semblé à la Commission, lors de ses premiers travaux, comme une hypothèse nécessaire mais extraordinaire. Il a malheureusement été établi depuis que la corruption n'était pas aussi exceptionnelle qu'on le pensait à l'époque. C'est pourquoi le projet d'article 50 retient le cas où l'organisation est victime ou auteur de la corruption et apporte en conséquence à l'article 50 de la Convention de Vienne et à son titre les modifications rédactionnelles nécessaires. On a de plus employé les termes : "l'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement ..." à la place des termes "l'expression du consentement d'un Etat" et "la communication du consentement de l'organisation" (sur cette dernière formule, cf. le commentaire à l'article 47 ci-dessus) afin de ne pas alourdir inutilement le texte.

2) Ici aussi comme aux articles 48 et 49 on doit admettre que la corruption active ou passive est moins aisée s'il s'agit d'un organe collectif que d'un organe individuel et ceci devrait rendre la pratique de la corruption au sein des organisations internationales plus difficile. Il ne faut pas oublier toutefois que selon l'article 50 de la Convention de Vienne (et le projet d'article 50) la corruption peut prendre bien des formes. La négociation ne peut

---

706/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 50

##### Corruption du représentant d'un Etat

Si l'expression du consentement d'un Etat à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre Etat ayant participé à la négociation, l'Etat peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité.

jamais en fait être effectuée par un organe collectif; elle est toujours appuyée en matière technique par des expertises ou des évaluations demandées à des spécialistes dont l'opinion est parfois décisive et pourrait être influencée par une corruption. Si les Etats et les organisations disposent assez difficilement de fonds échappant à tout contrôle, ils disposent d'autres avantages tout aussi appréciés et efficaces, notamment la nomination à des hauts emplois ou à des missions. Pour rares qu'il faut espérer que seront les cas de corruption, il n'y a aucune raison technique de les exclure, même lorsqu'ils mettent en cause une organisation internationale.

#### Article 51

#### Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale 707/

L'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité qui a été obtenue par la contrainte exercée sur le représentant de cet Etat ou de cette organisation au moyen d'actes ou de menaces dirigés contre lui est dépourvue de tout effet juridique.

#### Commentaire

Il n'est guère contestable qu'une contrainte exercée contre un individu en tant que personne peut être exercée contre le représentant d'une organisation aussi bien que contre le représentant d'un Etat; on doit seulement faire remarquer qu'en général le représentant d'un Etat dispose de pouvoirs plus larges que celui d'une organisation et que la contrainte exercée sur lui pourra avoir des conséquences plus étendues. On a apporté au texte de l'article 51 de la Convention de Vienne ainsi qu'à son titre des modifications rédactionnelles analogues à celles qui ont été apportées à l'article 50.

---

707/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 51

#### Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat

L'expression du consentement d'un Etat à être lié par un traité qui a été obtenue par la contrainte exercée sur son représentant au moyen d'actes ou de menaces dirigés contre lui est dépourvue de tout effet juridique.

## Article 52

### Contrainte exercée sur un Etat ou sur une organisation internationale par la menace ou l'emploi de la force 708/

Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

### Commentaire

- 1) Le texte de l'article 52 de la Convention de Vienne n'a pas été modifié par le projet d'article 52 dont le titre seul a dû mentionner le cas d'une organisation internationale.
- 2) Mais l'extension de l'article 52 aux traités auquel une ou plusieurs organisations sont parties a été longuement discutée devant la Commission qui a cherché à faire un inventaire de la portée concrète d'une telle extension. Peut-on vraiment imaginer que toutes les organisations internationales ou au moins un nombre important d'entre elles puissent être victimes et surtout auteurs d'une menace ou d'un emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies?
- 3) En tentant de répondre à cette question on rencontrait nécessairement la question de savoir si l'article 52 de la Convention de Vienne ne couvre que la menace ou l'emploi de la force armée ou s'étend à toute forme de contrainte. La question est ancienne; elle fut discutée en son temps par la Commission qui se borna à une référence prudente aux principes de la Charte. La question fut reprise à la Conférence de Vienne sur le droit des traités<sup>709/</sup>; des amendements avaient été déposés portant sur la mention formelle de la contrainte politique et économique; puis finalement en annexe à la Convention fut adoptée par la Conférence une Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique ou économique lors de la conclusion des traités prononçant une condamnation solennelle

---

708/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

### Article 52

#### Contrainte exercée sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force

Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

709/ Cf. le Rapport de la Commission plénière sur ses travaux lors de la première session de la Conférence, Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence, p. 185, doc. A/CONF.39/14, par. 449.

du "recours à la menace ou à l'emploi de toutes les formes de pression, qu'elle soit militaire, politique ou économique, par quelque Etat que ce soit, en vue de contraindre un autre Etat à accomplir un acte quelconque lié à la conclusion d'un traité, en violation des principes de l'égalité souveraine des Etats et de la liberté du consentement"<sup>710/</sup>. Depuis le 23 mai 1969 la même question qui avait déjà été évoquée antérieurement à la Conférence de Vienne au sein de l'Assemblée générale (résolution 2131 (XX) du 21 décembre 1965, "Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté")<sup>711/</sup> est revenue à de nombreuses reprises devant elle. Si celle-ci a dans les textes spécifiques précisé l'interdiction du recours à la force armée et la condamnation de l'agression (notamment la résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974, "Définition de l'agression") elle a rappelé à maintes reprises que cette interdiction n'épuisait pas toutes les formes de l'emploi illicite de la force, notamment dans le préambule de la résolution 3314 (XXIX) dans le préambule et dans le texte de la résolution 2625 (XXV) du 27 octobre 1970, "Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies"<sup>712/</sup>, dans la résolution 2936 (XXVII) du 29 novembre 1972, "Non-recours à la force dans les relations internationales et interdiction permanente de l'utilisation des armes nucléaires", dans la résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974 "Charte des droits et devoirs économiques des Etats"<sup>713/</sup>, dans les résolutions 51/91

---

<sup>710/</sup> Ibid., p. 307, doc A/CONF.39/26, annexe.

<sup>711/</sup> Par. 2 : "Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque nature que ce soit..."

<sup>712/</sup> Notamment "Le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte, ... non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international. Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit".

<sup>713/</sup> Notamment art. 1 et 32.

du 14 décembre 1976 "Non-intervention dans les affaires intérieures des Etats" et 32/153 du 19 décembre 1977 "Non-intervention dans les affaires intérieures des Etats", etc.

4) Devant tant de prises de position, on peut certes soutenir que la prohibition de la contrainte prévue par les principes du droit international incorporés dans la Charte dépasse le cadre de la contrainte armée et cette opinion a été exprimée au sein de la Commission. Celle-ci a cependant estimé qu'il n'était pas nécessaire de modifier la formule de l'article 52 dont la généralité peut accueillir tous les développements du droit international. Au surplus, même en se limitant au cas de contrainte armée on peut imaginer suffisamment d'exemples pour justifier l'extension aux organisations internationales de la règle formulée à l'article 52 de la ~~Convention~~ Convention de Vienne.

5) Toutes les organisations peuvent être amenées à conclure un traité sous la contrainte d'une force armée exercée contrairement aux principes du droit international à leur encontre. Il suffit par exemple d'imaginer que le siège d'une organisation internationale peut se trouver dans un environnement de menaces et de violence armée, soit au cours d'une guerre civile, soit au cours d'hostilités internationales; dans ces conditions, une organisation peut être amenée à consentir par un traité un abandon de certains de ses droits; privilèges et immunités pour éviter le pire. Si la contrainte est exercée illicitement, par exemple dans l'hypothèse d'une agression, ce traité est nul. Des violences armées peuvent également être dirigées contre les agents ou des représentants de toute organisation en dehors du siège, et un accord conclu par l'organisation pour libérer ces personnes des effets d'une contrainte armée illicite tomberait sous le coup de la nullité prévue au projet d'article 52.

6) Si l'on considère l'hypothèse d'un recours illicite à la contrainte armée de la part d'une organisation, il est bien évident que seules les organisations disposant des moyens d'une contrainte armée peuvent être en cause. L'hypothèse ne concerne donc qu'un nombre limité d'organisations. On relèvera cependant que le problème est suffisamment important pour qu'à plusieurs reprises l'Assemblée générale en ait tenu compte. Elle a, dans certaines résolutions concernant le recours illicite à la contrainte armée, évité de recourir au terme "organisation internationale" et a préféré un terme plus large encore, celui de "groupe d'Etats"<sup>714/</sup>. En effet, en 1970 dans la résolution 2625 (XXV) elle développe les conséquences du principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte dans les termes suivants : "Aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir ...", etc. Plus tard dans

---

<sup>714/</sup> Dans la résolution 3281 (XXIX) portant sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats l'Assemblée générale a employé le terme "groupements" d'Etats dans l'article 12.



la définition de l'agression<sup>715/</sup>, elle revient à nouveau sur cette question dans une Note explicative à l'article 1 :

"Dans la présente Définition, le terme 'Etat' ...

b) Inclut, le cas échéant, le concept de 'groupe d'Etats'."

Quelle que soit la manière dont on définit le "groupe d'Etats", cette expression couvre "l'organisation internationale" et l'on peut donc en conclure qu'il suffit de suivre l'Assemblée générale pour admettre qu'une organisation internationale peut être considérée en théorie comme l'auteur d'un recours illicite à la contrainte armée.

7) On a également fait observer que la Charte elle-même en reconnaissant l'action des organismes régionaux en vue du maintien de la paix et en subordonnant leur action au respect de la Charte, avait admis que cette action pourrait être en fait contraire aux principes de droit international incorporés dans la Charte.

8) C'est en fonction de toutes ces considérations que la Commission propose un projet d'article 52 qui étend aux organisations internationales la règle posée pour les Etats par la Convention de Vienne.

#### Article 53

##### Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens) 716/

Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins des présents articles, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.

---

715/ Résolution 3314 (XXIX).

716/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 53

##### Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens)

Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la Communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.

## Commentaire

- 1) Le projet d'article 53 ne présente par rapport à la Convention de Vienne qu'une légère modification rédactionnelle.
- 2) Il ressort de ce projet que les règles impératives du droit international s'imposent aux organisations internationales comme aux Etats, mais c'est là une affirmation qui ne saurait surprendre. Les organisations internationales sont créées par des traités entre Etats soumis en vertu de l'article 5 de la Convention de Vienne à celle-ci; malgré une personnalité sous certains aspects distincte de celle des Etats parties à ces traités, elles restent une création de ces Etats. Comment pourrait-on admettre que par l'intermédiaire de la création d'une organisation les Etats puissent s'affranchir du respect de normes impératives? D'ailleurs l'exemple le plus certain de règle impérative que l'on connaisse, l'interdiction du recours à la contrainte armée en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte, s'applique aussi aux organisations internationales, on vient de le voir à propos du projet d'article 52.
- 3) La Commission s'est interrogée sur le maintien dans le projet d'article 53 de l'expression "communauté internationale des Etats" employée par l'article 53 de la Convention de Vienne. On aurait pu songer à compléter cette expression en se référant également aux organisations internationales, ce qui donnerait "communauté internationale des Etats et des organisations internationales". Mais cette formule n'ajoute sur le plan juridique rien à la formule de la Convention de Vienne puisque les organisations sont nécessairement formées d'Etats; elle a peut-être l'inconvénient de placer sans nécessité les organisations sur le même plan que les Etats. L'on aurait pu user aussi de l'expression plus brève "communauté internationale dans son ensemble". A la réflexion et s'agissant des règles les plus importantes du droit international il a semblé qu'il n'était point inutile de rappeler que c'étaient les Etats qui dans l'état actuel du droit international étaient appelés à établir ou reconnaître des règles impératives. C'est dans cet esprit que la formule employée par la Convention de Vienne a été maintenue.

Section 3 : Extinction des traités et suspension de leur application

Article 54

Extinction d'un traité ou retrait en vertu des dispositions  
du traité ou par consentement des parties 717/

L'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu :

- a) conformément aux dispositions du traité; ou
- b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation, selon le cas, des autres organisations contractantes, ou des autres Etats contractants et des autres organisations contractantes, ou des autres Etats contractants.

Commentaire

La consultation des Etats contractants qui ne sont pas partie à un traité a été prévue par l'article 54 de la Convention de Vienne pour des raisons qui ont été exposées par le Président du Comité de rédaction dans les termes suivants :

"... cette question a été soulevée au Comité de rédaction où l'on a souligné qu'il existait quelques cas dans lesquels un traité déjà en vigueur ne l'était pas à l'égard de certains Etats contractants qui avaient exprimé leur consentement à être liés par le traité, mais avaient différé son entrée en vigueur en attendant l'accomplissement de certaines procédures. Dans ces cas rares, les Etats intéressés ne prennent pas part à la décision sur la fin du traité, mais ils ont le droit d'être consultés; néanmoins ces Etats sont des Etats contractants qui ne sont pas parties au traité pendant la période limitée en question". 718/

---

717/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

Article 54

Extinction d'un traité ou retrait en vertu des dispositions  
du traité ou par consentement des parties

L'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu :

- a) conformément aux dispositions du traité; ou
- b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres Etats contractants.

718/ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 519, 81ème séance, par. 6.

Pour étendre cette disposition au cas des organisations internationales, on a modifié la fin du paragraphe b) du projet d'article 54 de manière à envisager les deux cas des traités entre organisations internationales et des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales.

#### Article 55

##### Nombre des parties à un traité multilatéral tombant au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur 719/

A moins que le traité n'en dispose autrement, un traité multilatéral ne prend fin pour le seul motif que le nombre des parties tombe au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur.

#### Commentaire

On a maintenu sans changement dans ce projet d'article le texte de l'article 55 de la Convention de Vienne, mais il faut reconnaître que cette disposition ne peut concerner que des cas - pour le moment - très rares. En effet, il ne trouve son application que pour des traités multilatéraux largement ouverts. Or, en ce qui concerne des traités entre organisations internationales, ce sera une hypothèse exceptionnelle. En ce qui concerne les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ce sera le cas des traités entre Etats largement ouverts auxquels sont également admis à devenir parties, sous certaines conditions, certaines organisations internationales; c'est là une hypothèse qui commence à prendre corps en matière économique notamment en ce qui concerne des accords concernant des produits de base; le projet d'articles a pris en considération cette éventualité dans d'autres articles, par exemple dans l'article 9, paragraphe 2.

---

719/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 55

##### Nombre des parties à un traité multilatéral tombant au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur

A moins que le traité n'en dispose autrement, un traité multilatéral ne prend pas fin pour le seul motif que le nombre des parties tombe au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur.

## Article 56

### Dénonciation ou retrait dans le cas d'un traité ne contenant pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait 720/

1. Un traité qui ne contient pas de dispositions relatives à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait, à moins :

a) qu'il ne soit établi qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait, ou

b) que le droit de dénonciation ou de retrait ne puisse être déduit de la nature du traité.

2. Une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de dénoncer un traité ou de s'en retirer conformément aux dispositions du paragraphe 1.

### Commentaire

L'article 56 de la Convention de Vienne a été adopté pour ce projet d'article sans aucune modification. On sait que dans le projet final concernant les traités entre Etats la Commission n'avait pas retenu le cas prévu au paragraphe 1 b), celui-ci a été ajouté à la Conférence 721/. C'est cette disposition qui a suscité

---

720/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

## Article 56

### Dénonciation ou retrait dans le cas d'un traité ne contenant pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait

1. Un traité qui ne contient pas de dispositions relatives à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait, à moins :

a) qu'il ne soit établi qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait; ou

b) que le droit de dénonciation ou de retrait ne puisse être déduit de la nature du traité.

2. Une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de dénoncer un traité ou de s'en retirer conformément aux dispositions du paragraphe 1.

721/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément N° 9 (A/6309/Rev.1), deuxième partie, p. 83 et 84, chap. II, commentaire de l'article 53 (Annuaire ... 1966, vol. II, p. 273 et 274, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 53); Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (Publication des Nations Unies, N° de vente : F.70.V.5), doc. A/CONF.39/14, Rapport de la Commission plénière, par. 485 et suiv..

le plus de difficultés d'application pour les traités entre Etats et on peut estimer qu'il en sera de même pour les traités qui sont l'objet du présent projet d'articles; quels sont en effet les traités qui par leur nature sont dénonçables ou peuvent être l'objet d'un retrait ? Faudrait-il, parmi les traités conclus entre organisations internationales, ranger dans cette catégorie les traités relatifs à des échanges d'informations et de documents ? Parmi les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales il est une catégorie de traités qui en l'absence de clause ayant cet objet semblent dénonçables - ce sont les accords de siège conclus entre un Etat et une organisation; en effet le choix de son siège par une organisation internationale correspond pour elle à l'exercice d'un droit dont il est normal de ne pas immobiliser l'exercice; d'ailleurs le fonctionnement harmonieux d'un accord de siège suppose entre l'organisation et l'Etat hôte des relations d'une nature particulière dont le maintien ne peut être assuré par la volonté d'une partie seulement. D'autres exemples de traités qui par leur nature pourraient être l'objet d'un retrait ou d'une dénonciation sont plus discutables sauf bien entendu lorsqu'il s'agit de la dénonciation par une organisation internationale, d'un accord qui a pour seul objet d'assurer l'exécution d'une délibération de l'Organisation que celle-ci a conservé le droit de modifier (cf. le commentaire du projet d'article 27) 722/.

#### Article 57

##### Suspension de l'application d'un traité en vertu de ses dispositions ou par consentement des parties 723/

L'application d'un traité au regard de toutes les parties ou d'une partie déterminée peut être suspendue :

- a) conformément aux dispositions du traité; ou
- b) à tout moment, par consentement de toutes les parties après consultation, selon le cas, des autres organisations contractantes ou des autres Etats contractants et des autres organisations contractantes, ou des autres Etats contractants.

---

722/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément N° 10 (A/32/10), p. 300 à 304, chap. IV (Annuaire ... 1977), vol. II (Deuxième partie), p. 118 à 120, doc. A/32/10, chap. IV.

723/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

#### Article 57

##### Suspension de l'application d'un traité en vertu de ses dispositions ou par consentement des parties

L'application d'un traité au regard de toutes les parties ou d'une partie déterminée peut être suspendue :

- a) conformément aux dispositions du traité; ou
- b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres Etats contractants.

## Commentaire

Les modifications rédactionnelles apportées à l'article 57 de la Convention de Vienne appellent les mêmes commentaires que celles qui ont été apportées à l'article 54 ci-dessus.

### Article 58

#### Suspension de l'application d'un traité multilatéral par accord entre certaines parties seulement 724/

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de suspendre, temporairement et entre elles seulement, l'application de dispositions du traité :

a) si la possibilité d'une telle suspension est prévue par le traité;  
ou

b) si la suspension en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et

ii) ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les dispositions du traité dont elles ont l'intention de suspendre l'application.

---

724/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

### Article 58

#### Suspension de l'application d'un traité multilatéral par accord entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de suspendre, temporairement et entre elles seulement, l'application de dispositions du traité :

a) si la possibilité d'une telle suspension est prévue par le traité;  
ou

b) si la suspension en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et

ii) ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les dispositions du traité dont elles ont l'intention de suspendre l'application.

## Commentaire

- 1) Aucune modification n'est apportée au texte de l'article 58 de la Convention de Vienne, pas même celle qui aurait consisté à mettre le titre d'une manière plus précise en accord avec la rédaction du texte qui ne prévoit que la suspension de l'application "de dispositions du traité", et non celle du "traité". Mais il résulte de l'article 59 de la Convention de Vienne que celle-ci n'exclut pas le cas d'une suspension s'étendant à l'ensemble des dispositions d'un traité.
- 2) Il n'y a aucune raison de ne pas étendre les dispositions de l'article 58 de la Convention de Vienne à des traités auxquels des organisations internationales sont parties.

### Article 59

#### Extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur 725/

1. Un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et :
  - a) s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité; ou
  - b) si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps.
2. Le traité antérieur est considéré comme étant seulement suspendu s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que telle était l'intention des parties.

---

725/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

### Article 59

#### Extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur

1. Un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et :
  - a) s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité; ou
  - b) si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps.
2. Le traité antérieur est considéré comme étant seulement suspendu s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que telle était l'intention des parties.



## Commentaire

Aucune modification n'est apportée ni au texte, ni au titre de l'article 59 de la Convention de Vienne. L'article 59 comme l'article 58 pose des règles qui relèvent d'une simple analyse consensuelle et peuvent par conséquent être étendues sans difficulté aux traités qui font l'objet du présent projet d'articles.

### Article 60

#### Extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation 726/

1. Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie.

---

726/ Disposition correspondante de la Convention de Vienne :

### Article 60

#### Extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation

1. Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie.

2. Une violation substantielle d'un traité multilatéral par l'une des parties autorise :

a) les autres parties, agissant par accord unanime, à suspendre l'application du traité en totalité ou en partie ou à mettre fin à celui-ci :

i) soit dans les relations entre elles-mêmes et l'Etat auteur de la violation;

ii) soit entre toutes les parties;

b) une partie spécialement atteinte par la violation à invoquer celle-ci comme motif de suspension de l'application du traité en totalité ou en partie dans les relations entre elle-même et l'Etat auteur de la violation;

c) toute partie autre que l'Etat auteur de la violation à invoquer la violation comme motif pour suspendre l'application du traité en totalité ou en partie en ce qui la concerne si ce traité est d'une nature telle qu'une violation substantielle de ses dispositions par une partie modifie radicalement la situation de chacune des parties quant à l'exécution ultérieure de ses obligations en vertu du traité.

3. Aux fins du présent article, une violation substantielle d'un traité est constituée par :

a) un rejet du traité non autorisé par la présente Convention; ou

b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

(Suite de la note page suivante)

2. Une violation substantielle d'un traité multilatéral par l'une des parties autorise :

a) les autres parties, agissant par accord unanime, à suspendre l'application du traité en totalité ou en partie ou à mettre fin à celui-ci :

i) soit dans les relations entre elles-mêmes et l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation;

ii) soit entre toutes les parties;

b) une partie spécialement atteinte par la violation à invoquer celle-ci comme motif de suspension de l'application du traité en totalité ou en partie dans les relations entre elle-même et l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation;

c) toute partie autre que l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation à invoquer la violation comme motif pour suspendre l'application du traité en totalité ou en partie en ce qui la concerne si ce traité est d'une nature telle qu'une violation substantielle de ses dispositions par une partie modifie radicalement la situation de chacune des parties quant à l'exécution ultérieure de ses obligations en vertu du traité.

3. Aux fins du présent article, une violation substantielle d'un traité est constituée par :

a) un rejet du traité non autorisé par les présents articles; ou

b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

4. Les paragraphes qui précèdent ne portent atteinte à aucune disposition du traité applicable en cas de violation.

5. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités.

#### Commentaire

L'article 60 de la Convention de Vienne règle les effets de la violation d'un traité sur les dispositions de ce traité et pose à ce sujet des principes qu'il n'y a aucune raison de ne pas étendre aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il n'a donc été nécessaire d'apporter au texte de l'article 60 que des modifications rédactionnelles mineures.

---

(Suite de la note 726/)

4. Les paragraphes qui précèdent ne portent atteinte à aucune disposition du traité applicable en cas de violation.

5. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités.

LE DROIT RELATIF AUX UTILISATIONS DES VOIES D'EAU INTERNATIONALES  
A DES FINS AUTRES QUE LA NAVIGATION

A. Introduction

86. Au paragraphe 1 de sa résolution 2669 (XXV) du 8 décembre 1970, l'Assemblée générale a recommandé que la Commission du droit international entreprenne l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en vue du développement progressif et de la codification de ce droit, et, compte tenu du programme de travail qu'elle aurait arrêté, examine la possibilité, sur le plan pratique, de prendre les mesures nécessaires aussitôt qu'elle le jugerait approprié.

87. A sa vingt-troisième session, en 1971, la Commission a inscrit la question des "Utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation" dans son programme général de travail<sup>727/</sup>. La Commission a été d'avis que, pour entreprendre l'étude au fond des règles de droit international relatives aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en vue du développement progressif et de la codification de ce droit sur le plan mondial, il faudrait procéder de manière appropriée à l'analyse et à la collecte de toute la documentation pertinente sur la pratique des Etats. La CDI a constaté qu'une documentation considérable et substantielle en la matière avait déjà été publiée dans le rapport du Secrétaire général sur les "Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux"<sup>728/</sup>, établi conformément à la résolution 1401 (XIV) de l'Assemblée générale, du 21 novembre 1959, ainsi que dans la Série législative des Nations Unies<sup>729/</sup>. Au paragraphe 2 de sa résolution 2669 (XXV), l'Assemblée générale priait le Secrétaire général de poursuivre l'étude entreprise aux termes de la résolution 1401 (XIV) de l'Assemblée générale, en vue de préparer un "rapport supplémentaire" sur les problèmes juridiques que pose cette question

---

<sup>727/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Supplément No 10 (A/8410/Rev.1), p. 78, par. 120 (Annuaire ... 1971, vol. II (première partie), p. 370, doc. A/8410/Rev.1, par. 120).

<sup>728/</sup> Annuaire ... 1974, vol. II (deuxième partie), p. 37, doc. A/5409.

<sup>729/</sup> Nations Unies, Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4).

"en tenant compte de l'application récente du droit relatif aux voies d'eau internationales, tant dans la pratique des Etats que dans la jurisprudence internationale, ainsi que des études de la question effectuées par des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux".

88. Aux termes du paragraphe 5 de la section I de sa résolution 2780 (XXVI), du 3 décembre 1971, l'Assemblée générale a recommandé à la CDI "de décider à la lumière du programme de travail prévu, de la priorité à donner à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation".

89. A sa vingt-quatrième session, en 1972, la Commission a indiqué son intention d'examiner l'ensemble de la recommandation précitée de l'Assemblée générale lorsqu'elle passerait en revue son programme de travail à long terme. A ladite session, la CDI est arrivée à la conclusion que le problème de la pollution des voies d'eau internationales était à la fois très urgent et très complexe. En conséquence, elle a prié le Secrétariat de continuer à réunir la documentation se rapportant à ce sujet, particulièrement en ce qui concerne les problèmes de la pollution des voies d'eau internationales<sup>730/</sup>.

90. Aux termes du paragraphe 5 de la section I de sa résolution 2926 (XXVII), du 28 novembre 1972, l'Assemblée générale a noté que la Commission avait l'intention, en examinant son programme de travail à long terme, de décider de la priorité à donner à ce sujet. Dans la même résolution (section I, par. 6), l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de soumettre dès que possible l'étude sur les problèmes juridiques que posent les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation qu'elle lui avait demandée par sa résolution 2669 (XXV), et de présenter à la CDI lors de sa vingt-cinquième session un rapport sur l'état d'avancement de cette étude.

91. A sa vingt-cinquième session, la CDI a accordé une attention particulière à la question de la priorité à donner au sujet. Le rapport supplémentaire sur les voies d'eau internationales<sup>731/</sup> devant être soumis par le Secrétariat dans un proche avenir, la Commission a considéré qu'il fallait attendre, pour prendre une

---

<sup>730/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Supplément No 10 (A/8710/Rev.1), p. 110, par. 77 (Annuaire ... 1972, vol. II, p. 353, doc. A/8710/Rev.1, par. 77).

<sup>731/</sup> Voir, ci-dessus, par. 87.

décision formelle sur la date à laquelle commenceraient les travaux sur le sujet, que ses membres aient eu la possibilité d'examiner ce rapport<sup>732/</sup>.

92. Par le paragraphe 4 de sa résolution 3071 (XXVIII), du 30 novembre 1973, l'Assemblée générale a recommandé à la CDI "de commencer, à sa vingt-sixième session, ses travaux sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, notamment en adoptant les mesures préliminaires prévues à l'article 16 de son statut". En outre, par le paragraphe 6 de la même résolution, l'Assemblée a prié le Secrétaire général d'achever le rapport supplémentaire demandé dans la résolution 2669 (XXV) en temps utile pour que ce rapport puisse être présenté à la Commission avant le début de sa vingt-sixième session.

93. A sa vingt-sixième session, la CDI était saisie du rapport supplémentaire sur les problèmes juridiques que posent les utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, présenté par le Secrétaire général conformément à la résolution 2669 (XXV) de l'Assemblée générale<sup>733/</sup>.

94. Conformément à la recommandation contenue au paragraphe 4 de la résolution 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale, la Commission a créé, à sa vingt-sixième session, une sous-commission du droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, composée de M. Kearney (président), M. Elias, M. Šahović, M. Sette Câmara et M. Tabibi, et chargée d'examiner la question et de faire rapport à la Commission. La Sous-Commission a adopté et présenté un rapport<sup>734/</sup> dans lequel elle proposait que soit soumis aux Etats un questionnaire concernant, notamment, la portée de l'étude envisagée, les utilisations de l'eau à prendre en considération et la question de savoir si le problème de la pollution devait bénéficier de la priorité et si l'étude devait

---

<sup>732/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 70, par. 175 (Annuaire ... 1973, p. 235, vol. II, doc. A/9010/Rev.1, par. 175).

<sup>733/</sup> Annuaire ... 1974, vol. II (2ème partie), p. 291, doc. A/CN.4/274.

<sup>734/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10 (A/9610/Rev.1), p. 148, chapitre V, annexe (Annuaire ... 1974, vol. II (première partie), p. 313, doc. A/9610/Rev.1, chapitre V, annexe).

s'étendre à la lutte contre les inondations et aux problèmes d'érosion, de même qu'à l'interaction entre l'utilisation aux fins de la navigation et les autres utilisations.

95. La Commission a examiné le rapport de la Sous-Commission à sa 1297<sup>ème</sup> séance, tenue le 22 juillet 1974, et l'a adopté sans changement. Il a été reproduit en annexe au chapitre pertinent du rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-sixième session<sup>735/</sup>. La Commission a également désigné M. Richard D. Kearney Rapporteur spécial pour la question du droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation<sup>736/</sup>.

96. A sa vingt-neuvième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 3315 (XXIX) du 14 décembre 1974, dans laquelle, au paragraphe 4 e) du dispositif de la section I, elle recommandait à la Commission du droit international :

"de poursuivre son étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en tenant compte des résolutions 2669 (XXV) et 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1970 et 30 novembre 1973, et des autres résolutions concernant les travaux de la Commission du droit international sur ce point, ainsi que des observations reçues des Etats Membres sur les questions évoquées à l'annexe du chapitre V du rapport de la Commission;"

Dans une note datée du 21 janvier 1975, le Secrétaire général a invité les Etats Membres à lui faire parvenir, si possible avant le 1<sup>er</sup> juillet 1975, leurs réponses au questionnaire de la Commission dont il était fait mention au paragraphe précité de la résolution 3315 (XXIX) de l'Assemblée générale et dont le texte définitif communiqué aux Etats Membres était le suivant :

- A. Quelle serait la portée de la définition à donner à une voie d'eau internationale pour une étude des aspects juridiques des utilisations de l'eau douce d'une part et de la pollution de l'eau douce d'autre part ?
- B. La notion géographique de bassin hydrographique international est-elle la base appropriée pour une étude des aspects juridiques des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation ?
- C. La notion géographique de bassin hydrographique international est-elle la base appropriée pour une étude des aspects juridiques de la pollution des voies d'eau internationales ?

---

<sup>735/</sup> Ibid., p. 148, chapitre V, annexe (ibid., p. 313, doc. A/9610/Rev.1, chapitre V, annexe).

<sup>736/</sup> Ibid., p. 148, par. 159 (ibid., p. 313, doc. A/9610/Rev.1, par. 159).

D. Pour ce qui est des utilisations de l'eau douce, la Commission devrait-elle adopter le plan ci-après comme base de son étude :

a) Utilisations agricoles :

1. Irrigation;
2. Drainage;
3. Evacuation des déchets;
4. Aquiculture;

b) Utilisations économiques et commerciales :

1. Production d'énergie (hydro-électrique, nucléaire et mécanique);
2. Industries;
3. Construction;
4. Transports autres que la navigation;
5. Flottage du bois;
6. Evacuation des déchets;
7. Industries extractives (minière, pétrolière, etc.);

c) Utilisations domestiques et sociales :

1. Consommation (boisson, cuisine, lavage, blanchissage, etc.);
2. Evacuation des déchets;
3. Loisirs (natation, pêche, sports nautiques, etc.).

E. Y a-t-il d'autres utilisations qui devraient figurer dans le plan ?

F. La Commission devrait-elle étendre son étude à la lutte contre les inondations et aux problèmes d'érosion ?

G. La Commission devrait-elle tenir compte dans son étude de l'interaction entre l'utilisation aux fins de la navigation et les autres utilisations ?

H. Etes-vous d'accord pour que la Commission commence son étude par le problème de la pollution des voies d'eau internationales ?

I. Faudrait-il prendre des dispositions spéciales pour que la Commission reçoive les avis techniques, scientifiques et économiques dont elle aura besoin, par exemple en créant un comité d'experts ?"

97. A sa vingt-septième session, dans l'attente des réponses des gouvernements des Etats Membres au questionnaire qu'elle avait établi, la Commission n'a pas examiné le sujet <sup>737/</sup>.

98. Par le paragraphe 4 e) de sa résolution 3415 (XXX) du 15 décembre 1975, l'Assemblée générale a recommandé que la Commission du droit international poursuive l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

---

<sup>737/</sup> Ibid., trentième session, supplément No 10 (A/10010/Rev.1), p. 139, par. 138 (Annuaire ... 1975), vol. II, p. 196, document A/10010/Rev.1, par. 138).

99. En 1976, à sa vingt-huitième session, la Commission était saisie des réponses des gouvernements de 21 Etats Membres au questionnaire<sup>738/</sup>. Elle était aussi saisie d'un rapport<sup>739/</sup> présenté par M. Richard D. Kearney, Rapporteur spécial pour cette question. Ce rapport était consacré à l'examen des réponses des gouvernements au questionnaire et des conclusions à en tirer quant à la portée et à l'orientation des travaux concernant les voies d'eau internationales. Etant donné les variations notables que l'on observait entre les réponses aux questions A, B et C (voir le paragraphe 96 ci-dessus) relatives à la portée de l'étude de la Commission, et étant donné, d'autre part, le large accord qui se dégagait des réponses aux autres questions, la majeure partie du rapport était consacrée à une discussion de ce qu'il fallait entendre par l'expression "voies d'eau internationales".

100. A cette session, la Commission a examiné la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation de sa 1406ème à sa 1409ème séance, les 14, 15, 16 et 19 juillet 1976.

101. Dans ses débats, la Commission s'est principalement attachée aux questions que soulevaient les réponses des Etats et dont traitait le rapport du Rapporteur spécial, concernant le champ des travaux de la Commission sur la question et le sens de l'expression "voies d'eau internationales". Le rapport signalait les divergences considérables qui ressortaient des réponses des Etats à la question de savoir s'il serait approprié de prendre la notion géographique de bassin hydrographique international pour base de l'étude envisagée, s'agissant des utilisations des voies d'eau internationales comme du problème particulier de la pollution. Les mêmes divergences devaient se retrouver dans les opinions exprimées par les membres de la Commission lors de la discussion du rapport du Rapporteur spécial. Les membres ont toutefois été d'accord pour estimer qu'il n'était pas nécessaire de définir le sens de l'expression "voies d'eau internationales" dès le début des travaux de la Commission. Les paragraphes pertinents du rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-huitième session sont cités ci-après :

---

<sup>738/</sup> Annuaire ... 1976, vol. II (première partie), p. 155, document A/CN.4/294 et Add.1.

<sup>739/</sup> Ibid., p. 194, document A/CN.4/295.



"164. Après avoir ainsi tenté d'analyser les principaux aspects des travaux à accomplir dans le domaine de l'utilisation de l'eau douce, les membres de la CDI ont été généralement d'accord pour dire qu'il n'y avait pas lieu d'étudier dès le début des travaux la question de savoir quelle portée il fallait donner à l'expression 'voies d'eau internationales'. Mieux valait commencer à formuler les principes généraux applicables aux aspects juridiques des utilisations de ces voies d'eau. A cet égard, tout devrait être mis en oeuvre pour élaborer des règles qui soient un juste milieu entre des règles trop détaillées pour être généralement applicables et des règles si générales qu'elles seraient sans effet. En outre, ces règles devraient viser à promouvoir l'adoption de régimes propres aux différents fleuves internationaux et avoir par conséquent un caractère supplétif. Il faudrait faire en sorte que les règles soient aussi largement acceptables que possible et tenir compte de la susceptibilité des Etats en ce qui concerne leurs intérêts dans le domaine de l'eau.

165. Il faudrait, pour élaborer les règles juridiques devant régir l'utilisation de l'eau, explorer des notions comme celles d'abus de droit, de bonne foi, de coopération entre voisins et de traitement humanitaire, dont il serait nécessaire de tenir compte en plus de l'obligation de réparer en cas de responsabilité. 740/"

102. Les débats ont montré que les membres de la Commission partageaient, d'une manière générale, l'avis exprimé par les Etats dans leurs réponses aux autres questions. La Commission a indiqué que le Rapporteur spécial pouvait s'en tenir au plan proposé à la question D (voir le paragraphe 96 ci-dessus), mais en tenant compte des diverses suggestions formulées par les Etats en vue de compléter ou de modifier ce plan. La lutte contre les inondations, les problèmes d'érosion et la sédimentation devraient être compris dans l'étude, de même que l'interaction entre l'utilisation aux fins de la navigation et les autres utilisations. Les problèmes de pollution devraient autant que possible être traités en même temps que les utilisations qui en sont la cause. La Commission a également fait savoir que le nouveau Rapporteur spécial devrait rester en contact avec les institutions spécialisées de l'ONU et poser à la Commission, le moment venu, la question de l'obtention d'avis techniques si le besoin s'en faisait sentir 741/.

103. Aux paragraphes 4 d) et 5 de sa résolution 31/97 du 15 décembre 1976, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international de poursuivre ses travaux sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau

---

740/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Supplément No 10 (A/31/10), p. 427 (Annuaire ... 1976, vol. II (deuxième partie), p. 149, doc. A/31/10).

741/ Ibid., p. 428, par. 166 (ibid., p. 149, doc. A/31/10, par. 166).

internationales à des fins autres que la navigation et prié instamment les Etats Membres qui ne l'avaient pas encore fait de présenter par écrit au Secrétaire général leurs observations sur la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Par une note en date du 18 janvier 1977, le Secrétaire général a invité les Etats Membres qui ne l'avaient pas encore fait à présenter aussitôt que possible les observations écrites visées dans la résolution 31/97.

104. A sa vingt-neuvième session, la Commission a nommé M. Stephen M. Schwebel Rapporteur spécial pour la question du droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation en remplacement de M. Richard D. Kearney qui n'avait pas sollicité sa réélection à la Commission<sup>742/</sup>.

105. Par le paragraphe 4 d) de sa résolution 32/151 du 19 décembre 1977, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Cette recommandation a été réitérée par l'Assemblée générale en 1978, dans sa résolution 33/139 du 19 décembre 1978.

106. En 1978, à la trentième session de la Commission, les réponses reçues de quatre Etats Membres comme suite à la résolution 31/97 de l'Assemblée générale ont été publiées (A/CN.4/314).

107. A sa 1526<sup>e</sup> séance, le 26 juillet 1978, la Commission a entendu sur la question une déclaration du Rapporteur spécial, qui a notamment parlé des activités récentes des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Il a aussi informé la Commission que, en coopération avec le Service juridique, les secrétariats de certains organes, programmes et commissions économiques régionales des Nations Unies, ainsi que certaines institutions spécialisées et d'autres organisations internationales, avaient été invités à fournir des renseignements et des documents récents ayant trait à cette question. A la même séance, la Commission a pris note de l'exposé du Rapporteur spécial, exprimé l'espoir qu'il pourrait procéder dans un proche avenir à l'établissement d'un rapport sur cette question et décidé de rappeler une fois encore que les gouvernements des Etats Membres qui

---

<sup>742/</sup> Ibid., trente-deuxième session, Supplément No 10 (A/32/10), p. 313, par. 79 (Annuaire ... 1977, vol. II (deuxième partie), p. 124, doc. A/32/10, par. 79).

ne l'avaient pas encore fait étaient invités à communiquer leurs réponses au questionnaire de la Commission, conformément à la résolution 31/97 de l'Assemblée générale mentionnée plus haut<sup>743/</sup>.

108. A sa présente session, la Commission était saisie du premier rapport présenté sur le sujet par le nouveau Rapporteur spécial, M. Stephen M. Schwebel (A/CN.4/320), ainsi que de la réponse d'un Etat Membre au questionnaire de la Commission (A/CN.4/324).

109. A sa 1554<sup>ème</sup> séance, le 18 juin 1979, le Rapporteur spécial a présenté son premier rapport. Celui-ci contient quatre chapitres. Le chapitre premier est un chapitre préliminaire qui expose la nature du sujet et certaines propriétés physiques caractéristiques de l'eau justifiant qu'il fasse l'objet d'un traitement particulier. Le chapitre 2 retrace brièvement l'historique de l'examen du sujet, par la Commission du droit international en particulier et traite de la question du champ des travaux de la Commission sur le sujet et du sens de l'expression "voies d'eau internationales". Dans ce chapitre, le Rapporteur spécial propose le texte d'un article premier intitulé "Champ d'application des présents articles". Le chapitre 3 étudie l'utilité des "accords d'utilisation", considérés comme un moyen d'offrir aux Etats directement intéressés par une voie d'eau internationale donnée la possibilité de contracter, dans le cadre d'un projet d'articles énonçant des règles générales supplétives d'application universelle des obligations plus précises adaptées aux caractéristiques particulières de cette voie d'eau. A cet égard, et afin de centrer et faciliter le débat de la Commission sur le sujet, le Rapporteur spécial propose les articles suivants : "Etats usagers" (article 2); "Accords d'utilisation" (article 3); "Définitions" (article 4); "Parties aux accords d'utilisation" (article 5); "Relation entre les présents articles et les accords d'utilisation" (article 6) et "Entrée en vigueur à l'égard d'une voie d'eau internationale" (article 7). Le dernier chapitre est consacré à une catégorie d'obligations fondamentale, celle qui concerne la collecte et l'échange de données. Trois articles sont proposés : "Collecte de données" (article 8); "Echange de données" (article 9); "Dépenses relatives à la collecte et à l'échange de données" (article 10). En présentant oralement son rapport, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il avait reçu du secrétariat de diverses organisations internationales, comme suite à la demande mentionnée au paragraphe 107 ci-dessus, divers renseignements, documents et éléments

---

<sup>743/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10), p. 393 et 394, par. 157 à 160 (Annuaire ... 1978, vol. II (deuxième partie), p. 165, doc. A/33/10, par. 157 à 160).

d'information pertinents. En outre, il a appelé l'attention de la Commission sur le fait que le Secrétariat lui avait fourni une liste annotée de commissions multipartites et bipartites s'occupant des utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation.

110. La Commission a consacré ses 1554<sup>ème</sup>, 1555<sup>ème</sup>, 1556<sup>ème</sup>, 1577<sup>ème</sup> et 1578<sup>ème</sup> séances, tenues du 18 au 20 juin et les 26 et 27 juillet 1979, à l'examen de la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, sur la base du premier rapport présenté par le Rapporteur spécial. Elle a procédé à un débat général sur les questions soulevées par le rapport du Rapporteur spécial ou liées à l'ensemble du sujet. Ce débat est résumé dans la section B ci-dessous.

#### B. Examen du sujet à la présente session

111. Les membres de la Commission ont approuvé l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle les multiples problèmes juridiques internationaux que pose l'utilisation des voies d'eau internationales sont d'un intérêt et d'une importance pratique extrêmes. L'eau est aussi indispensable à la vie que l'air, et c'est aussi une substance universelle, qui se déplace par-dessus, à travers et sous les frontières nationales. L'eau présente la particularité de pouvoir s'épuiser et se dégrader. La demande d'eau continuera d'augmenter avec l'accroissement de la population mondiale, l'expansion de l'industrialisation et de l'urbanisation, le développement de l'agriculture et les besoins croissants d'énergie. Dans certains cas, les réserves d'eau peuvent être accrues, mais dans d'autres, elles risquent de se polluer ou de s'épuiser, ou simplement d'être insuffisantes. Si elle n'est pas régularisée, l'eau peut causer des inondations et bouleverser la vie de milliers de personnes.

112. Il a été généralement reconnu que les problèmes de l'eau douce sont parmi les plus graves qui se posent à l'humanité. On ne saurait trop souligner l'importance du rôle de l'eau douce dans le développement économique et social de tous les pays, et même dans le simple entretien de la vie. Si l'on veut que l'humanité règle efficacement ses problèmes d'eau, qui sont immenses, il faut, a-t-on souligné, que la communauté internationale développe progressivement et codifie les principes du droit international en la matière, établisse les procédures qui doivent en régir l'application et crée des institutions pour en assurer le développement permanent.

## 1. Nature du sujet

113. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans son rapport, le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation n'est pas un sujet de même nature que ceux qu'étudie d'autre part la Commission du droit international. La matière traitée - les voies d'eau internationales - met en cause un élément physique qui, du fait de ses propriétés particulières, est unique en son genre.

114. La Commission a pris note des trois phénomènes qui caractérisent l'eau qui sont évoqués par le Rapporteur spécial dans son rapport : a) le cycle hydrologique; b) l'auto-épuration; et c) les variations de quantité et de débit.

115. Si l'idée d'un cycle complet, au cours duquel l'eau s'évapore de la mer et de la terre, imprègne l'atmosphère, retombe sous forme de pluie et de neige et pénètre dans le sol pour réapparaître dans les cours d'eau et revenir à la mer, n'a été étudiée et prouvée scientifiquement qu'à une époque relativement récente, la nature de ce cycle est la simplicité même une fois établi que, pour l'ensemble du monde, l'eau qui quitte la masse terrestre y revient en quantité égale. Ce processus se poursuit inexorablement. Des variations se produisent constamment et universellement dans la manière dont l'eau quitte la terre et y revient mais, en ce qui concerne l'eau elle-même, tout ce qui monte redescend. De plus, le cycle se déroule à un rythme assez rapide : pratiquement toute l'eau de l'atmosphère est renouvelée tous les douze jours. Le rôle du cours d'eau, dans le cycle hydrologique, est d'amener à la mer les eaux de surface et une partie des eaux souterraines, les premières étant la source d'alimentation des voies d'eau la plus visible, mais les secondes étant plus importantes puisqu'elles représentent 97 % de l'eau de la planète, abstraction faite des océans, des calottes glacières et des glaciers.

116. La deuxième propriété essentielle de l'eau dans le cycle hydrologique est son pouvoir auto-épurateur. L'eau qui coule dans les rivières et les ruisseaux se nettoie spontanément, soit par dispersion des déchets sous l'effet du courant ou par apport d'eau douce, soit par réaction chimique entre l'oxygène et les déchets. Mais pour ce qui est de ce dernier mode d'auto-épuration, il peut arriver que la réserve d'oxygène fournie à la rivière par l'air ou les plantes soit épuisée et que la rivière ne soit plus capable de s'épurer si elle reçoit une charge de déchets excessive.

117. La troisième caractéristique de l'eau des voies d'eau internationales est la variation de la quantité d'eau et de son écoulement. L'une des caractéristiques les plus extraordinaires de la ressource que constitue l'eau est le fait que sa

quantité est limitée mais indéfiniment renouvelable. La quantité fixe d'eau douce contenue dans les réseaux hydrographiques est, comme presque toutes les ressources, inégalement répartie dans le monde, ce qui fait qu'il y a toujours eu des régions gravement déficitaires en eau, alors que d'autres sont largement excédentaires. Les facteurs météorologiques, les caractéristiques du bassin versant et les facteurs humains ont tous une incidence sur la quantité d'eau circulant dans un réseau hydrographique. Au nombre des activités humaines qui ont des effets défavorables marqués sur le cycle hydrologique, on a mentionné la pollution, le déboisement, les pluies acides, la transformation de la couverture végétale et la réduction du nombre des surfaces d'absorption qui résulte de l'urbanisation.

118. Les propriétés exceptionnelles de l'eau jouent toutes un rôle dans les divers usages qui peuvent être faits de celle-ci et doivent nécessairement être prises en considération dans le cas de ces différentes utilisations. Il faut tenir compte de ces données physiques pour décider des règles qui doivent régir, entre les nations, l'utilisation de l'eau douce. On peut dire que les conséquences internationales des caractéristiques physiques de l'eau sont que l'eau n'est pas cantonnée à l'intérieur de frontières politiques et qu'elle a la propriété de transmettre à une région les modifications ou les répercussions des modifications qui se produisent dans une autre. Aussi est-il essentiel que la Commission appréhende l'ensemble des considérations scientifiques et techniques liées au sujet. La Commission devra prendre des avis scientifiques et techniques pour l'aider dans ses travaux sur le sujet.

## 2. Champ du sujet

119. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a rappelé qu'à sa vingt-huitième session la Commission avait examiné, sur la base des réponses des gouvernements au questionnaire de la Commission et du rapport du Rapporteur spécial précédent, la question du champ des travaux de la Commission sur le sujet et du sens de l'expression "voies d'eau internationales" (voir par. 101 ci-dessus). Comme dans les réponses au questionnaire, des vues divergentes ont été exprimées, à cette session, sur la question de savoir s'il serait approprié de prendre la notion géographique de bassin hydrographique international pour base de l'étude envisagée, s'agissant des utilisations des voies d'eau internationales comme du problème particulier de la pollution. Les membres ont toutefois été d'accord, à ladite session, pour estimer qu'il n'était pas nécessaire de définir le sens de l'expression "voies d'eau internationales" dès le début des travaux de la Commission sur le sujet.

120. Tout en estimant que, dans une perspective scientifique et économique, l'adoption de la notion de bassin hydrographique international comme point de départ de l'élaboration de principes destinés à régir les utilisations de l'eau douce s'écoulant dans les voies d'eau internationales semblait être la bonne méthode pour tenir compte des interactions qui s'exercent dans l'ensemble de l'aire de drainage d'un réseau fluvial, le Rapporteur spécial a constaté qu'il ressortait clairement de l'ensemble des documents officiels pertinents que l'Assemblée générale, dans ses résolutions sur le sujet, et la Commission, dans ses travaux antérieurs sur la question, n'avaient pas pris position sur la question de savoir si l'expression "voie d'eau internationale" était ou n'était pas synonyme, en pratique, de "bassin de drainage international". Le Rapporteur spécial a souligné que la Commission devait être sensible aux divergences d'opinion suscitées entre les Etats par l'idée de prendre la notion de bassin hydrographique [ou bassin de drainage] comme base de ses travaux, dont les résultats n'auraient d'utilité que s'ils recueillaient l'appui d'un groupe de pays riverains suffisamment nombreux. Le Rapporteur spécial a conclu qu'il fallait donc provisoirement, accepter l'ambiguïté de l'expression "voie d'eau internationale" et déterminer dans quelle mesure la Commission et les Etats étaient prêts à résoudre les problèmes liés aux caractéristiques physiques du processus hydrologique en liaison avec l'examen des diverses utilisations de l'eau douce. Par conséquent, l'emploi de l'expression "voie d'eau internationale", dans l'article qu'il proposait sur la question du champ d'application, ne préjugait pas le choix à faire entre les principales définitions de cette expression<sup>744/</sup>. Enfin, le Rapporteur spécial a dit, lors de l'élaboration d'un projet d'articles sur le sujet, qu'on pourrait éventuellement surmonter la difficulté liée aux divergences de vues concernant le sens de l'expression en question en insérant dans le texte une "clause facultative" par

---

744/ Le texte de l'article proposé par le Rapporteur spécial est le suivant :

"Article premier

Champ d'application des présents articles

1. Les présents articles s'appliquent aux utilisations de l'eau des voies d'eau internationales et aux problèmes qui y sont liés, tels que la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation et l'intrusion d'eau salée.
2. Les présents articles embrassent l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales aux fins de la navigation dans la mesure où les dispositions desdits articles régissant d'autres utilisations ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle."

laquelle les Etats définiraient la portée des engagements qu'ils auraient souscrits en vertu des articles relativement aux voies d'eau internationales en précisant que ceux-ci visent soit les fleuves, lacs et canaux internationaux successifs et contigus, soit ces eaux plus leurs affluents (y compris ceux dont le cours est situé entièrement sur le territoire d'un seul Etat), c'est-à-dire le réseau fluvial, soit encore ce réseau plus les eaux souterraines, c'est-à-dire le bassin hydrographique.

121. Dans l'ensemble, les membres de la Commission qui sont intervenus sur cette question ont souscrit à la position prise précédemment par la Commission et à la conclusion du Rapporteur spécial selon lesquelles la Commission n'avait pas besoin, à ce stade, de se prononcer sur la définition de l'expression "voies d'eau internationales". Tout en se déclarant d'accord sur ce point, certains membres ont néanmoins fait connaître leurs préférences quant au sens à donner à l'expression en question, certains se prononçant pour la notion géographique de bassin hydrographique international et d'autres pour la notion de fleuves internationaux successifs ou contigus. La proposition du Rapporteur spécial tendant à insérer dans le projet d'articles sur le sujet - quel qu'il soit - une clause facultative qui permettrait de résoudre efficacement le problème des divergences de vues sur la question de la définition a rencontré un certain appui et ne s'est heurtée à aucune opposition.

122. Quelques membres se sont toutefois demandé si la décision de la Commission de remettre à plus tard l'examen de la définition d'une voie d'eau internationale était bien judicieuse; en effet, il serait difficile d'établir des règles sans avoir défini de façon appropriée ce qui était en cause. Puisqu'il semblait exister un certain désaccord entre les membres et que le contenu même des règles dépendrait de la définition qui serait donnée de la voie d'eau internationale, il fallait absolument selon ces membres, que la Commission étudie cette question le plus tôt possible.

123. Un autre point de vue a également été exprimé, selon lequel il aurait mieux valu que l'Assemblée générale, dans ses résolutions sur la question, parle de "fleuves internationaux" que de "voies d'eau internationales". Selon un membre, le terme "voie d'eau" ne pouvait s'entendre que d'eaux s'écoulant suivant un certain cours, ce qui excluait les lacs, voire les eaux souterraines. On a fait valoir, d'un autre côté, que l'Assemblée générale avait choisi l'expression "voie d'eau", plutôt que "fleuve", pour qu'au moins les lacs qui alimentaient des rivières ou étaient alimentés par elles soient compris dans le champ des travaux de la Commission. En ce qui concerne les eaux souterraines, il était



scientifiquement prouvé qu'en général ces eaux circulaient et fournissaient la plus grande partie de l'eau des fleuves.

124. La plupart des membres de la Commission et le Rapporteur spécial ont souscrit, d'une manière générale, au point de vue exprimé par la Commission à sa vingt-huitième session (voir par. 102 ci-dessus), selon lequel le plan des utilisations de l'eau douce énoncé à la question D du questionnaire de 1974 (voir par. 96 ci-dessus) - dans lequel la question des utilisations était considérée à la fois sur le plan général et sur un plan particulier - pouvait servir de base à l'étude des utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation ainsi qu'à celle des problèmes de la lutte contre les inondations, de l'érosion et de la sédimentation. La proposition d'associer également à l'étude le problème de l'intrusion d'eau salée a suscité des réactions favorables. On a rappelé qu'il fallait autant que possible étudier les problèmes de pollution en liaison avec les utilisations particulières qui en étaient la cause. Il a été admis au cours du débat qu'il n'était pas facile de limiter le nombre des utilisations. La plupart des grandes villes autres que des ports maritimes étaient situées sur un cours d'eau, souvent pour des raisons économiques commerciales ou agricoles mais presque aussi souvent à des fins récréatives ou dans un souci de valorisation de l'environnement urbain. Il a aussi été demandé instamment que la Commission se concentre sur l'utilisation de l'eau des voies d'eau internationales, plutôt que des voies d'eau internationales en elles-mêmes, et étudie de plus près, à sa prochaine session, les diverses utilisations de l'eau. On a souligné qu'il convenait d'étudier l'utilisation de l'eau aux fins de l'irrigation et de la production d'énergie électrique. Il a été suggéré que, dans ses rapports futurs, le Rapporteur spécial se concentre sur des utilisations particulières des voies d'eau internationales et prépare éventuellement des articles énonçant les principes de droit qui régissent ou devrait régir ces utilisations. Mais d'autres membres ont été d'avis que le Rapporteur spécial se consacre plutôt, ensuite, aux principes généraux de droit international applicables aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

125. Ces membres de la Commission ont dit qu'il fallait se garder de formuler des règles qui soient fondées uniquement sur l'examen des différentes utilisations des voies d'eau internationales. Le but devait être d'établir un ensemble de normes et de règles applicables à toutes les catégories d'utilisations de ces voies d'eau.

Il n'était pas réaliste d'attendre de la Commission qu'elle maîtrise les détails techniques de chaque utilisation particulière de l'eau, qu'elle élabore des règles de droit concernant chaque utilisation - qui risqueraient de pouvoir s'appliquer à une voie d'eau donnée ne faisant pas l'objet de l'utilisation en question - et qu'elle s'efforce ensuite seulement d'énoncer des règles plus générales applicables à toutes les utilisations. On a également affirmé que la Commission devait s'occuper des utilisations des voies d'eau ou fleuves internationaux et non des utilisations de l'eau de ces voies d'eau. A cet égard, des doutes ont été émis quant à l'opportunité d'inclure dans le champ de l'étude des "problèmes associés" comme la lutte contre les inondations, l'érosion et l'environnement des rives.

126. En ce qui concerne ce dernier point, cependant, d'autres membres ont souligné que le problème de la pollution préoccupait au plus haut point la communauté internationale et devait nécessairement être pris en compte dans tout effort visant à formuler des règles sur le sujet mais qu'il ne fallait pas considérer le problème uniquement dans la perspective des différentes utilisations des voies d'eau internationales. En outre, les normes concernant la pollution des voies d'eau internationales ne seraient pas efficaces si elles ne s'appliquaient qu'aux seuls Etats riverains; ces règles visant un phénomène qui avait des répercussions sur tout l'écosystème d'une voie d'eau, il fallait qu'elles soient applicables à l'ensemble d'un bassin fluvial.

127. En ce qui concerne l'interaction de la navigation et des autres utilisations des voies d'eau, la plupart des membres qui sont intervenus sur cette question ont été d'avis que la navigation pouvait effectivement avoir une incidence sur les autres utilisations de l'eau et inversement. La navigation peut polluer les voies d'eau internationales. Les besoins de la navigation ont une incidence sur la quantité et la qualité de l'eau disponible à d'autres fins. Par exemple, la navigation exige que l'eau soit maintenue à certains niveaux et soient ménagés des passages à travers et autour des ouvrages barrant la voie d'eau. Aussi a-t-on émis l'opinion qu'aucun projet d'articles sur le sujet ne pouvait exclure l'utilisation des voies d'eau internationales aux fins de la navigation, étant donné l'incidence de la navigation sur les autres utilisations. On a néanmoins fait observer qu'une grande partie sinon la plupart des voies d'eau internationales n'étaient pas navigables et que c'était principalement à ces voies d'eau-là que devrait s'appliquer un projet d'articles sur le sujet, puisque les grands fleuves internationaux étaient déjà régis par des accords conclus

entre les Etats riverains. Un membre a suggéré d'opérer une distinction entre les fleuves internationaux - qui étaient des voies navigables que tous les Etats pouvaient utiliser - et les fleuves multinationaux, qui étaient des voies d'eau non navigables et n'étaient utilisés que par les Etats riverains.

### 3. La question de la formulation de règles sur le sujet

128. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a souligné que l'un des problèmes qui se posaient inévitablement lorsqu'on essayait de rédiger des règles relatives aux utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation était l'extrême diversité des réseaux des voies d'eau internationales. Comme on trouve des voies d'eau internationales dans presque toutes les régions du monde, leurs caractéristiques physiques et les besoins humains qu'elles servent à satisfaire sont sujets aux mêmes variations extrêmes que celles qu'on observe à d'autres égards à travers le monde. Tout en reconnaissant que chaque voie d'eau a ses caractéristiques propres et uniques, le Rapporteur spécial a souligné qu'il ne fallait cependant pas s'exagérer la diversité de la nature et des utilisations des voies d'eau internationales, qui présentent aussi des caractéristiques communes. La Commission, pensait-il, constaterait que certains principes de droit international existaient déjà, soit sous une forme inarticulée dans l'abondante pratique des Etats, soit, dans une certaine mesure, en tant que règles admises du droit international général. Il faudrait faire preuve d'ingéniosité et trouver le juste milieu entre le particulier et le général. De l'avis du Rapporteur spécial, ce qu'il fallait, c'était un ensemble d'articles qui poseraient les principes devant régir les utilisations des voies d'eau internationales en des termes suffisamment généraux pour pouvoir s'appliquer à toutes les voies d'eau internationales, tout en offrant le moyen de préciser ou de modifier les dispositions desdits articles pour tenir compte de la singularité de telle ou telle voie d'eau et des besoins divers des Etats dont elle arrosait le territoire.

129. La plupart des membres de la Commission qui se sont exprimés sur la question ont reconnu que l'élaboration de règles générales et universelles concernant le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation était souhaitable et nécessaire. Tout en étant de caractère général, ces règles ne devaient pas être des principes abstraits, mais énoncer des droits et des obligations se rapportant aux utilisations de la voie d'eau autres que la navigation.

130. Un certain nombre de membres de la Commission ont souligné que, pour énoncer les principes généraux du droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, il faudrait nécessairement tenir compte des règles générales de droit coutumier international existant en la matière. Il faudrait étudier les nombreux traités sur la navigation, la pollution et la production d'énergie, afin d'en dégager ces règles. L'expérience montrait que la réglementation de l'exploitation d'une voie d'eau internationale particulière pouvait se faire dans le cadre du droit international général. Les règles générales qui seraient formulées par la Commission ne devaient pas être de simples règles supplétives, puisqu'elles se fonderaient sur le droit coutumier. On a dit qu'il était généralement reconnu, dans le droit international moderne, que les Etats n'étaient pas entièrement libres de décider de l'utilisation des eaux d'une voie d'eau internationale sur leur territoire. Le but de l'élaboration de règles générales sur le sujet ne serait évidemment pas de faire disparaître les inégalités naturelles qui existaient entre les Etats en matière de ressources ou de minimiser l'importance du principe de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles. Mais il apparaissait tout aussi clairement que l'on avait toujours eu conscience en droit international de l'existence d'une obligation des Etats envers leurs voisins quant à la manière d'utiliser les ressources naturelles de leur territoire. Cette obligation était particulièrement impérative dans le cas des utilisations d'une voie d'eau internationale, dont l'eau constituait une ressource naturelle commune. Un autre principe d'importance capitale était celui selon lequel les eaux d'une voie d'eau internationale devaient être utilisées de façon raisonnable et équitable. Il était impensable qu'une nation vivant sur les rives d'un fleuve soit entièrement privée de ses eaux au profit d'un Etat riverain d'amont appliquant dans son seul intérêt des techniques modernes. Il était également inconcevable qu'un Etat riverain d'aval refuse de recevoir sur son territoire l'écoulement naturel d'un cours d'eau en édifiant un barrage destiné à accroître ses ressources hydroélectriques, de telle sorte que les eaux aillent inonder les terres fertiles d'un Etat voisin. Chacun des Etats riverains, celui d'amont comme celui d'aval, avait l'obligation de tenir dûment compte des intérêts de l'autre.

131. De l'avis de certains membres de la Commission, le sujet à l'étude impliquait une limitation de la souveraineté des Etats, et il faudrait trouver un juste milieu entre le respect absolu du principe de la souveraineté territoriale et

l'imposition de restrictions rigoureuses - au niveau international - à l'utilisation des voies d'eau internationales. On a dit qu'au regard des connaissances scientifiques et techniques modernes, le système international qui consistait à diviser l'ensemble de l'environnement humain en territoires appartenant à des Etats souverains distincts était à bien des égards périmé, en particulier dans le cas de l'eau. Le système de la division du monde entre Etats devait donc être complété par un système de coopération entre les Etats pour ce qui était des voies naturelles de communication entre leurs territoires respectifs.

132. Selon d'autres avis, il était essentiel de faire preuve de circonspection pour formuler des articles sur une question aussi vaste que la préservation et l'utilisation des voies d'eau internationales. Si les Etats riverains d'amont avaient de toute évidence le droit d'utiliser les eaux qui se trouvaient sur leur territoire, il ne fallait pas qu'ils le fassent de manière à porter gravement atteinte aux droits des Etats riverains d'aval, car les eaux en cause représentaient une ressource naturelle commune que tous les Etats intéressés se devaient de protéger. Les difficultés juridiques pouvaient être surmontées si les Etats faisaient preuve de la volonté politique nécessaire. Tout projet d'articles sur le sujet pourrait fort bien, a-t-on dit, servir de guide aux Etats qui souhaiteraient conclure des accords relatifs à l'utilisation d'une voie d'eau déterminée. Une approche équilibrée devait être maintenue en toutes circonstances. Aussi la Commission devait-elle s'efforcer de réglementer l'utilisation des voies d'eau internationales dans l'intérêt de tous et sur la base de l'équité. On a fait valoir qu'il existait déjà en fait un ensemble de règles juridiques régissant l'utilisation de voies d'eau internationales, mais ses éléments étaient énoncés dans des accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre les Etats directement intéressés. Certains de ces accords revêtaient une importance majeure, mais les accords existants ne permettaient pas nécessairement de déduire des règles générales valables en toutes circonstances.

133. Quelques membres de la Commission, doutant que le sujet des utilisations des voies d'eau à des fins autres que la navigation soit mûr pour la codification, ont vivement recommandé à la Commission de réfléchir davantage à la question et de la traiter avec la plus grande précaution. On a souligné que chaque fleuve ayant ses propres particularités historiques, sociales, géographiques et hydrologiques, il était compréhensible que le droit relatif à cette question soit encore en formation. Bien qu'en l'absence de règles juridiques régissant l'objet des

négociations une obligation de négocier pût paraître assez problématique, des résultats satisfaisants avaient néanmoins été obtenus par ce moyen dans le cas de certains fleuves internationaux. L'expérience montrait que, bien qu'il existât certains principes applicables à toutes les nations, il était difficile de progresser rapidement au-delà de ces règles minimales. La Commission devait donc, a-t-on souligné, agir avec prudence, en tenant compte du principe de la souveraineté nationale ainsi que du droit des peuples sur leurs ressources naturelles, droit qui exigeait le respect de la règle selon laquelle tout Etat doit se comporter de manière à ne pas léser les droits et intérêts des autres. On a encore fait ressortir que les règles générales qui seraient formulées risquaient de s'avérer si générales qu'elles n'auraient guère de valeur pour la codification du droit, et l'on pouvait se demander si la Commission réussirait à élaborer un code global acceptable pour la grande majorité des Etats. On a fait valoir que bien peu d'Etats accepteraient de ne pas être autorisés à utiliser au maximum l'eau qui se trouvait à l'intérieur de leurs frontières nationales. L'utilisation intensive et rationnelle d'une voie d'eau internationale par un Etat n'était pas nécessairement incompatible avec la protection des intérêts des Etats riverains situés en aval. On devait donc mettre l'accent sur la coopération entre les Etats dans l'utilisation des voies d'eau, plutôt que sur la limitation des droits d'utilisation des Etats. Il faudrait procéder à un nouvel échange de vues pour déterminer si l'élaboration d'un code général des voies d'eau internationales était bien nécessaire.

4. La méthodologie à suivre pour formuler des règles sur le sujet

134. Le Rapporteur spécial a expliqué à la Commission que son premier rapport avait surtout pour but de lui soumettre un cadre conceptuel et méthodologique en vue de l'étude de la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Il avait constaté que les dispositions de la Convention de Genève de 1923 relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats<sup>745/</sup> présentaient un intérêt particulier à cet égard, car elles envisageaient la conclusion, par les Etats ayant un intérêt commun à l'aménagement de forces hydrauliques, d'accords complémentaires, que l'on pourrait appeler accords "d'application", "d'utilisation" ou

---

<sup>745/</sup> Société des Nations, Recueil des traités, vol. XXXVI, p. 75.

"de réseau", destinés à conférer le caractère d'obligations précises aux engagements généraux contractés en vertu de la Convention. A son sens, il fallait de même non seulement que tout principe général de droit qui serait formulé en vue de l'utilisation des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation soit étayé par des règles en précisant le mode d'application, mais encore que ces règles soient complétées par des accords d'utilisation qui tiennent compte des caractéristiques et des utilisations de la voie d'eau considérée. Ainsi, comme moyen de résoudre le problème qui consistait à formuler des règles générales universellement applicables à toutes les voies d'eau internationales tout en tenant dûment compte de la grande diversité de ces voies d'eau, le Rapporteur spécial proposait d'élaborer des articles qui formeraient en quelque sorte une "convention-cadre"<sup>746/</sup>; cette "convention-cadre" énoncerait, à titre supplétif, les principes généraux du droit des utilisations des voies d'eau internationales autres que la navigation, et il viendrait s'y adjoindre des accords "d'utilisation" ou "de réseau", par lesquels les Etats riverains d'une voie d'eau particulière arrêteraient les dispositions et les obligations détaillées applicables aux utilisations de la voie d'eau en question<sup>747/</sup>.

---

<sup>746/</sup> L'expression "convention-cadre" a été employée à titre provisoire, car ce n'est qu'à un stade ultérieur que l'on déciderait de la forme définitive de tout projet d'articles sur la question.

<sup>747/</sup> Le texte des articles proposés à ce sujet par le Rapporteur spécial est le suivant :

#### "Article 2

##### Etats usagers

Aux fins des présents articles, un Etat qui contribue à alimenter une voie d'eau internationale et qui en utilise les eaux est dénommé Etat usager.

#### Article 3

##### Accords d'utilisation

Les présents articles peuvent être complétés par des accords d'utilisation entre Etats usagers.

#### Article 4

##### Définitions

Aux fins des présents articles :

1. L'expression 'Etat contractant', s'entend d'un Etat usager partie aux présents articles, qu'il soit ou non partie à un accord d'utilisation.
2. L'expression 'Etat coopérant' s'entend d'un Etat usager partie à un accord d'utilisation qui n'est pas partie aux présents articles.
3. L'expression 'Etat non contractant' s'entend d'un Etat usager qui n'est partie ni aux présents articles ni à un accord d'utilisation."

135. La plupart des membres de la Commission qui se sont exprimés sur ce point ont jugé la méthode de l'instrument-cadre préconisée par le Rapporteur spécial généralement acceptable. A leur sens, la conclusion d'accords d'utilisation entre Etats limitrophes ou entre Etats pour lesquels une source d'eau particulière présente un intérêt commun demeurerait nécessaire; l'établissement de principes généraux ne suffisait pas. Ils ont fait valoir que l'ensemble de règles de droit international général que la Commission viendrait à élaborer pourrait seulement, quel qu'il soit, servir de cadre à des règles conventionnelles plus précises qui seraient instituées entre les Etats les plus directement concernés. Ils ont estimé que l'élaboration d'un tel cadre était une tâche énorme, qui supposait une analyse minutieuse des nombreuses règles conventionnelles existantes, en vue d'en dégager les éléments juridiques communs et de distinguer entre ces éléments et les dispositions d'ordre purement administratif ou réglementaire. Il a aussi été dit que, pour formuler des règles générales de base, la Commission devrait s'inspirer des abondantes publications et informations disponibles en la matière, de façon à déterminer quelles étaient les règles qui revêtaient un caractère général et fondamental, et quelles étaient celles qui présentaient le caractère de réglementations particulières et pourraient figurer dans des accords d'utilisation. Parmi les accords d'utilisation existants, certains comportaient une clause prévoyant que l'accord ne modifiait pas les obligations et droits qui étaient ceux des parties en vertu du droit international. En pareil cas, il paraissait difficile d'établir une distinction entre droit fondamental et droit particulier, mais il devait néanmoins être possible d'y parvenir en se reportant aux dispositions des accords eux-mêmes ainsi qu'aux travaux consacrés à la question par d'autres organismes.

136. D'un autre côté, quelques membres de la Commission se sont interrogés sur la possibilité de formuler des règles en la matière, hormis éventuellement des règles de caractère extrêmement général et minimal (voir par. 133 ci-dessus).



137. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a aussi examiné la question de la relation entre la "convention-cadre" envisagée et les accords d'utilisation<sup>748/</sup>. On pouvait certes s'attendre qu'un Etat disposé à conclure un accord d'utilisation serait également disposé à être lié par la convention-cadre, mais il se pourrait, selon le Rapporteur spécial, qu'il y ait des Etats qui préfèrent n'agir qu'à propos d'une voie d'eau internationale déterminée. Rien ne devait s'opposer en principe à ce qu'un tel Etat usager soit autorisé à devenir partie à un accord d'utilisation, à deux conditions. La première était qu'un ou plusieurs Etats usagers soient parties à la fois à la convention et à un accord d'utilisation, pour garantir que l'accord serait bien conclu dans le cadre de la convention. La seconde était que l'accord d'utilisation vienne renforcer ce lien en reconnaissant l'applicabilité des principes et règles énoncés dans la convention, dans la mesure où il s'agirait d'une question qui n'était pas réglée par l'accord. Sinon, de l'avis du Rapporteur spécial, l'objectif qui consistait à établir des principes de base, même supplétifs, par la voie de la convention se trouverait sacrifié. Le Rapporteur spécial pensait qu'une telle approche était compatible avec la Convention de Vienne sur le droit des traités, parce que les Etats tiers ne seraient liés à titre supplétif par la convention-cadre que dans la mesure où ils souscriraient à un accord d'utilisation qui lui donnerait effet par référence.

---

<sup>748/</sup> Le texte des articles proposés à ce sujet par le Rapporteur spécial est le suivant :

#### "Article 5

##### Parties aux accords d'utilisation

Un Etat usager qui n'est pas partie aux présents articles peut être partie à un accord d'utilisation sous réserve qu'un ou plusieurs Etats usagers parties audit accord soient parties aux présents articles.

#### Article 6

##### Relation entre les présents articles et les accords d'utilisation

1. Tout accord d'utilisation est conclu dans le cadre des présents articles.
2. Les présents articles s'appliquent aux Etats parties à un accord d'utilisation pour ce qui est des questions qui ne sont pas réglées par ledit accord.

#### Article 7

##### Entrée en vigueur à l'égard d'une voie d'eau internationale

Les présents articles entreront en vigueur à l'égard d'une voie d'eau internationale le trentième jour suivant le dépôt du deuxième instrument de ratification ou d'adhésion par un Etat usager."

Il a cependant reconnu que cette relation pouvait donner lieu à des complications considérables et qu'elle devrait être examinée de près. Quoi qu'il en fût, les Etats non parties à la convention resteraient libres de conclure des accords d'utilisation sans relation aucune avec la convention.

138. Les membres de la Commission qui ont évoqué cet aspect de la question au cours du débat se sont accordés à reconnaître qu'il faudrait, à un endroit ou un autre, définir la relation entre le projet d'articles énonçant des principes généraux et les accords d'utilisation existants ou futurs. Il serait nécessaire d'examiner avec soin la relation entre les règles fondamentales qui seraient élaborées et les dispositions prévoyant la conclusion d'accords d'utilisation dans le cadre de ces règles. On a vu, dans la relation particulière exposée par le Rapporteur spécial, une idée novatrice qui demandait à être étudiée plus avant. Il était difficile de prévoir sous quelle forme cette relation s'exprimerait et en quoi exactement elle devrait consister. Selon une opinion, les accords d'utilisation devraient être subordonnés aux règles générales énoncées dans la convention-cadre. Selon une autre, les règles à inclure dans une telle convention devraient être formulées de façon à compléter les accords d'utilisation ou à en combler les lacunes, ou à fournir des directives pour l'élaboration de tels accords. En outre, il a été souligné qu'il ne fallait pas perdre de vue les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités : il n'était pas possible d'imposer aux Etats riverains d'une voie d'eau internationale l'obligation de respecter des règles fondamentales qu'ils n'auraient pas acceptées ou de restreindre la capacité des Etats de conclure librement des accords. Mais il a été dit aussi que, dans la mesure où l'on pourrait interpréter les obligations générales qu'énoncerait la convention envisagée comme codifiant le droit international coutumier existant, elles seraient applicables et opposables aux Etats tiers par l'effet de la coutume internationale, comme prévu à l'article 38 de la Convention de Vienne.

139. Il a été décidé d'un commun accord que la question de la relation entre le projet d'articles sur les principes généraux qui serait élaboré et les accords d'utilisation à conclure dans le cadre de ces articles n'était pas une question hautement prioritaire, et que la Commission en reprendrait l'examen en temps opportun à un stade ultérieur de ses travaux sur le sujet.

140. L'attention de la Commission a été appelée sur la nécessité de préciser la notion d'"Etat <sup>usager</sup> usager". Pouvait être considéré comme tel, selon le Rapporteur spécial, un Etat qui contribue à alimenter une voie d'eau internationale ou en

utilise les eaux, ou qui contribue à alimenter une voie d'eau internationale et en utilise les eaux. Un Etat qui contribue à l'alimentation d'une voie d'eau internationale s'entend, a-t-il été précisé, d'un Etat d'où provient une partie des eaux de celle-ci, tandis qu'un Etat qui en utilise les eaux s'entend également des habitants - personnes physiques ou morales - de cet Etat. Au cours du débat, un certain nombre de membres de la Commission se sont interrogés sur les activités qui permettaient de classer un Etat dans la catégorie des Etats usagers. On a demandé si un Etat qui utilisait de l'électricité produite dans un autre Etat à partir des eaux d'une voie d'eau internationale devenait de ce fait un Etat usager de cette voie d'eau internationale, si un Etat qui utilisait les eaux d'une voie d'eau internationale uniquement aux fins de la navigation pouvait être considéré comme un Etat usager à l'égard de cette voie d'eau et, compte tenu des données du cycle hydrologique, quels Etats pouvaient être considérés comme contribuant à alimenter une voie d'eau. De l'avis général, ces questions demandaient encore réflexion avant de trouver une réponse définitive.

5. Collecte et échange de données sur les voies d'eau internationales

141. Comme on l'a indiqué plus haut (voir par. 134 ci-dessus), le premier rapport du Rapporteur spécial avait surtout pour objet de fournir à la Commission un cadre conceptuel pour l'étude du droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Mais ce rapport présentait aussi, à titre d'illustration, des propositions et considérations touchant un aspect de fond de ce droit : celui de la réglementation de la collecte et de l'échange de données<sup>749/</sup>.

<sup>749/</sup> Le texte des articles proposés à ce sujet par le Rapporteur spécial est le suivant :

"Article 8

Collecte de données

1. Tout Etat contractant recueille et enregistre les données relatives aux précipitations et à l'évaporation de l'eau ainsi que les données relatives au niveau des eaux, à la vitesse moyenne du courant et aux prélèvements d'eau concernant une voie d'eau internationale sur son territoire, comme suit :

1. \_\_\_\_\_ (à compléter)
2. \_\_\_\_\_ (à compléter)
3. \_\_\_\_\_ (à compléter)
4. \_\_\_\_\_ (à compléter)

Le Rapporteur spécial a fait valoir que, compte tenu de la pratique des Etats en la matière, et de leurs besoins objectifs, un ensemble d'articles sur le sujet devrait régler la question de la collecte et de l'échange de données ainsi que des dépenses

(Suite de la note 749)

2. Chaque Etat contractant s'efforce de recueillir et d'enregistrer les données d'une manière propre à en faciliter l'utilisation par tous les Etats contractants et Etats coopérants.

3. Les accords d'utilisation peuvent prévoir la collecte de données complémentaires concernant notamment la qualité de l'eau et les maladies transmises par l'eau, qui peuvent présenter un intérêt pour la mise en valeur, l'utilisation et la protection environnementale de la voie d'eau internationale. Ils peuvent spécifier la méthode de collecte des données et la nature des enregistrements à utiliser.

#### Article 9

##### Echange de données

1. Les données recueillies en application des paragraphes 1 et 2 de l'article 8 des présents articles sont mises à la disposition des Etats contractants et coopérants à des intervalles réguliers de \_\_\_\_\_.

2. Les Etats contractants et coopérants s'efforcent de donner suite aux demandes émanant d'Etats contractants et d'Etats coopérants qui sollicitent des données spéciales (données non visées par les dispositions du paragraphe 1 de l'article 8), ainsi qu'aux demandes émanant d'Etats contractants et d'Etats coopérants qui sollicitent des données recueillies avant l'entrée en vigueur des présents articles à l'égard de l'Etat contractant sollicité ou avant l'entrée en vigueur de l'accord d'utilisation à l'égard de l'Etat coopérant sollicité.

3. Les accords d'utilisation peuvent régler d'autres aspects des échanges de données.

#### Article 10

##### Dépenses relatives à la collecte et à l'échange de données

1. Les dépenses relatives à la collecte et aux échanges de données effectués en application du paragraphe 1 de l'article 8 et du paragraphe 1 de l'article 9 sont à la charge de l'Etat qui fournit les données.

2. L'Etat sollicitateur prend à sa charge les dépenses qui sont engagées par l'Etat sollicité pour répondre à une demande de données spéciales, telles qu'elles sont définies au paragraphe 2 de l'article 9, et pour communiquer des données recueillies :

- a) avant l'entrée en vigueur des présents articles à l'égard de l'Etat contractant sollicité ou
- b) avant l'entrée en vigueur de l'accord d'utilisation à l'égard de l'Etat coopérant sollicité.

3. Les accords d'utilisation peuvent prévoir des dispositions différentes ou complémentaires en ce qui concerne la répartition des dépenses relatives à la collecte et à l'échange de données."

y relatives et énoncer des dispositions de caractère obligatoire visant à assurer la collecte du minimum de données nécessaire pour satisfaire aux objectifs fondamentaux de la gestion des voies d'eau, mais aussi pour éviter une réglementation exagérément uniforme et pour tirer parti de la souplesse qu'offrent les accords d'utilisation.

142. Les débats ont fait apparaître des divergences de vues entre les membres de la Commission sur cette question. Si certains ont accueilli avec satisfaction les articles envisagés au sujet de la collecte et de l'échange de données, d'autres ont estimé que des dispositions créant des obligations de cette nature risquaient d'imposer une charge très lourde à certains pays et qu'il n'était pas possible de rédiger en la matière des règles techniques qui tiennent compte de toutes les situations. Selon ce dernier point de vue, il n'était pas nécessaire de recueillir et d'échanger des données techniques sur toutes les voies d'eau internationales, de telles activités ne se justifiaient que dans le cas des voies d'eau qui étaient exploitées. D'ailleurs, les catégories de données utiles variaient selon les régions du monde. Il a été proposé de rédiger un article général disposant que les Etats intéressés devraient coopérer à l'étude de la situation dans le cas de certaines voies d'eau internationales et à l'échange de données.

143. D'autres membres ont estimé que, si les principes généraux dont procédaient les suggestions concernant la collecte et l'échange de données étaient acceptables, il était néanmoins préférable de laisser aux Etats intéressés le soin de préciser les obligations concrètes dans ce domaine au moyen des accords d'utilisation. Enfin, on a dit aussi que des dispositions sur la question devraient nécessairement faire partie d'une série d'articles sur le sujet, mais demanderaient à être examinées ultérieurement de façon plus approfondie.

#### 6. Travaux futurs sur le sujet

144. Le Rapporteur spécial a d'abord indiqué à la Commission que, dans ses rapports futurs sur le sujet, il pourrait proposer le texte d'articles concernant différentes catégories d'utilisation (telles que les utilisations domestiques ou "de consommation", l'irrigation, la production d'énergie, les utilisations industrielles autres que la production d'énergie, la production de poisson et autres productions aquicoles, les activités récréatives et le flottage du bois), des problèmes spéciaux (comme la lutte contre les inondations, l'érosion, la sédimentation, l'intrusion d'eau salée et éventuellement les estuaires et la sécheresse), les relations réciproques entre les différentes catégories d'utilisations et entre les problèmes spéciaux, les arrangements institutionnels en vue de l'utilisation

coopérative des voies d'eau internationales et le règlement des différends. Les problèmes de pollution devaient être abordés en liaison avec des utilisations particulières. Au cours du débat, certains membres ont mentionné notamment la nécessité d'établir des procédures de règlement des différends et des procédures de coopération internationale pour résoudre les problèmes des voies d'eau internationales. On a également dit que tout ensemble d'articles sur le sujet devrait traiter de la question de la responsabilité des Etats pour les dommages causés par les eaux et qu'il fallait prévoir une disposition concernant l'assistance technique à fournir dans ce domaine notamment aux pays en développement.

145. Par la suite, aux 1577<sup>ème</sup> et 1578<sup>ème</sup> séances de la Commission, le Rapporteur spécial a exposé, sur la base du débat de la présente session, les quatre modes d'approche qu'il pourrait adopter pour établir ses futurs rapports et a invité les membres de la Commission à faire connaître leurs observations. Le premier mode d'approche mentionné consistait à procéder à l'élaboration d'articles sur des utilisations particulières comme l'irrigation ou la production d'énergie et à extraire les principes éventuels concernant chaque utilisation pour les inclure dans une convention-cadre, tout en suggérant en même temps des éléments complémentaires susceptibles d'être inclus dans des accords d'utilisation. Le deuxième mode d'approche consistait à se concentrer sur certains usages abusifs de l'eau et certains effets des utilisations de l'eau tels que la pollution. Une troisième possibilité consistait à s'efforcer de rédiger des principes généraux concernant les voies d'eau internationales. La quatrième possibilité était de s'occuper des arrangements institutionnels nécessaires à une coopération internationale dans le domaine des voies d'eau internationales. Ces modes d'approche étaient cumulatifs; si le Rapporteur spécial les présentait sous la forme d'options, c'était simplement pour voir dans quelle direction la Commission souhaitait qu'il oriente ses travaux.

146. Les réactions des membres de la Commission ont été diverses. Certains ont estimé qu'il valait mieux se concentrer d'abord sur des utilisations précises telles que l'irrigation ou la production d'énergie, d'autres préférant que l'on s'occupe pour commencer d'établir les principes généraux du droit des utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Le Rapporteur spécial a exprimé l'espoir de voir de toute façon se cristalliser l'année suivante l'accord qui semblait se dégager dans une certaine mesure sur le champ du sujet.

147. Consciente de la nécessité de bien comprendre les aspects scientifiques et techniques que comporte le sujet, la Commission a autorisé le Rapporteur spécial à explorer avec le Secrétariat la possibilité d'obtenir des avis techniques spécialisés, de préférence en faisant appel aux ressources existantes et au personnel du système des Nations Unies.

148. Finalement, étant donné l'importance du sujet et la nécessité de connaître les vues du plus grand nombre possible de gouvernements sur le sujet, la Commission a décidé à nouveau de demander, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements des Etats Membres qui ne l'ont pas déjà fait <sup>750/</sup> de présenter leurs observations écrites sur le questionnaire qu'elle a établi sur ce sujet en 1974 (voir plus haut par. 96).

---

<sup>750/</sup> Au 3 août 1979, les gouvernements de 26 Etats Membres avaient répondu au questionnaire de la Commission sur le sujet. Ces Etats Membres sont les suivants : Allemagne, République fédérale d'; Argentine; Autriche; Barbade; Brésil; Canada; Colombie; Equateur; Espagne; Etats-Unis d'Amérique; Finlande; France; Hongrie; Indonésie; Jamahiriya arabe libyenne; Nicaragua; Pakistan; Pays-Bas; Philippines; Pologne; Soudan; Suède; Swaziland; Venezuela; Yémen; Yougoslavie.

## CHAPITRE VI

### STATUT DU COURRIER DIPLOMATIQUE ET DE LA VALISE DIPLOMATIQUE NON ACCOMPAGNEE PAR UN COURRIER DIPLOMATIQUE

#### A. Introduction

149. La Commission du droit international a commencé à examiner la question intitulée "Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique" à sa vingt-neuvième session, en application de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale, datée du 13 décembre 1976.

150. A sa trentième session, la Commission a approuvé les conclusions de l'étude effectuée à ce sujet par un groupe de travail, qu'elle a communiquées à l'Assemblée générale à la trente-troisième session de celle-ci, en 1978<sup>751/</sup>. Lors de cette session de l'Assemblée, la Sixième Commission a examiné les résultats des travaux de la CDI au titre de deux points distincts de l'ordre du jour : "Application par les Etats des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 : rapport du Secrétaire général" (point 116 de l'ordre du jour) et "Rapport de la Commission du droit international" (point 114 de l'ordre du jour).

151. Le 19 décembre 1978, l'Assemblée générale a adopté, sans vote, la résolution 33/139 sur ce dernier point de l'ordre du jour. Aux termes du paragraphe 5 de la section I de cette résolution, l'Assemblée :

"... recommande ... à la Commission du droit international de poursuivre l'étude - y compris celle des questions qu'elle a déjà identifiées - relative au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, à la lumière des observations faites durant le débat de la Sixième Commission sur cette question, à la trente-troisième session de l'Assemblée générale, ainsi que des observations que soumettront les Etats Membres, en vue de l'élaboration éventuelle d'un instrument juridique approprié ..."

L'Assemblée a également invité tous les Etats à présenter par écrit leurs observations sur l'étude préliminaire effectuée par la Commission du droit international sur la question, en vue de leur inclusion dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa trente et unième session.

---

<sup>751/</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 368 à 385, par. 137 à 144. (Annuaire ... 1978, vol. II (deuxième partie), p. 154 à 161, doc. A/33/10, par. 137 à 144), ci-après dénommé le "Rapport de 1978".



152. Sur le premier des deux points de l'ordre du jour, l'Assemblée générale a adopté sans vote, à la même date, la résolution 33/140. L'Assemblée, dans le préambule, "[Note] avec satisfaction que la Commission du droit international étudie les propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, qui développera le droit diplomatique international", et au paragraphe 5 du dispositif :

"Décide que l'Assemblée générale étudiera de nouveau cette question et exprime l'avis que, à moins que les Etats Membres ne jugent opportun de l'examiner plus tôt, il serait indiqué de le faire lorsque la Commission du droit international présentera à l'Assemblée les résultats de ses travaux sur l'élaboration éventuelle d'un instrument juridique approprié concernant le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique."

153. A la session en cours, la Commission a de nouveau constitué, à sa 1546<sup>ème</sup> séance, le 6 juin 1979, un Groupe de travail sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, composé des membres ci-après : M. Alexander Yankov (Président), M. Emmanuel Kodjoe Dadzie, M. Leonardo Díaz-González, M. Jens Evensen, M. Laurel B. Francis, M. Nikolai A. Ouchakov, M. Willem Riphagen, M. Sompong Sucharitkul, M. Abdul Hakim Tabibi et M. Doudou Thiam. Le Groupe de travail a tenu trois séances les 17, 24 et 27 juillet 1979.

154. Le Groupe de travail était saisi des observations des Etats communiquées au Secrétariat conformément au paragraphe 5 de la section I de la résolution 33/139 et au paragraphe 3 de la résolution 33/140 de l'Assemblée générale (A/CN.4/321 et Add.1 à 5) et d'un document de travail établi par le Secrétariat (A/CN.4/WP.4) renfermant un résumé analytique des vues générales des gouvernements concernant l'élaboration d'un protocole sur la question et les observations de gouvernements, ainsi que les propres observations de la Commission, sur des questions particulières se rapportant au sujet.

155. Sur la base des documents mentionnés au paragraphe 154 ainsi que d'autres documents pertinents, le Groupe de travail a étudié les questions relatives au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Les résultats de cette étude sont exposés aux sections B à D ci-après. La section B donne un résumé analytique des vues générales qui ont été exprimées par les gouvernements concernant l'élaboration d'un protocole sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, après la présentation par la Commission des résultats de son étude préliminaire de 1978 sur le sujet.

La section C renferme des résumés des observations et propositions faites par les gouvernements depuis 1976 sur des questions particulières concernant le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Ces résumés et les observations formulées par la Commission elle-même sont groupés sous chacune des 19 rubriques correspondant aux questions identifiées par la Commission à titre préliminaire en 1978. La section D reproduit certaines questions que le Groupe de travail a examinées à la session en cours et qu'il a jugé nécessaire d'étudier.

B. Vues générales concernant l'élaboration d'un protocole

156. Beaucoup de gouvernements<sup>752/</sup> ont exprimé l'avis que les travaux de la Commission du droit international sur la question du statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique montraient qu'en la matière les règles juridiques écrites étaient soit inexistantes soit tout à fait inadéquates. Ils ont souligné la nécessité d'élaborer un protocole concernant le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Plusieurs de ces gouvernements ont considéré que la Commission du droit international devait se charger de cette tâche. Ils ont également estimé que les travaux réalisés par la Commission constituaient un bon point de départ pour de nouveaux efforts dans ce domaine.

157. Beaucoup d'autres gouvernements<sup>753/</sup> ont également émis l'avis, sans se référer aux travaux effectués par la Commission du droit international, que

---

<sup>752/</sup> Algérie (A/C.6/33/SR.18, par. 20); Allemagne, République fédérale d' (A/C.6/33/SR.19, par. 33; A/CN.4/321/Add.2, p. 2); Argentine (A/C.6/33/SR.40, par. 44); Bulgarie (A/C.6/33/SR.19, par. 6; SR.40, par. 31); Chypre (A/C.6/33/SR.16, par. 7); Hongrie (A/C.6/33/SR.15, par. 12; SR.36, par. 19; A/CN.4/321/Add.2, p. 4); Inde (A/C.6/33/SR.19, par. 55); Jamahiriya arabe libyenne (A/C.6/33/SR.18, par. 31); Kenya (A/C.6/33/SR.38, par. 54); Mongolie (A/C.6/33/SR.15, par. 4; SR.41, par. 24); RSS de Biélorussie (A/C.6/33/SR.17, par. 7; SR.39, par. 37); RSS d'Ukraine (A/C.6/33/SR.18, par. 17); Singapour (A/C.6/33/SR.43, par. 42); Tchécoslovaquie (A/C.6/33/SR.41, par. 58); URSS (A/C.6/33/SR.14, par. 15; SR.37, par. 34; SR.42, par. 26; A/CN.4/321/Add.1, p. 7).

<sup>753/</sup> Afghanistan (A/C.6/33/SR.19, par. 42); Colombie (A/C.6/33/SR.17, par. 9); Cuba (A/C.6/33/SR.19, par. 29; A/CN.4/321, p. 5); Egypte (A/C.6/33/SR.17, par. 33); Ethiopie (A/C.6/33/SR.15, par. 16); Iran (A/C.6/33/SR.19, par. 38); Iraq (A/C.6/33/SR.18, par. 3); Ouganda (A/C.6/33/SR.19, par. 60); Pologne (A/C.6/33/SR.18, par. 8; SR.38, par. 8); République démocratique allemande (A/C.6/33/SR.16, par. 2); Rwanda (A/C.6/33/SR.41, par. 7); Swaziland (A/C.6/33/SR.45, par. 36); Yémen démocratique (A/C.6/33/SR.19, par. 58).

les conventions en vigueur qui traitaient de la question étaient incomplètes et qu'il fallait par conséquent élaborer un protocole additionnel.

158. Certains gouvernements<sup>754/</sup> favorables à l'élaboration d'un tel protocole ont déclaré attacher une importance particulière à la question du statut de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.

159. Un gouvernement<sup>755/</sup> a indiqué qu'il pouvait envisager l'élaboration d'un tel protocole si l'on y reconnaissait dans le préambule que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques était imparfaite et qu'une révision approfondie et générale était nécessaire pour en combler les lacunes.

160. Un petit nombre de gouvernements<sup>756/</sup> ont été d'avis que l'étude de la question du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique devait être poursuivie par la Commission du droit international ou par la Sixième Commission. D'autres<sup>757/</sup> ont fait savoir qu'ils ne s'opposeraient pas à ce que le sujet soit examiné plus avant par la CDI si d'autres gouvernements y tenaient.

161. Plusieurs gouvernements<sup>758/</sup>, en revanche, ont estimé que les conventions existantes réglaient les questions visées de façon satisfaisante et qu'il n'y avait pas lieu d'élaborer un protocole additionnel sur le sujet. Ils ont souligné d'une manière générale qu'il importait surtout de respecter plus strictement les dispositions des conventions pertinentes. Un gouvernement<sup>759/</sup> a déclaré que la question ne revêtait aucun caractère d'urgence.

---

<sup>754/</sup> Allemagne, République fédérale d' (A/CN.4/321/Add.2, p. 2); Costa Rica (A/C.6/33/SR.19, par. 57); Ethiopie (A/C.6/33/SR.15, par. 16).

<sup>755/</sup> Tunisie (A/C.6/33/SR.18, par. 14).

<sup>756/</sup> Autriche (A/CN.4/321/Add.3, p. 2; Costa Rica (A/C.6/33/SR.19, par. 56).

<sup>757/</sup> Canada (A/C.6/33/SR.16, par. 15); Italie (A/C.6/33/SR.17, par. 16).

<sup>758/</sup> Autriche (A/C.6/33/SR.37, par. 6); Canada (A/C.6/33/SR.16, par. 15; A/CN.4/321, p. 4); Espagne (A/C.6/33/SR.15, par. 7); Etats-Unis d'Amérique (A/C.6/33/SR.18, par. 27; SR.40, par. 11); Italie (A/C.6/33/SR.17, par. 16); Japon (A/C.6/33/SR.19, par. 51-52); Koweït (A/CN.4/321/Add.4, p. 2); Pays-Bas (A/C.6/33/SR.19, par. 14-15); Royaume-Uni (A/C.6/33/SR.15, par. 20; A/CN.4/321/Add.5, p. 2); Suisse (A/CN.4/321, p. 6); Uruguay (A/C.6/33/SR.19, par. 24); Venezuela (A/C.6/33/SR.19, par. 22; SR.43, par. 18).

<sup>759/</sup> Israël (A/C.6/33/SR.41, par. 34).

162. Selon certains gouvernements<sup>760/</sup>, la meilleure solution consistait à attendre que la Commission du droit international ait achevé ses travaux sur le sujet pour décider de la suite à donner à la question.

C. Observations et propositions concernant les éléments éventuels d'un protocole

1. Définition du "courrier diplomatique"

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes<sup>761/</sup> ne contiennent aucune définition du 'courrier diplomatique' en tant que tel. Toutefois, on peut considérer que les dispositions ci-après offrent des éléments en vue d'une éventuelle définition :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 1 et 5)

'1. ... En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats des Etats accréditants, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communications appropriés, y compris les courriers diplomatiques ...'

'5. Le courrier diplomatique, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise diplomatique ...'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 1 et 5)

'1. ... En communiquant avec le gouvernement, les missions diplomatiques et les autres postes consulaires de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, le poste consulaire peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques ou consulaires...'

---

<sup>760/</sup> France (A/C.6/33/SR.20, par. 3); Japon (A/C.6/33/SR.19, par. 53).

<sup>761/</sup> Les mots "conventions existantes" utilisés ci-après désignent la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (dénommée "Convention de Vienne de 1961"), la Convention de Vienne sur les relations consulaires (dénommée "Convention de Vienne de 1963"), la Convention sur les missions spéciales, et la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (dénommée "Convention de Vienne de 1975"). Pour le texte de ces conventions, voir respectivement Nations Unies, Recueil des traités, vol. 500, p. 95; ibid., vol. 596, p. 261; annexe de la résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale du 8 décembre 1969; et Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, vol. II, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.12), p. 201.

'5. Le courrier consulaire doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise consulaire ...'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 1, 3 et 6)

'1. En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi, ainsi qu'avec ses missions diplomatiques, ses postes consulaires et ses autres missions spéciales, ou avec des sections de la même mission, où qu'ils se trouvent, la mission spéciale peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers ...'

'3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la mission spéciale utilise les moyens de communication, y compris ... le courrier, de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi.'

'6. Le courrier de la mission spéciale, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise ...'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 1 et 5, et art. 57, par. 1, 3 et 6)

Article 27

'1. ... En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi qu'avec les missions diplomatiques permanentes, les postes consulaires, les missions permanentes, les missions permanentes d'observation, les missions spéciales, les délégations et les délégations d'observation de celui-ci, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers ...'

'5. Le courrier de la mission, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise ...'

Article 57

'1. ... En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi qu'avec les missions diplomatiques permanentes, les postes consulaires, les missions permanentes, les missions permanentes d'observation, les missions spéciales, les autres délégations et les délégations d'observation de celui-ci, où qu'ils se trouvent, la délégation peut employer tous moyens de communication appropriés, y compris des courriers...'

'3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la délégation utilise les moyens de communications, y compris ... le courrier, de la mission diplomatique permanente, d'un poste consulaire, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation de l'Etat d'envoi.'

'6. Le courrier de la délégation, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise ...'"

## 2) Observations des gouvernements

a) L'expression "courrier diplomatique" s'entend d'une personne transportant la valise diplomatique d'une mission diplomatique communiquant avec son gouvernement ou avec d'autres missions de l'Etat accréditant, où qu'elle soit située (A/C.6/31/SR.35, par. 41).

b) Le courrier diplomatique est une personne habilitée à effectuer le transport de la valise diplomatique à l'occasion des relations entre une mission diplomatique et le gouvernement de son Etat, ainsi qu'entre une mission diplomatique et d'autres missions et consulats de cet Etat, où qu'ils se trouvent. Il doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise diplomatique (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 1).

c) Il y aurait intérêt à inclure également dans le protocole une disposition précisant que les expressions "courrier diplomatique" et "valise diplomatique" auront, en cas de nécessité, le même sens que les expressions "courrier consulaire" et "valise consulaire", qui figurent à l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires; "courrier de mission spéciale" et "valise de mission spéciale", qui figurent à l'article 28 de la Convention de 1969 sur les missions spéciales, "courrier de la mission" et "valise de la mission" ainsi que "courrier de la délégation" et "valise de la délégation" qui figurent, respectivement, aux articles 27 et 57 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (*ibid.*, p. 4).

d) Le courrier diplomatique est la personne qui a la charge de remettre la valise diplomatique à son destinataire (A/C.6/33/SR.17, par. 12).

e) On peut dégager de cette expression l'idée suivante : on entend par courrier diplomatique la personne qui, dûment autorisée par son gouvernement, est chargée de la garde et du transport matériel de la valise diplomatique, ou de la transmission d'un message oral, de l'Etat accréditant au siège de la mission ou du poste approprié dans l'Etat accréditaire. De toute façon, cette question est liée à la treizième question, relative à la définition de la "valise diplomatique". En outre, il faudrait, pour former un tout organique, que la règle qui énoncera éventuellement ces définitions englobe aussi celle de "l'Etat de transit" et de "l'Etat accréditaire". (A/CN.4/321/Add.1, p. 2 et 3)

## 2. Fonction du courrier diplomatique

### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les dispositions des conventions existantes mentionnées sous la rubrique 1. ci-dessus sont également pertinentes pour la présente rubrique. Certains membres ont souligné la nécessité de préciser que la fonction du courrier est celle de l'Etat et non celle de la personne. Il a aussi été souligné que la fonction du courrier ne se limite pas au transport des valises diplomatiques, celui-ci pouvant aussi être porteur de messages oraux."

### 2) Observations des gouvernements

Les conventions multilatérales en vigueur donnent une indication de la délimitation des fonctions du courrier diplomatique. Dans l'exercice des tâches qui lui sont propres, le courrier diplomatique devient le moyen idoine dont se sert un Etat pour se mettre en rapport, de façon sûre et officielle, avec la mission diplomatique, le poste consulaire, la mission permanente d'observation, la mission spéciale ou la délégation d'observation qui appelle alors son attention. Les fonctions à accomplir sont donc, en fait, multiples, et il conviendrait d'en donner une définition large et souple et non de les limiter à une stricte énumération de quelques activités. (A/CN.4/321/Add.1, p. 3)

## 3. Nomination multiple du courrier diplomatique

### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet."

### 2) Observations des gouvernements

Si les circonstances l'exigent, rien ne s'oppose à la nomination multiple du courrier diplomatique. (A/CN.4/321/Add.1, p. 3)

#### 4. Privilèges et immunités du courrier diplomatique (en général)

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"En ce qui concerne, d'une manière générale, la question des privilèges et immunités à accorder au courrier diplomatique, certains membres ont souligné qu'il importait de lui assurer dans toute la mesure du possible le statut diplomatique, tandis que d'autres ont été d'avis que ses privilèges et immunités devaient être strictement limités aux besoins de sa fonction.

Toujours sur cette question considérée d'un point de vue général, on a fait observer que les conventions existantes ne règlent pas les cas où le courrier a également un autre statut, par exemple celui d'agent diplomatique ou de fonctionnaire consulaire."

##### 2) Observations des gouvernements

a) Des questions comme l'octroi aux courriers de l'exemption du paiement des taxes et droits de douane méritent une attention particulière. (A/31/145, p. 14)

b) Sur le territoire de l'Etat accréditaire de la mission diplomatique qui reçoit ou envoie la correspondance par l'intermédiaire d'un courrier diplomatique, ce dernier jouit de tous les privilèges et immunités de l'agent diplomatique définis aux articles 29 à 36 de la Convention de Vienne de 1961. (Ibid., p. 18)

c) Il faudrait accorder au courrier diplomatique au moins certains des privilèges et immunités d'un agent diplomatique. (A/C.6/31/SR.65, par. 37)

d) Le protocole devrait prévoir tous les privilèges et immunités reconnus aux agents diplomatiques. (A/C.6/31/SR.65, par. 42; A/CN.4/321, p. 7; A/CN.4/321/Add.1, p. 7; A/CN.4/321/Add.2, p. 4; A/C.6/33/SR.41 par. 58)

e) Il ne faudrait accorder de privilèges et immunités au courrier diplomatique que dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions. (A/CN.4/321/Add.1, p. 3; Add.2, p. 2).

f) Les dérogations prévues aux paragraphes 6 et 7 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 ne sont pas fondées, non plus que la règle générale énoncée au paragraphe 5 du même article. Il faudrait préciser dans le protocole que la personne transportant la valise doit être distinguée de la valise elle-même, afin d'assurer qu'une mesure prise par un Etat à l'encontre de cette personne ne s'étendra pas à la valise. (A/C.6/33/SR.17, par. 13)



#### 4 a) Inviolabilité de la personne

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes contiennent les dispositions suivantes :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 5)

'5. ... Il [le courrier diplomatique] jouit de l'inviolabilité de sa personne ...'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 5)

'5. ... Il [le courrier consulaire] jouit de l'inviolabilité de sa personne ...'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 6)

'6. ... Il [le courrier de la mission spéciale] jouit de l'inviolabilité de sa personne ...'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 5, et art. 57, par. 6)

Article 27 :

'5. ... Sa personne [celle du courrier de la mission] jouit de l'inviolabilité ...'

Article 57 :

'6. ... Sa personne [celle du courrier de la délégation] jouit de l'inviolabilité ...'"

##### 2) Observations des gouvernements

a) Le courrier diplomatique jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire de la mission diplomatique qui reçoit ou envoie la correspondance par l'intermédiaire d'un courrier diplomatique a l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à la personne, la liberté, ou la dignité de celui-ci. (A/31/145, p. 18; Add.1, p. 3; A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 2; A/CN.4/321, p. 7).

b) Etant donné la persistance des cas de violation de la Convention de Vienne de 1961, il est jugé nécessaire de compléter l'article 27 par des dispositions plus précises concernant l'inviolabilité des courriers diplomatiques, en tenant compte des techniques actuellement employées pour l'inspection à la douane et aux frontières. (A/C.6/31/SR.65, par. 32)

c) La Commission du droit international devrait s'attacher à étudier les mesures propres à accroître l'efficacité du principe de l'inviolabilité du courrier diplomatique. (A/CN.4/WP.1/Add.2, annexe, p. 1)

4 a) i) Immunité d'arrestation ou de détention

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes contiennent les dispositions suivantes :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 5)

'5. ... Il [le courrier diplomatique] ... ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 5)

'5. ... Il [le courrier consulaire] ... ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 6)

'6. ... Il [le courrier de la mission spéciale] ... ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 5, et art. 57, par. 6)

Article 27 :

'5. ... Sa personne [celle du courrier de la mission] ... ne peut être soumise à aucune forme d'arrestation ou de détention.'

Article 57 :

'6. ... Sa personne [celle du courrier de la délégation] ... ne peut être soumise à aucune forme d'arrestation ou de détention.'"

2) Observations des gouvernements

Le courrier diplomatique ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. (A/31/145, p. 18; Add.1, p. 3; A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 2; A/CN.4/321/Add.1, p. 7)

4 a) ii) Exemption des formalités de fouille et d'inspection personnelles

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet."

2) Observations des gouvernements

a) Le courrier diplomatique ne devrait être soumis à aucune fouille ni aucun contrôle personnels, y compris la fouille ou le contrôle par des moyens techniques. (A/31/145, p. 10 et 18)

b) Dans l'exercice de ses fonctions officielles, le courrier diplomatique est exempté des contrôles personnels effectués dans les aéroports aux fins de la sécurité de l'aviation civile, y compris des inspections à distance par des moyens techniques. (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 2)

c) Le protocole devrait prévoir l'exemption du courrier diplomatique de l'inspection et du contrôle personnels. (A/C.6/31/SR.65, par. 42; A/CN.4/321/Add.1, p. 7; Add.2, p. 4)

d) Il n'est pas nécessaire de prévoir expressément l'exemption des formalités de fouille dans le cas du courrier diplomatique étant donné que le rôle du courrier est celui d'un messager et non d'un représentant diplomatique et qu'il faut donc éviter de causer des difficultés indues au pays hôte.  
(A/CN.4/321/Add.4, p. 2)

4 a) iii) Exemption des formalités de fouille et d'inspection des bagages personnels

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet."

2) Observations des gouvernements

a) Le courrier diplomatique est exempt [en toutes circonstances] de l'inspection de son bagage, notamment à la douane. (A/31/145, p. 18; A/C.6/33/SR.41, par. 58; A/CN.4/321, p. 7; Add.1, p. 7; Add.2, p. 4)

b) Les bagages personnels du courrier diplomatique doivent être exemptés de l'inspection douanière. (A/31/145, p. 10 et 14)

c) Etant donné la persistance des cas de violation de la Convention de Vienne de 1961, il est jugé nécessaire de compléter l'article 27 par des dispositions plus précises concernant l'inviolabilité des bagages des courriers diplomatiques, en tenant compte des techniques actuellement employées pour l'inspection à la douane et aux frontières. (A/C.6/31/SR.65, par. 32)

d) Les bagages personnels du courrier diplomatique sont exemptés des contrôles douaniers, s'il n'y a pas de raison sérieuse de penser qu'ils contiennent des objets dont l'importation est interdite par la législation ou réglementée par les dispositions sanitaires de l'Etat hôte. Un tel contrôle ne peut s'effectuer qu'en présence du courrier diplomatique. (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 2)

4 b) Inviolabilité de la résidence

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet. On a souligné la nécessité d'assurer la protection du lieu où réside le courrier pendant l'accomplissement de ses fonctions."

2) Observations des gouvernements

a) Les locaux que le courrier diplomatique utilise comme résidence personnelle dans l'Etat hôte ou dans l'Etat de transit sont inviolables. L'Etat hôte ou l'Etat de transit est tenu de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger ces locaux contre toute irruption ou détérioration. (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 3; A/31/145, p. 19)

b) Le protocole devrait établir l'inviolabilité de la résidence ou des locaux officiels provisoires occupés par le courrier diplomatique dans l'Etat accréditaire et dans l'Etat de transit (A/31/145, p. 14; A/C.6/33/SR.41, par. 58; A/CN.4/321, p. 7; Add.1, p. 3 et 7; Add.2, p. 4).

c) Il n'est pas nécessaire de prévoir l'inviolabilité de la résidence dans le cas du courrier diplomatique, étant donné que le rôle du courrier est celui d'un messager et non d'un représentant diplomatique et qu'il faut donc éviter de causer des difficultés indues au pays hôte (A/CN.4/321/Add.4, p. 2).

#### 4 c) Inviolabilité des moyens de transport

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet. On a souligné la nécessité d'assurer une protection satisfaisante des moyens de transport du courrier."

##### 2) Observations des gouvernements

a) Il faut reconnaître le souci légitime des Etats d'assurer leur sécurité, en particulier celle de leurs installations et moyens de transport (A/C.6/31/SR.65, par. 41).

b) Il est nécessaire de compléter l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 par des dispositions plus précises concernant l'inviolabilité des moyens de transport du courrier diplomatique (A/CN.6/31/SR.65, par. 32; A/CN.4/321/Add.1, p. 3 et 7).

#### 4 d) Immunité de juridiction

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet. On a déclaré que l'immunité devrait être accordée au courrier pour ce qui a trait à l'accomplissement de ses fonctions."

##### 2) Observations des gouvernements

a) Sur le territoire de l'Etat hôte ou de l'Etat de transit, le courrier diplomatique jouit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, de l'immunité de la juridiction pénale, civile et administrative de cet Etat. Le courrier diplomatique n'est pas tenu de répondre comme témoin dans l'Etat hôte ou dans l'Etat de transit. L'immunité de juridiction du courrier diplomatique à l'égard de l'Etat hôte ou de l'Etat de transit ne l'exempte pas de la juridiction de l'Etat propriétaire de la valise diplomatique (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 2).

b) Le protocole devrait prévoir en faveur du courrier diplomatique la complète immunité de la juridiction de l'Etat sur le territoire duquel il voyage (A/CN.6/33/SR.41, par. 58; A/CN.4/321, p. 7; Add.1, p. 7).

#### 4 e). Renonciation aux immunités

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet".

##### 2) Observations des gouvernements

a) L'Etat propriétaire de la valise diplomatique peut, en totalité ou en partie, renoncer à l'immunité du courrier diplomatique qui accompagne cette valise. Cette renonciation doit toujours être expresse (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 2).

b) Au sujet de la renonciation à ces prérogatives, il faudrait maintenir le principe applicable à l'agent diplomatique que prévoit la Convention de Vienne de 1961 dans son article 32, paragraphe 1 (A/CN.4/321/Add.1, p. 3).

#### 5. Facilités accordées au courrier diplomatique

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet".

##### 2) Observations des gouvernements

a) Les facilités à accorder au courrier diplomatique sont l'expression de la déférence et de l'attention que les Etats doivent accorder, dans leurs relations mutuelles, aux représentants ou aux envoyés d'Etats étrangers. Elles doivent donc être déterminées cas par cas selon les circonstances et c'est, par conséquent, de façon générale qu'il faut prévoir l'obligation pour les Etats de faciliter autant que possible l'accomplissement des fonctions du courrier, par exemple en accordant rapidement les visas voulus (A/CN.4/321/Add.1, p. 3).

b) Il conviendrait d'élaborer une disposition concernant le traitement préférentiel à accorder au courrier diplomatique en ce qui concerne les formalités de passeport et de douane (A/CN.4/321/Add.2, p. 2).

c) Pour s'acquitter rapidement et complètement de la mission dont il est chargé, le courrier diplomatique devrait pouvoir compter sur l'engagement des Etats de lui accorder les visas de passeport lorsqu'ils sont requis. Si elle était consacrée, l'obligation pour les Etats de transit d'autoriser la circulation sur leur territoire serait, pour le courrier, la garantie qu'il pourra effectivement s'acquitter de la fonction de transmission qui est le propre de son activité. A cet effet, il conviendrait de rapprocher ce principe du point 5 relatif aux facilités à accorder au courrier diplomatique (A/CN.4/321/Add.1, p. 6).

6. Durée des privilèges et immunités du courrier diplomatique

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet. Cependant, on peut tenir compte des dispositions ci-après, relatives au courrier ad hoc :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 6)

'... les immunités [dont jouit un courrier diplomatique] ... cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge.'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 6)

'... les immunités [dont jouit un courrier consulaire] ... cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise consulaire dont il a la charge.'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 7)

'... les immunités [dont jouit un courrier ad hoc de la mission spéciale] ... cesseront de s'appliquer dès que le courrier ad hoc aura remis au destinataire la valise de la mission spéciale, dont il a la charge.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 6, et art. 57, par. 7)

Article 27 :

'... les immunités [dont jouit un courrier ad hoc de la mission] ... cesseront de s'appliquer dès que le courrier ad hoc aura remis au destinataire la valise de la mission dont il a la charge.'

Article 57 :

'... les immunités [dont jouit un courrier ad hoc de la délégation] ... cesseront de s'appliquer dès que le courrier ad hoc aura remis au destinataire la valise de la délégation dont il a la charge.'

L'avis a été exprimé que les immunités juridictionnelles ratione materiae devraient subsister même après qu'un courrier a fini de s'acquitter de ses fonctions."

2) Observations des gouvernements

a) Le courrier diplomatique doit jouir des privilèges et immunités prévus dans le protocole à compter du moment où il entre sur le territoire de l'Etat hôte ou de l'Etat de transit pour y exercer ses fonctions officielles jusqu'au moment où il quitte ce territoire. Le courrier diplomatique ad hoc doit jouir des privilèges et immunités prévus dans le protocole à compter du moment où il entre

sur le territoire de l'Etat hôte ou de l'Etat de transit jusqu'au moment où il a remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 3).

b) Il paraît souhaitable de réaffirmer le principe énoncé dans les quatre conventions multilatérales en vigueur, à savoir que les privilèges et immunités dont jouit le courrier diplomatique cessent de s'appliquer dès que le courrier a remis la valise au destinataire (A/CN.4/321/Add.1, p. 4).

c) Les privilèges et immunités devraient s'appliquer pendant toute la durée du séjour dans l'Etat accréditaire, étant entendu que le courrier diplomatique remet une valise diplomatique à la mission diplomatique et reçoit également de cette dernière une valise diplomatique et qu'il accomplit ces deux actes sans retard et part ensuite immédiatement (A/CN.4/321/Add.2, p. 2).

#### 7. Nationalité du courrier diplomatique

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"On trouve la disposition suivante dans l'une des conventions existantes :  
Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 5)

'... A moins que l'Etat de résidence n'y consente, il [le courrier consulaire] ne doit être ni un ressortissant de l'Etat de résidence, ni, sauf s'il est ressortissant de l'Etat d'envoi, un résident permanent de l'Etat de résidence...'"

##### 2) Observations des gouvernements

Etant donné que l'Etat accréditant prolonge son action officielle par l'intermédiaire du courrier diplomatique dans le transport et la remise de la valise, et qu'il y a par ailleurs intérêt à ce que cette démarche soit accomplie par un fonctionnaire qui soit un de ses ressortissants dûment autorisé à cet effet, le principe énoncé dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, selon lequel le courrier ne peut être ressortissant de l'Etat accréditaire ni résident de celui-ci, sauf si, dans ce dernier cas, il est ressortissant de l'Etat accréditant, est valable (A/CN.4/321/Add.1, p. 4).

#### 8. Cessation des fonctions du courrier diplomatique

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet. On a dit que les fonctions d'un courrier devaient cesser au moment où il est de retour dans le service de son pays d'origine dont il relève."

2) Observations des gouvernements

a) Il faudrait faire figurer dans le protocole des dispositions déterminant les modalités, le cas échéant, de la cessation des fonctions du courrier diplomatique (A/31/145, p. 12).

b) Il y a lieu de considérer la cessation des fonctions du courrier diplomatique sous deux aspects : du point de vue international et du point de vue du droit interne. Dans le premier cas, les fonctions du courrier cesseraient dès qu'il aurait remis la valise qu'il a été chargé de transporter et de faire parvenir à son destinataire; dans le deuxième cas, ses fonctions cesseraient au moment où il rendrait compte de l'accomplissement de sa mission dans l'Etat accréditaire à l'autorité ou au service qui l'en a officiellement chargé (A/CN.4/321/Add.1, p. 4).

9. Conséquences de la rupture ou de la suspension des relations diplomatiques, du rappel de missions diplomatiques ou d'un conflit armé

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet."

2) Observations des gouvernements

a) En cas de rupture ou de suspension des relations diplomatiques entre l'Etat propriétaire de la valise diplomatique et l'Etat hôte ou l'Etat de transit, et aussi en cas de conflit armé entre ces Etats, l'Etat hôte ou l'Etat de transit est tenu de respecter et d'observer effectivement l'inviolabilité de la valise diplomatique qui se trouve sur son territoire, ainsi que les privilèges et immunités du courrier diplomatique qui accompagne la valise de l'Etat propriétaire (A/31/145, p. 19; A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 3).

b) Il faudrait définir plus en détail le statut juridique du courrier en appliquant aux valises diplomatiques l'alinéa a) de l'article 45 de la Convention de Vienne de 1962, relatif à la rupture ou à la suspension des relations diplomatiques. Selon la plupart des juristes, l'inviolabilité de la valise diplomatique est le corollaire de l'inviolabilité de la correspondance, des archives et des documents officiels d'une mission diplomatique. L'inviolabilité de la valise diplomatique et les privilèges et immunités du courrier doivent continuer d'être respectés par l'Etat accréditaire ou l'Etat de transit dans le cas des événements mentionnés à l'alinéa a) de l'article 45 (A/C.6/31/SR.65, par. 43).



c) La fonction du courrier diplomatique, si l'on admet qu'il est investi de privilèges et d'immunités analogues à celles d'un agent diplomatique, n'est pas en soi d'ordre politique, c'est une fonction d'exécution; c'est pourquoi la rupture ou la suspension des relations diplomatiques ou le rappel des missions diplomatiques ne devrait pas avoir d'incidence sur le déplacement du courrier dans les Etats de transit. Il devrait en aller de même, en théorie, même en cas de conflit armé avec ces derniers. S'il y avait rupture ou suspension des relations diplomatiques avec l'Etat accréditaire ou rappel des missions diplomatiques, le courrier diplomatique exercerait des fonctions de liaison entre l'Etat accréditant et la représentation diplomatique qui déciderait de se charger des intérêts de celui-ci; ces situations bilatérales anormales ne seraient donc pas un obstacle qui empêcherait le courrier d'exercer sa fonction. En cas de conflit armé, les circonstances de fait l'empêcheraient de poursuivre sa tâche (A/CN.4/321/Add.1, p. 4).

#### 10. Octroi de visas au courrier diplomatique

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet. Il a été jugé souhaitable d'établir une règle tendant à faciliter l'octroi de visas, lorsque des visas sont exigés. On a fait observer qu'il faudrait accorder aux courriers, en matière de visas, tous les avantages du statut diplomatique."

##### 2) Observations des gouvernements

a) Il serait souhaitable d'uniformiser et de simplifier les procédures d'octroi de visas aux courriers diplomatiques. Etant donné la pratique existante, il y a lieu de préconiser une formule obligeant les Etats accréditaires ou de transit à octroyer un visa diplomatique ou spécial aux courriers, sans délai et quel que soit le type de son passeport (A/C.6/31/SR.65, par. 43).

b) L'octroi de visas au courrier diplomatique demeurerait l'une des facilités que les Etats de transit conviennent de lui accorder (A/CN.4/321/Add.2, p. 4).

c) Il ne semble pas nécessaire de donner au courrier le statut d'agent diplomatique pour ce qui est des visas (A/CN.4/321/Add.2, p. 3).

#### 11. Personnes déclarées non acceptables

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet".

## 2) Observation des gouvernements

a) L'Etat hôte ou l'Etat de transit peut, sans être tenu de justifier sa décision, faire savoir à l'Etat propriétaire de la valise diplomatique que le courrier diplomatique qui accompagne la valise n'est pas acceptable. Cependant, au cas où le courrier diplomatique se trouverait sur le territoire de l'Etat hôte, celui-ci ne peut exiger que le courrier diplomatique soit rappelé ou qu'il soit mis fin à ses fonctions avant qu'il ait remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge. (A/31/145, p. 19; A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 3).

b) Le protocole devrait reconnaître à l'Etat accréditaire le droit de déclarer non acceptable, le cas échéant, la personne du courrier diplomatique (A/C.6/33/SR.41, par. 58; A/CN.4/321, p. 7).

c) Il conviendrait d'élaborer une disposition analogue à l'article 9 de la Convention de Vienne de 1961, concernant la déclaration du courrier diplomatique persona non grata (A/CN.4/321/Add.2, p. 3).

d) Selon le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de Vienne de 1961, la déclaration selon laquelle une personne n'est pas acceptable concerne directement les membres du personnel de la mission qui n'ont pas le statut diplomatique. Par conséquent, le courrier diplomatique n'est pas visé par ce motif de rappel du pays accréditaire puisqu'il ne fait pas partie intégrante du personnel de la mission et n'a de lien plus ou moins permanent ni avec elle ni avec l'Etat accréditaire. Par ailleurs, comme la fonction du courrier est essentiellement transitoire, il serait possible de désigner pour l'exercer celui qui aurait été déclaré personne non acceptable, même par cet Etat. Comme on l'a déjà dit, le courrier diplomatique n'accomplit pas ses fonctions dans le cadre de la mission mais en dehors d'elle en tant que lien officiel entre l'Etat accréditant et la mission dont il s'agit, ce qui le met à l'écart de tout mouvement interne de celle-ci. En outre, le courrier n'est rattaché à la représentation diplomatique ou consulaire du pays accréditant que le temps qu'il faut pour transmettre la communication ou le message qu'il fait parvenir; le fait que celui qui est envoyé comme courrier diplomatique ait été antérieurement déclaré personne acceptable ne constituerait donc pas un obstacle à l'accomplissement de sa mission spécifique. Néanmoins, pour éviter à l'avenir des situations risquant de froisser la susceptibilité de l'Etat accréditaire, les Etats accréditants pourraient s'engager à ne pas envoyer comme courriers diplomatiques des personnes qui auraient été déclarées non acceptables par ce dernier (A/CN.4/321/Add.1, p. 4-5).

## 12. Statut du courrier diplomatique ad hoc

### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions pertinentes contiennent les dispositions suivantes :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 6)

'6. L'Etat accréditant, ou la mission, peut nommer des courriers diplomatiques ad hoc. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge.'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 6)

'6. L'Etat d'envoi, ses missions diplomatiques et ses postes consulaires peuvent désigner des courriers consulaires ad hoc. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article sont également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise consulaire dont il a la charge.'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 7)

'7. L'Etat d'envoi ou la mission spéciale peut nommer des courriers ad hoc de la mission spéciale. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 6 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier ad hoc aura remis au destinataire la valise de la mission spéciale dont il a la charge.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 6, et art. 57, par. 7)

Article 27 :

'6. L'Etat d'envoi ou la mission peut désigner des courriers ad hoc de la mission. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier ad hoc aura remis au destinataire la valise de la mission dont il a la charge.'

## Article 57 :

'7. L'Etat d'envoi ou la délégation peut désigner des courriers ad hoc de la délégation. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 6 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier ad hoc aura remis au destinataire la valise de la délégation dont il a la charge.'

On a dit que le courrier ad hoc pouvait avoir un autre statut, tel celui d'agent diplomatique ou de fonctionnaire consulaire, et que ce cas n'était pas couvert par les conventions existantes. On a également fait observer qu'il n'y avait pas besoin de définir son statut pendant la période où, après avoir remis au destinataire une valise dont il avait la charge, il doit attendre quelque temps avant de se voir confier une autre valise."

### 2) Observations des gouvernements

a) i) Le paragraphe 5 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 dispose que le courrier diplomatique "jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention". Le paragraphe 6 institue les courriers diplomatiques ad hoc et leur reconnaît la même immunité que celle qui est prévue au paragraphe 5 jusqu'au moment où le courrier ad hoc a remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge. Le paragraphe 7 envisage le cas où la valise diplomatique a été confiée au commandant d'un aéronef commercial : celui-ci n'est pas considéré comme un courrier diplomatique, mais il est permis à un membre de la mission de prendre directement et librement possession de la valise diplomatique des mains dudit commandant. La question se pose de savoir si les deux exceptions des paragraphes 6 et 7 ou la règle générale du paragraphe 5 de l'article 27 de la Convention de Vienne sont dûment justifiées par la pratique internationale.

ii) Si dans le premier cas la réponse est affirmative, il est suggéré de poser clairement, dans le protocole, le principe de l'indépendance entre la personne qui transporte la valise (courrier diplomatique ad hoc et/ou commandant d'un aéronef commercial) et la valise elle-même, afin d'éviter qu'une mesure quelconque que l'Etat accréditaire viendrait à adopter contre cette personne ne soit étendue à la valise diplomatique, et inversement (A/CN.4/WP.1/Add.1, p. 4-5).

b) Le courrier diplomatique ad hoc jouit des privilèges et immunités prévus dans le présent protocole à compter du moment où il entre sur le territoire de l'Etat hôte ou de l'Etat de transit jusqu'au moment où il a remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 3).

c) Les conventions multilatérales mentionnées plus haut admettent toutes la désignation de courriers diplomatiques ad hoc. Elles prévoient cependant que ses privilèges et immunités seraient plus limités puisqu'ils cesseraient de s'appliquer dès l'instant où il aurait remis au destinataire ce qui lui a été confié. Le courrier diplomatique ad hoc devrait donc être soumis à des règles précises dans le cadre du statut général du courrier diplomatique, par exemple en ce qui concerne son statut juridique dans l'intervalle qui s'écoule entre le moment où il a remis la valise et celui où il lui en est confié une autre (A/CN.4/321/Add.1, p. 5).

d) Le courrier diplomatique ad hoc devrait bénéficier du même statut que le courrier diplomatique ordinaire (A/CN.4/321/Add.2, p. 3).

### 13. Définition de la "valise diplomatique"

#### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune définition de la valise diplomatique en tant que telle. Les dispositions suivantes peuvent toutefois être considérées comme pertinentes :

##### a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 2 et 4)

'2. ... l'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions.'

'4. Les colis constituant la valise diplomatique doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel.'

##### b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 1, 2 et 4)

'1. ... En communiquant avec le gouvernement, les missions diplomatiques et les autres postes consulaires de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, le poste consulaire peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris ... la valise diplomatique ou consulaire ...'

'2. ... L'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la correspondance relative au poste consulaire et à ses fonctions.'

'4. Les colis constituant la valise consulaire doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que la correspondance officielle, ainsi que des documents ou objets destinés exclusivement à un usage officiel.'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 2, 3 et 5)

'2. ... L'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la correspondance relative à la mission spéciale et à ses fonctions.'

'3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la mission spéciale utilise les moyens de communication, y compris la valise ... de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi.'

'5. Les colis constituant la valise de la mission spéciale doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à usage officiel de la mission spéciale.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 2 et 4, et art. 57, par. 2, 3 et 5)

Article 27 :

'2. ... L'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions.'

'4. Les colis constituant la valise de la mission doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets destinés à l'usage officiel de la mission.'

Article 57 :

'2. ... L'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la correspondance relative à la délégation et à ses tâches.'

'3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la délégation utilise les moyens de communication, y compris la valise ... de la mission diplomatique permanente, d'un poste consulaire, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation de l'Etat d'envoi.'

'5. Les colis constituant la valise de la délégation doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets destinés à l'usage officiel de la délégation.'

2) Observations des gouvernements

a) La valise diplomatique est la valise officielle du gouvernement d'un Etat ou de sa mission diplomatique, destinée à permettre les communications entre un gouvernement et une mission diplomatique ainsi qu'entre une mission diplomatique

et d'autres missions et consulats de cet Etat, où qu'ils se trouvent. La valise diplomatique peut être ou non accompagnée d'un courrier diplomatique (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 1).

b) En définissant plus précisément la notion de valise diplomatique et les objets qui peuvent être transportés par ce moyen, on épargnerait aux missions les démarches compliquées et variées qu'elles doivent effectuer pour prouver le caractère diplomatique de leurs envois et on permettrait aux compagnies aériennes d'accorder plus aisément aux valises diplomatiques la préférence qu'elles méritent. Toutefois, dans l'étude qu'elle a effectuée à ce sujet, la Commission du droit international précise (sous le point 13) que le droit positif n'apporte pas de réponse claire à la question du contenu concret des valises et (sous le point 16) qu'il n'existe aucune disposition indiquant dans quelle mesure la législation de l'Etat accréditaire s'applique en ce domaine. Etant donné que le contenu de la valise diplomatique est déterminé par la fonction diplomatique elle-même, ce contenu ne peut être limité que dans la mesure où il est étranger à cette fonction, les lois et règlements de l'Etat accréditaire ne devant aucunement empêcher ni limiter les envois effectués aux fins de l'activité diplomatique (A/C.6/33/SR.15, par. 7).

c) Il est à noter que Philippe Cahier a défini la valise diplomatique comme des "colis postaux ou ... valises portant des signes extérieurs de leur caractère" (A/C.6/33/SR.17, par. 10).

d) Cette définition devrait être ajoutée à celle du "courrier diplomatique", comme il a été indiqué au point 1. Il conviendrait toutefois que la définition tienne compte des éléments contenus dans les quatre conventions multilatérales; ainsi, la valise diplomatique s'entendrait de tout colis portant des marques extérieures visibles de son caractère qui permet de transporter officiellement des documents ou des objets destinés à l'usage exclusif de l'Etat accréditant et de la mission ou, respectivement, du poste à l'étranger (A/CN.4/321/Add.1, p. 5).

e) Une définition claire de la valise diplomatique est donnée au paragraphe 4 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 (A/C.6/33/SR.18, par. 14).

#### 14. Statut de la valise diplomatique accompagnée par un courrier diplomatique

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les dispositions suivantes des conventions existantes peuvent être considérées comme pertinentes :

##### a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 3)

'3. La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue.'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 3)

'3. La valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue. Toutefois, si les autorités compétentes de l'Etat de résidence ont de sérieux motifs de croire que la valise contient d'autres objets que la correspondance, les documents et les objets visés au paragraphe 4 du présent article, elles peuvent demander que la valise soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi. Si les autorités dudit Etat opposent un refus à la demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine.'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 4)

'4. La valise de la mission spéciale ne doit être ni ouverte ni retenue.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 3, et art. 57, par. 4)

Article 27 :

'3. La valise de la mission ne doit être ni ouverte ni retenue.'

Article 57 :

'4. La valise de la délégation ne doit être ni ouverte ni retenue.'

En outre, les dispositions citées plus loin sous les points 18 A) et 19 peuvent aussi être pertinentes. On a fait observer que les conventions existantes n'assuraient pas une protection satisfaisante de la valise diplomatique accompagnée par un courrier au lieu de résidence de ce dernier ni sur les moyens de transport."

2) Observations des gouvernements

a) Il n'y a pas lieu de modifier ou de préciser de façon plus détaillée la réglementation actuelle. Toutefois, si cette question fait de nouveau l'objet d'un examen, il faudrait demander qu'une limite soit fixée à l'inviolabilité de la valise diplomatique, qu'elle soit accompagnée d'un courrier ou non. Lorsqu'il existe de sérieux motifs de croire qu'il y a abus dans l'emploi de la valise ou de colis diplomatiques, l'Etat accréditaire devrait avoir le droit de refuser de les recevoir, à moins que la valise ou le colis ne soit ouvert en la présence d'un représentant de l'Etat accréditant et qu'il puisse être prouvé, à la satisfaction de l'Etat accréditaire, qu'il n'y a pas abus (A/31/145, p. 8).

b) La Convention de Vienne de 1961 ne prévoit pas la possibilité de retenir ou d'ouvrir éventuellement la valise. Cependant, les faits allant souvent au-delà du droit, il peut arriver que l'Etat accréditaire, s'il a un motif grave



de soupçonner quelque anomalie du contenu de la valise et dans le cas extrême où il peut craindre pour sa sécurité même, doit décider de l'ouvrir. Il faut donc que le protocole sur le courrier diplomatique et la valise diplomatique envisage ces situations de fait et, afin d'éviter l'arbitraire, règle notamment les points suivants :

- les faits ou indices graves qui doivent exister pour que la valise puisse être ouverte ou examinée aux rayons X, selon le cas;
- le fonctionnaire compétent pour décider et ordonner l'ouverture;
- le fait même de l'ouverture. Philippe Cahier propose que celle-ci ait lieu en présence d'un fonctionnaire du protocole du ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire et d'un membre de la mission diplomatique à laquelle la valise est adressée; cette mesure nous paraît justifiée, dans les cas exceptionnels mentionnés;
- le délai, de courte durée, pendant lequel la valise peut être retenue, en attendant l'arrivée des fonctionnaires en question;
- la procédure applicable au cas où aucun desdits fonctionnaires ne se présenterait.

En tout état de cause, nous pensons que l'inspection de la valise doit uniquement avoir pour objet de vérifier le contenu matériel des paquets et se faire le plus rapidement possible de manière à ne pas entraver les communications diplomatiques, puisque, selon les dispositions des paragraphes 2 et 4 de l'article 27, la correspondance officielle est "toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions" et les colis constituant la valise diplomatique "ne peuvent contenir que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel" (A/CN.4/WP.1/Add.1, p. 4).

c) La valise diplomatique, accompagnée ou non d'un courrier diplomatique, est inviolable et ne peut être ni ouverte ni retenue; de même, on ne peut prendre connaissance de son contenu à l'aide de moyens techniques sans procéder à son ouverture. Tous les colis constituant la valise diplomatique, accompagnée ou non par un courrier diplomatique, doivent porter des marques extérieures visibles indiquant leur caractère et l'Etat propriétaire; ils ne peuvent contenir que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 1).

d) Le protocole devrait aussi régler clairement le statut de la valise diplomatique, qu'elle soit ou non accompagnée d'un courrier diplomatique, en soulignant l'inviolabilité de la valise diplomatique et l'obligation qu'ont l'Etat accréditaire comme l'Etat de transit de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir cette inviolabilité (A/CN.4/WP.1/Add.2, annexe, p. 1; A/C.6/33/SR.18, par. 11, et SR.41, par. 58; A/CN.4/321, p. 7).

e) Quant à la question de l'inviolabilité de la valise diplomatique, bien que le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 interdise d'ouvrir et de retenir la valise diplomatique, la manière dont il est libellé peut fournir à l'Etat accréditaire un prétexte pour le faire s'il a de sérieux doutes sur son contenu ou son caractère dangereux (A/C.6/SR.17, par. 10).

f) Ce point se rapporte aux mesures de sécurité que les Etats doivent prendre en ce qui concerne les colis qui constituent la valise diplomatique. Au nombre des facteurs à prendre en considération figure le principe selon lequel la valise ne peut être ni ouverte ni retenue; à ceci viennent s'ajouter toutes les mesures que l'Etat de transit et l'Etat accréditaire sont tenus de prendre pour assurer la protection du courrier diplomatique, qui sont mentionnées sous les points 18 et 19 (A/CN.4/321/Add.1, p. 5).

#### 15. Statut de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique

##### A. Dispositions générales 762/

##### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les dispositions citées et mentionnées sous la rubrique 14) ci-dessus sont également pertinentes pour le statut de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique."

##### 2) Observations des gouvernements

a) En ce qui concerne l'envoi non accompagné de la valise diplomatique, la Convention de Vienne de 1961 ne comporte que deux dispositions, à savoir les paragraphes 3 et 4 de l'article 27. Le paragraphe 3 qui énonce le principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique, doit subir quelques modifications, car grâce aux techniques modernes il est inutile d'ouvrir la valise diplomatique pour vérifier son contenu. Les dispositions correspondantes de la Convention consulaire austro-polonaise de 1974 stipulent que la valise diplomatique ne peut être ni ouverte, ni fouillée, ni retenue (A/C.6/31/SR.65, par. 57).

b) L'Etat hôte ou l'Etat de transit est tenu, pendant le séjour de la valise diplomatique sur son territoire, de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'inviolabilité de ladite valise et faciliter son acheminement rapide

---

762/ Voir aussi les commentaires et observations figurant sous la rubrique 14 ci-dessus qui peuvent être pertinents mais qui ne sont pas répétés ici.

vers le lieu de destination. Les questions concernant les modalités d'expédition ou de réception de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique sont réglées par des accords spéciaux conclus entre les Etats intéressés (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 1 et 2).

c) Le protocole devrait stipuler que la sécurité de la valise incombe à l'Etat de transit ou à l'Etat destinataire (A/C.6/33/SR.17, par. 21).

d) L'utilisation de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique est particulièrement répandue dans les pays en développement, pour des raisons économiques, et il est nécessaire de veiller à son inviolabilité sauf dans les cas où il existe des doutes graves quant à son contenu (A/C.6/33/SR.18, par. 13).

e) Dans l'élaboration d'un protocole concernant le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, il y aurait lieu de prendre en considération les points suivants : circonstances graves ou preuves justifiant l'ouverture de la valise ou son examen par rayons X; autorité compétente pour exiger l'ouverture de la valise; ouverture même de la valise (Philippe Cahier suggère qu'elle ne devrait être ouverte qu'en présence d'un fonctionnaire du protocole du Ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire et d'un membre de la mission diplomatique à laquelle la valise est adressée); détention de la valise pendant un court délai, dans l'attente de l'arrivée de ces fonctionnaires; procédure à suivre au cas où l'un ou l'autre de ces fonctionnaires ne se présenterait pas; et obligation de n'inspecter la valise diplomatique qu'aux fins de vérifier le contenu matériel des colis, et ce dans les plus brefs délais possibles afin de ne pas entraver les communications diplomatiques (A/C.6/33/SR.17, par. 11).

f) Il semble nécessaire de réglementer en détail tous les droits et obligations liés à l'envoi de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. A cet égard, il est extrêmement important d'assurer l'inviolabilité de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique. Cela pourrait être fait, par exemple, au moyen de dispositions garantissant la remise immédiate par l'Etat accréditaire de la valise diplomatique qui arrive non accompagnée par un courrier diplomatique et l'accomplissement instantané des formalités d'expédition de la valise diplomatique que l'on envoie non accompagnée

par un courrier diplomatique immédiatement avant le départ du moyen de transport par lequel on l'expédie. Des règlements concernant le type et la couleur de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique pourraient également permettre d'assurer un transfert aussi direct et immédiat que possible de la valise du moyen de transport au membre autorisé de la mission diplomatique, et vice versa (A/CN.4/321/Add.2, p. 3).

g) Il faudrait accorder une attention particulière aux problèmes découlant de la difficulté de concilier le besoin légitime de la communauté mondiale d'être à l'abri des activités terroristes, en particulier dans les avions civils, d'une part, et la demande tout aussi légitime d'inviolabilité de la valise diplomatique, d'autre part. Un problème concret qui pourrait être étudié dans ce contexte serait l'accès direct à l'aire de trafic sur les aéroports internationaux pour livrer ou recevoir les valises diplomatiques transportées par les pilotes (A/CN.4/321/Add.3, p. 2).

h) Il faut relever que les Etats recourent de moins en moins aux courriers diplomatiques et que les valises diplomatiques aujourd'hui sont expédiées le plus souvent par voie terrestre, aérienne, voire maritime, sans être confiées à un courrier. Dans de nombreux Etats, les plis et les colis constituant la valise diplomatique sont expédiés par la poste. Ils sont traités alors de la même manière que les envois - ordinaires ou recommandés - de correspondance ou de colis. Il pourrait être opportun de prévoir des dispositions en vue d'assurer, en toutes circonstances, la rapidité et la sécurité de l'acheminement de la valise diplomatique par la poste (A/CN.4/321, p. 6).

i) La valise non accompagnée doit bénéficier, de la part des Etats de transit et des Etats accréditaires, de la même protection que celle qui est réservée à la valise accompagnée par un courrier diplomatique. Toutefois, les dispositions des paragraphes 1 à 4 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 s'appliquent aussi bien aux valises accompagnées qu'aux valises non accompagnées. Le paragraphe 7 du même article contient des dispositions complémentaires relatives aux valises non accompagnées par un courrier (A/CN.4/321/Add.5, p. 2).

B. Valise diplomatique confiée au commandant d'un aéronef commercial ou d'un navire

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes contiennent les dispositions suivantes :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 7)

'7. La valise diplomatique peut être confiée au commandant d'un aéronef commercial qui doit atterrir à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier diplomatique. La mission peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise diplomatique des mains du commandant de l'aéronef.'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 7)

'7. La valise consulaire peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier consulaire. A la suite d'un arrangement avec les autorités locales compétentes, le poste consulaire peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef."

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 8)

'8. La valise de la mission spéciale peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier de la mission spéciale. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes, la mission spéciale peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 7, et art. 57, par. 8)

Article 27 :

'7. La valise de la mission peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier de la mission. A la suite d'un arrangement

avec les autorités compétentes de l'Etat hôte, la mission peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.'

Article 57 :

'8. La valise de la délégation peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier de la délégation. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes de l'Etat hôte, la délégation peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.'"

2) Observations des gouvernements

a) Un problème qu'il conviendrait maintenant d'examiner a trait à l'élaboration plus détaillée des dispositions concernant le statut du courrier diplomatique, ou de la personne à qui la valise diplomatique est confiée, ainsi que l'envoi non accompagné de la valise diplomatique, qui devient une pratique de plus en plus fréquente, en particulier de la part de petits Etats. En ce qui concerne ces deux dernières pratiques, les dispositions de la Convention de Vienne de 1961 sont bien trop générales. Le paragraphe 7 de l'article 27 de cette Convention, qui vise les cas où la valise diplomatique est confiée au commandant de bord d'un aéronef commercial, qui n'est pas considéré comme un courrier diplomatique, devrait être davantage précisé. A cet égard, l'orateur rappelle que dès 1958 certains ont considéré qu'il pourrait être souhaitable d'envisager d'étendre l'inviolabilité de la personne du courrier diplomatique au commandant de bord ou au membre de l'équipage d'un aéronef commercial qui transporte la valise diplomatique; cette immunité ne s'appliquerait que pendant la durée du voyage, tant que la valise n'aurait pas été remise. (A/C.6/31/SR.65, par. 57)

b) le paragraphe 7 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 prévoit la prise de possession de la valise diplomatique des mains du commandant de l'aéronef mais ne mentionne pas la remise de la valise au commandant de l'aéronef, ce qui peut soulever des difficultés techniques. (A/CN.4/WP.1, annexe, p. 3)

c) i) Le paragraphe 5 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 dispose que le courrier diplomatique "jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention".

Le paragraphe 6 institue les courriers diplomatiques ad hoc et leur reconnaît la même immunité que celle qui est prévue au paragraphe 5 jusqu'au moment où le courrier ad hoc a remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge. Le paragraphe 7 envisage le cas où la valise diplomatique a été confiée au commandant d'un aéronef commercial : celui-ci n'est pas considéré comme un courrier diplomatique, mais il est permis à un membre de la mission de prendre directement et librement possession de la valise diplomatique des mains dudit commandant. La question se pose de savoir si les deux exceptions des paragraphes 6 et 7 ou la règle générale du paragraphe 5 de l'article 27 de la Convention de Vienne sont dûment justifiées par la pratique internationale.

ii) Si dans le premier cas la réponse est affirmative, il est suggéré de poser clairement, dans le protocole, le principe de l'indépendance entre la personne qui transporte la valise (courrier diplomatique ad hoc et/ou commandant d'un aéronef commercial) et la valise elle-même, afin d'éviter qu'une mesure quelconque que l'Etat accréditaire viendrait à adopter contre cette personne ne soit étendue à la valise diplomatique, et inversement. (A/CN.4/WP.1/Add.1, p. 4 et 5)

d) Il est utile de fixer le statut qui régira la valise diplomatique dans cette hypothèse, s'il est jugé qu'en l'espèce la sécurité et le libre transit des colis qui la constituent l'exigent absolument. Il faudrait alors maintenir le principe énoncé dans les conventions multilatérales en vigueur selon lequel la valise diplomatique peut être confiée à la personne la plus haut placée dans le personnel du moyen de transport utilisé, c'est-à-dire au commandant du navire ou de l'aéronef dont il s'agit. Une fois la valise arrivée au port ou à l'aéroport de l'Etat accréditaire, elle serait remise au fonctionnaire de la mission dûment autorisé à la recevoir, qui prendrait matériellement et directement possession des colis. (A/CN.4/321/Add.1, p. 6)

e) La possibilité de confier la valise diplomatique au commandant d'un aéronef commercial, conformément à l'article 27, alinéa 7, de la Convention de Vienne de 1961, n'est donnée en règle générale que pour la valise diplomatique de l'Etat dont relève la compagnie de navigation aérienne. Les valises diplomatiques des autres Etats doivent dès lors être acheminées en tant que fret aérien et sont traitées comme tel au départ et à l'arrivée. Pour éviter les retards qui résultent généralement d'une telle situation, il conviendrait d'envisager des dispositions propres à accélérer l'acheminement de la valise diplomatique expédiée comme fret aérien, notamment en la dispensant des formalités douanières. (A/CN.4/321, p. 6)

## 16. Respect des lois et règlements de l'Etat accréditaire

### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet".

### 2) Observations des gouvernements

a) Le protocole devrait stipuler que le courrier diplomatique est tenu de se conformer aux lois et aux règlements de l'Etat accréditaire

(A/C.6/33/SR.41, par. 58; A/CN.4/321, p. 7).

b) Il ne fait aucun doute que le courrier diplomatique doit respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Sans préjudice des privilèges et immunités dont il jouit, le courrier doit s'efforcer de ne pas transgresser le système juridique du pays accréditaire; cette obligation est expressément prévue au paragraphe 1 de l'article 41 de la Convention de Vienne de 1961, pour toutes les personnes qui jouissent de privilèges et d'immunités - qui ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures dudit Etat - et rien ne s'oppose à ce que ce principe soit réaffirmé dans le futur statut du courrier diplomatique (A/CN.4/321/Add.1, p. 6; Add.2, p. 3).

## 17. Obligations de l'Etat accréditaire

### A. Dispositions générales

#### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes contiennent les dispositions suivantes :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 27, par. 5)

'5. Le courrier diplomatique ... est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat accréditaire.'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 35, par. 5)

'5. ... Dans l'exercice de ses fonctions, ce courrier [consulaire] est protégé par l'Etat de résidence.'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 28, par. 6)

'6. Le courrier de la mission spéciale ... est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat de réception.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 27, par. 5, et art. 57, par. 6)

#### Article 27 :

'5. Le courrier de la mission ... est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat hôte.'

#### Article 57 :

'6. Le courrier de la délégation ... est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat hôte.'"



2) Observations des gouvernements

a) Les Etats accréditaires des missions diplomatiques sont tenus d'aider, dans toute la mesure du possible, les courriers diplomatiques dans l'exécution de leurs tâches (A/31/145, F. 14).

b) L'Etat hôte est tenu de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir toute atteinte à la personne, à la liberté, ou à la dignité du courrier diplomatique (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 2; A/C.6/33/SR.41, par. 58).

c) L'obligation primordiale de l'Etat accréditaire peut se ramener à l'obligation de donner au courrier diplomatique les garanties voulues pour qu'il jouisse des privilèges et immunités inhérents à la fonction qu'il exerce; comme le disent les conventions multilatérales pertinentes, le courrier est protégé par l'Etat accréditaire. Il ne convient donc pas d'énumérer dans le détail les obligations accessoires qui donnent effet à l'obligation principale mais plutôt d'énoncer globalement l'obligation indiquée plus haut (A/CN.4/321, Add.1, p. 6).

d) L'Etat hôte est tenu, pendant le séjour de la valise diplomatique sur son territoire, de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'inviolabilité de ladite valise et faciliter son acheminement rapide vers le lieu de sa destination (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 1 et 2).

e) Il est de notre intérêt qu'il y ait un accord international, en vertu duquel la protection de la valise devrait incomber entièrement à l'Etat accréditaire et à tout autre Etat par le territoire duquel celle-ci transite (A/CN.4/WP.1, annexe, p. 4).

B. Obligations de l'Etat accréditaire en cas de décès ou d'accident du courrier diplomatique le mettant dans l'impossibilité de s'acquitter de ses fonctions

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet."

2) Observations des gouvernements

a) En cas de décès subit d'un courrier diplomatique ou en cas d'accident qui met le courrier diplomatique dans l'impossibilité d'accomplir ses fonctions officielles, l'Etat hôte prend des mesures, dans les plus brefs délais possibles, pour en informer l'Etat propriétaire de la valise diplomatique et faire remettre la valise diplomatique à un représentant officiel de l'Etat propriétaire (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 3).

b) En cas de décès ou d'accident du courrier diplomatique le mettant dans l'impossibilité de s'acquitter de ses fonctions, la règle à promulguer devrait prévoir que les colis qui constituent la valise devraient être mis en sûreté en attendant d'être remis à un nouveau courrier (A/CN.4/321/Add.1, p. 6).

## 18. Obligations de l'Etat de transit

### A. Dispositions générales

#### 1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes contiennent les dispositions suivantes :

##### a) Convention de Vienne de 1961 (art. 40, par. 3)

'3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat accréditaire. Ils accordent aux courriers diplomatiques, auxquels un visa de passeport a été accordé si ce visa était requis, et aux valises diplomatiques en transit, la même inviolabilité et la même protection que l'Etat accréditaire est tenu de leur accorder.'

##### b) Convention de Vienne de 1963 (art. 54, par. 3)

'3. Les Etats tiers accorderont à la correspondance officielle et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et la même protection que l'Etat de résidence est tenu d'accorder en vertu de la présente Convention. Ils accorderont aux courriers consulaires, auxquels un visa a été accordé s'il était requis, et aux valises consulaires en transit, la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de résidence est tenu d'accorder en vertu de la présente Convention.'

##### c) Convention sur les missions spéciales (art. 42, par. 3 et 4)

'3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat de réception est tenu d'accorder en vertu de la présente Convention. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4 du présent article, ils accordent aux courriers et aux valises de la mission spéciale en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de réception est tenu d'accorder en vertu de la présente Convention.'

'4. L'Etat tiers n'est tenu de respecter ses obligations à l'égard des personnes mentionnées dans les paragraphes 1, 2 et 3 du présent article que s'il a été informé d'avance, soit par la demande de visa, soit par une notification, du transit de ces personnes en tant que membres de la mission spéciale, membres de leur famille ou courriers, et ne s'y est pas opposé.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 81, par. 4)

'4. Les Etats tiers accordent à la correspondance officielle et aux communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que celle que l'Etat hôte est tenu d'accorder en vertu de la présente Convention. Ils accordent aux courriers de la mission, de la délégation ou de la délégation d'observation, auxquels un visa de passeport a été accordé au cas où ce visa est requis, et aux valises de la mission, de la délégation ou de la délégation d'observation en transit, la même inviolabilité et la même protection que celles que l'Etat hôte est tenu de leur accorder en vertu de la présente Convention.'

On a soulevé la question de savoir si le statut du courrier diplomatique, s'agissant notamment de ses privilèges et immunités, devait être étudié également à propos des Etats de transit. On a fait observer que les conventions existantes ne prévoyaient pas l'obligation pour l'Etat de transit d'accorder des visas aux courriers diplomatiques mais que, une fois ceux-ci admis sur le territoire de l'Etat de transit, ils devaient y jouir de la protection nécessaire."

2) Observations des gouvernements

a) L'Etat de transit est tenu de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir toute atteinte à la personne, à la liberté ou à la dignité du courrier diplomatique (A/CN.4/VP.1/Add.3, annexe, p. 2; A/C.6/33/SR.41, par. 58).

b) Pour s'acquitter rapidement et complètement de la mission dont il est chargé, le courrier diplomatique devrait pouvoir compter sur l'engagement des Etats de lui accorder les visas de passeport lorsqu'ils sont requis. Si elle était consacrée, l'obligation pour les Etats de transit d'autoriser la circulation sur leur territoire serait, pour le courrier, la garantie qu'il pourra effectivement s'acquitter de la fonction de transmission qui est le propre de son activité. A cet effet, il conviendrait de rapprocher ce principe du point 5 relatif aux facilités à accorder au courrier diplomatique (A/CN.4/321/Add.1, p. 6).

c) Les courriers diplomatiques et les valises diplomatiques qui se trouvent dans un Etat tiers en transit bénéficient dans cet Etat de la même protection et inviolabilité que celles qui doivent être accordées par l'Etat accréditaire, conformément à l'article 40, paragraphes 3 et 4, de la Convention de Vienne de 1961. Ainsi, les dispositions concernant l'Etat accréditaire s'appliqueraient également aux Etats tiers (A/C.6/33/SR.17, par. 14).

d) L'Etat de transit est tenu, pendant le séjour de la valise diplomatique sur son territoire, de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'inviolabilité de ladite valise et faciliter son acheminement rapide vers le lieu de sa destination (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 1 et 2; A/C.6/33/SR.18, par. 11).

e) Il est de l'intérêt des Etats qu'il y ait un accord international, en vertu duquel la protection de la valise devrait incomber entièrement à l'Etat accréditaire et à tout autre Etat par le territoire duquel celle-ci transite (A/CN.4/WP.1, annexe, p. 4).

B. Obligations de l'Etat de transit en cas de décès ou d'accident du courrier diplomatique le mettant dans l'impossibilité de s'acquitter de ses fonctions

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes ne contiennent aucune disposition à ce sujet."

2) Observations des gouvernements

a) En cas de décès subit d'un courrier diplomatique ou en cas d'accident qui met le courrier diplomatique dans l'impossibilité d'accomplir ses fonctions officielles, l'Etat de transit prend des mesures, dans les plus brefs délais possibles, pour en informer l'Etat propriétaire de la valise diplomatique et faire remettre la valise diplomatique à un représentant officiel de l'Etat propriétaire. (A/CN.4/WP.1/Add.3, annexe, p. 3)

b) En cas de décès ou d'accident du courrier diplomatique le mettant dans l'impossibilité de s'acquitter de ses fonctions, la règle à promulguer devrait prévoir que les colis qui constituent la valise devraient être mis en sûreté en attendant d'être remis à un nouveau courrier. (A/CN.4/321/Add.1, p. 6)

19. Obligations de l'Etat tiers en cas de force majeure

1) Observations de la CDI (rapport de 1978)

"Les conventions existantes contiennent les dispositions suivantes :

a) Convention de Vienne de 1961 (art. 40, par. 4)

'4. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises diplomatiques lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.'

b) Convention de Vienne de 1963 (art. 54, p. 4)

'4. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes mentionnées respectivement dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises consulaires, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à un cas de force majeure.'

c) Convention sur les missions spéciales (art. 42, par. 5)

'5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également à l'égard des personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'à l'égard des communications officielles de la mission spéciale et des valises de celle-ci, lorsque l'utilisation du territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.'

d) Convention de Vienne de 1975 (art. 81, par. 5)

'5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article s'appliquent également à l'égard des personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes ainsi qu'à l'égard des communications officielles et des valises de la mission, de la délégation ou de la délégation d'observation, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.'

2) Observations des gouvernements

a) L'Etat sur le territoire duquel le courrier diplomatique ou la valise diplomatique se trouve pour des raisons de force majeure (atterrissage forcé d'un aéronef ou défaillance d'autres engins de transport) doit respecter les dispositions du protocole relatives aux privilèges et immunités du courrier diplomatique et au statut de la valise diplomatique. (A/CN.4/WP.1/Add.1, p. 5; Add.3, annexe, p. 3; A/C.6/33/SR.17, par. 14).

b) Si le courrier diplomatique doit utiliser le territoire d'un Etat tiers en cas de force majeure ou par suite de circonstances fortuites, il est clair que la protection de l'Etat tiers doit s'étendre - aussi longtemps qu'il le faut - à la personne du courrier et à la valise qu'il transporte. (A/CN.4/321/Add.1, p. 6)

D. Points supplémentaires à étudier

1. Facilités accordées au courrier diplomatique en ce qui concerne l'entrée et la sortie du territoire de l'Etat accréditaire.

2. Facilités accordées au courrier diplomatique pour se déplacer à l'intérieur du territoire de l'Etat accréditaire et de l'Etat de transit dans l'exercice de ses fonctions.

3. Facilités accordées au courrier diplomatique pour communiquer avec l'Etat accréditant et sa mission diplomatique sur le territoire de l'Etat accréditaire pour toutes les questions officielles.

4. Exemption des droits et impôts nationaux, régionaux ou municipaux.

5. Exemptions des services personnels et de tout type de service public.

6. Obligation pour le courrier diplomatique de s'abstenir de toute activité professionnelle ou commerciale sur le territoire de l'Etat accréditaire ou de l'Etat de transit.

7. Suspension des fonctions du courrier diplomatique par les autorités compétentes de l'Etat accréditant.

8. Application du principe de la non-discrimination en ce qui concerne le courrier diplomatique, la valise diplomatique accompagnée et la valise diplomatique non accompagnée.

#### E. Conclusions et recommandations

163. Un bref examen des sections C et D ci-dessus montre qu'il y a de nombreuses questions au sujet desquelles les conventions existantes ne contiennent aucune disposition et plusieurs questions qui, bien que faisant l'objet de certaines dispositions pertinentes dans les conventions existantes, méritent, en raison du caractère général de ces dispositions d'être approfondies.

164. Compte tenu de ces considérations, la Commission a abouti aux conclusions ci-après en ce qui concerne les travaux futurs à entreprendre sur le sujet :

1) Le Secrétariat devrait continuer, en suivant le modèle du dernier document de travail (A/CN.4/WP.4) l'élaboration d'un rapport complémentaire d'ensemble où seraient analysées les observations écrites qu'il pourrait recevoir ainsi que les vues qui pourraient être exprimées par les gouvernements au cours de la trente-quatrième session de l'Assemblée générale.

2) La Commission devrait nommer un Rapporteur spécial sur la question du statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, qui sera chargé d'élaborer un projet d'articles en vue d'un instrument juridique approprié.

165. A la 1580ème séance, tenue le 31 juillet 1979, la Commission a nommé M. Alexander Yankov Rapporteur spécial pour cette question.

## IMMUNITES JURIDICTIONNELLES DES ETATS ET DE LEURS BIENS

166. A sa première session, en 1949, la Commission du droit international a établi une liste provisoire de 14 sujets choisis en vue de leur codification, parmi lesquels le sujet intitulé "Immunités juridictionnelles des Etats et de leur propriété"<sup>763/</sup>. En établissant cette liste provisoire, la Commission était saisie d'un mémorandum du Secrétaire général, intitulé Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international<sup>764/</sup>. Cet examen d'ensemble contenait notamment une section distincte consacrée à la "Juridiction à l'égard des Etats étrangers", dans laquelle le Secrétaire général indiquait que la question couvrait "l'ensemble du domaine des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, de leurs navires, de leurs souverains, et de leurs forces armées"<sup>765/</sup>.

167. Ayant l'intention de mettre à jour son programme de travail à long terme en tenant compte des recommandations de l'Assemblée générale et des besoins de la communauté internationale, la Commission a prié le Secrétaire général, en 1970, de lui soumettre un nouveau document de travail devant lui servir de base pour choisir une nouvelle liste de sujets qu'elle pourrait inscrire à son programme de travail à long terme<sup>766/</sup>. En 1971, le Secrétaire général a présenté le document de travail demandé, qui était intitulé "Examen d'ensemble du droit international"<sup>767/</sup> et comprenait une section consacrée aux "Immunités de juridiction des Etats étrangers et de leurs organes, agents et biens"<sup>768/</sup>.

168. Lorsqu'à sa vingt-cinquième session, en 1973, la Commission a procédé à l'examen de son programme de travail à long terme, l'Examen d'ensemble de 1971 lui a servi de base de discussion. Parmi les sujets qui ont été mentionnés à

---

<sup>763/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément No 10 (A/925), p. 3, par. 16 (Yearbook ... 1949, vol. II, page 281, doc. A/925, par. 16).

<sup>764/</sup> Publication des Nations Unies, No de vente : 1948.V.1 (1).

<sup>765/</sup> Ibid., par. 50.

<sup>766/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément No 10 (A/8010/Rev.1), p. 42, par. 87 (Annuaire ... 1970, vol. II, p. 330, doc. A/8010/Rev.1, par. 87).

<sup>767/</sup> Annuaire ... 1971, vol. II (deuxième partie), p. 1, doc. A/CN.4/245.

<sup>768/</sup> Ibid., p. 21, par. 75.

plusieurs reprises au cours du débats figurait celui des immunités juridictionnelles des Etats étrangers et de leurs organes, leurs agents et leurs biens.

La Commission a décidé qu'elle examinerait plus avant les diverses propositions ou suggestions au cours de ses sessions futures<sup>769/</sup>.

169. A sa vingt-neuvième session, en 1977, la Commission a pris en considération d'autres sujets susceptibles d'être étudiés après l'exécution du programme de travail en cours et leur a consacré une section dans son rapport<sup>770/</sup>. La question des "Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens" est celle dont la Commission a recommandé d'entreprendre l'étude dans un proche avenir, étant donné son importance pratique quotidienne et le fait qu'elle se prête à la codification et au développement progressif<sup>771/</sup>.

170. L'Assemblée générale, ayant considéré le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session, a adopté le 19 décembre 1977 la résolution 32/151, dont le paragraphe 7 est ainsi conçu :

"L'Assemblée générale

7. Invite la Commission du droit international à commencer, le moment venu et eu égard aux progrès réalisés dans l'étude du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites et des autres sujets figurant à son programme de travail actuel, des travaux sur les sujets de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international et des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens."

171. A sa trentième session<sup>772/</sup>, en 1978, la Commission a constitué un groupe de travail qu'elle a chargé d'étudier la question de ses travaux futurs relatifs au sujet et de lui faire rapport. Ce groupe de travail était composé des membres suivants : M. Sompong Sucharitkul (Président), M. Abdullah El-Erian, M. Laurel B. Francis et M. Willem Riphagen.

---

<sup>769/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément No 10 (A/9010/Rev.1), p. 70, par. 173 et 174 (Annuaire ... 1973, vol. II, p. 235, doc. A/9010/Rev.1, par. 173 et 174).

<sup>770/</sup> Voir ibid., trente-deuxième session, Supplément No 10 (A/32/10), p. 325 à 327, par. 107 à 111 (Annuaire ... 1977, vol. II (deuxième partie)).

<sup>771/</sup> Ibid., p. 327, par. 110 (ibid., p. 129 et 130, par. 110).

<sup>772/</sup> Voir ibid., trente-troisième session, supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement)), p. 403 et 413 (Annuaire ... 1978, vol. II (deuxième partie, p. 169 à 173, doc. A/33/10, par. 179 à 190)).



172. La Commission a examiné le rapport du Groupe de travail à sa 1524ème séance, le 24 juillet 1978, et, sur la base des recommandations figurant au paragraphe 32 du rapport, a décidé :

- "a) d'inscrire à son programme de travail en cours le sujet intitulé 'Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens';
- b) de désigner un rapporteur spécial sur ce sujet;
- c) d'inviter le rapporteur spécial à établir pour une date rapprochée un rapport préliminaire destiné à être soumis à l'examen de la Commission;
- d) de prier le Secrétaire général d'adresser aux gouvernements des Etats Membres une lettre circulaire les invitant à présenter, d'ici le 30 juin 1979, une documentation sur ce sujet, y compris le texte ou des extraits de lois nationales, de décisions des tribunaux nationaux et de correspondance diplomatique et officielle;
- e) de prier le Secrétariat d'établir des documents de travail et une documentation sur le sujet, selon que de besoin et à la demande la Commission ou du rapporteur spécial sur ce sujet"<sup>773/</sup>.

173. En outre, la Commission a pris acte du rapport du Groupe de travail<sup>774/</sup> et a inclus une section de ce rapport dans le chapitre pertinent de son propre rapport. Elle a également nommé M. Sompong Sucharitkul Rapporteur spécial pour le sujet des "Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens".

174. Prenant note des travaux préliminaires réalisés par la Commission du droit international concernant, notamment, l'étude des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, l'Assemblée générale, par sa résolution 33/139 du 19 décembre 1978, a recommandé que la Commission "poursuive ses travaux sur les autres questions inscrites à son programme de travail actuel", parmi lesquelles la question à l'étude.

175. Comme suite à la demande de la Commission reproduite au paragraphe 172 ci-dessus, le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a adressé une lettre circulaire datée du 18 janvier 1979 aux gouvernements des Etats Membres, les invitant à présenter d'ici le 30 juin 1979, une documentation sur le sujet,

---

<sup>773/</sup> Ibid., p. 408 (Ibid., p. 171, doc. A/33/10, par. 188.

<sup>774/</sup> A/CN.4/L.279/Rev.1.

y compris le texte ou des extraits de lois nationales, de décisions des tribunaux nationaux et de correspondance diplomatique et officielle.

176. A sa trente et unième session, la Commission était saisie d'un rapport préliminaire sur le sujet (A/CN.4/323) présenté par le Rapporteur spécial. Ce rapport était divisé en cinq chapitres. Le chapitre premier constituait une introduction, indiquant l'objet du rapport, cherchant à identifier les sources pertinentes et à circonscrire le sujet et rappelant les décisions antérieures de la Commission et les résolutions de l'Assemblée générale qui sont à l'origine de l'étude. Le chapitre II donnait un aperçu historique des activités internationales de codification du sujet, notamment celles du Comité d'experts de la Société des Nations, de la Commission du droit international ainsi que des comités juridiques régionaux et des associations professionnelles et sociétés savantes. Le chapitre III regroupait dans quatre sections les divers types de sources possibles à examiner, à savoir : la pratique des Etats, sous forme de législation nationale, de décisions judiciaires internes et de pratique gouvernementale; les conventions internationales; la jurisprudence internationale; la doctrine. Le chapitre IV procédait à une première esquisse analytique du contenu éventuel des règles de droit sur les immunités des Etats et traitait de certaines questions initiales, du problème de la définition de certaines notions, de la règle générale de l'immunité des Etats, y compris la portée de son application, le consentement considéré comme un élément de la règle et certaines exceptions éventuelles, de l'immunité de saisie et d'exécution et d'autres questions de procédure et questions diverses. Le chapitre envisageait les possibilités concrètes de rédiger éventuellement un projet d'articles sur le sujet.

177. A sa trente et unième session, la Commission a examiné le sujet à ses 1574ème et 1575ème séances, tenues les 23 et 24 juillet 1979. En présentant oralement son rapport, le Rapporteur spécial a indiqué qu'étant donné son caractère purement préliminaire le rapport visait à présenter une vue d'ensemble de la question sans proposer de solution à aucun des problèmes de fond identifiés. Le Rapporteur spécial a noté qu'en réponse à la demande de documentation pertinente mentionnée au paragraphe 175 ci-dessus les gouvernements de huit Etats membres avaient, au 23 juillet 1979, fait parvenir des documents.

178. La plupart des membres de la Commission ont pris part à l'examen du rapport. Un consensus s'est dégagé selon lequel le Rapporteur spécial devait, dans l'avenir immédiat, poursuivre son étude en s'attachant surtout aux principes généraux, l'intérêt devant être ainsi concentré dans un premier temps sur le contenu

et les éléments constitutifs des règles générales concernant les immunités juridictionnelles des Etats. Il a été également entendu que la question de la portée ou des limites de l'application des règles concernant les immunités des Etats exigeait une approche extrêmement prudente et équilibrée et qu'il était pris note des exceptions identifiées dans le rapport comme d'éventuelles limitations sans aucune appréciation de leur importance dans la pratique des Etats. 179. On a indiqué au cours de la discussion qu'il fallait consulter aussi largement que possible les documents pertinents relatifs à la pratique des Etats, notamment à la pratique des pays socialistes et des pays en développement. On a également souligné qu'une autre source possible de documentation était la pratique des Etats en matière de traités, qui pouvait fournir des exemples de consentement à certaines limitations dans des conditions déterminées.

180. En ce qui concerne les priorités à suivre dans l'examen du sujet, il a été convenu que le Rapporteur spécial devait poursuivre ses travaux sur les immunités de juridiction des Etats, en laissant de côté pour le moment la question de l'immunité d'exécution des jugements. Par l'expression "immunités juridictionnelles" il fallait entendre le fait d'être soustrait à l'exercice de divers types de pouvoir étatique de la part des autorités territoriales, notamment le pouvoir judiciaire et le pouvoir exercé par l'exécutif et autres autorités administratives. Les immunités juridictionnelles n'emportaient pas cependant, en règle générale, exemption au fond de l'application des dispositions législatives législatives.

181. La Commission a également relevé la nature particulière du sujet à l'étude qui touchait, plus que les autres sujets étudiés jusque-là, au domaine du droit interne et à la sphère du droit international privé. A titre de mise en garde, on a dit que la tâche du Rapporteur spécial était essentiellement de rechercher les règles de droit international public relatives aux immunités des Etats. A cette fin, le Rapporteur spécial serait inévitablement amené à examiner, notamment, la pratique judiciaire ou autre des Etats pour établir l'existence de ces règles. Plusieurs questions importantes d'ordre procédural devaient également être examinées pour compléter l'étude de la question. A cet égard, il était possible de délimiter la portée du sujet de façon à exclure de l'étude certaines questions telles que la théorie de l'"act of State" et de questions relevant uniquement du droit interne.

182. On a également noté que l'élargissement des fonctions de l'Etat avaient accentué la complexité du problème des immunités des Etats. Dans le passé, il y avait eu des controverses au sujet de la question de la divisibilité des fonctions de l'Etat ou des différentes distinctions à établir entre les types d'activités exercées par les Etats modernes dans les domaines précédemment réservés aux particuliers, tels que le commerce et les finances. On a tenté d'établir de telles distinctions pour indiquer les conditions ou les domaines dans lesquels l'immunité pouvait être invoquée ou accordée. Aucun critère généralement accepté n'a été trouvé. On a dit que cet aspect particulier du sujet requérait une étude approfondie.

183. La Commission a décidé de demander des informations plus précises aux gouvernements des Etats Membres des Nations Unies, par l'envoi d'un questionnaire. Ce que les Etats connaissent le mieux, c'étaient leur propre pratique et leurs propres besoins en matière d'immunités eu égard à leurs activités. Les règles relatives aux immunités des Etats devaient jouer de la même façon que les Etats soient demandeurs ou bénéficiaires d'immunités ou qu'ils soient saisis par d'autres Etats de demandes d'immunités analogues de la juridiction de leurs autorités judiciaires ou administratives. Les vues et les observations des gouvernements pourraient fournir des indications utiles quant à la voie dans laquelle devaient s'engager la codification et le développement progressif du droit international des immunités des Etats.

## REEXAMEN DU PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES TRAITES MULTILATERAUX

184. Par sa résolution 32/48 du 8 décembre 1977, intitulée "Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux", l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'établir un rapport sur les techniques et les procédures utilisées pour élaborer des traités multilatéraux. Dans cette résolution, l'Assemblée, ayant à l'esprit "la contribution importante que la Commission du droit international a apportée à l'élaboration de traités multilatéraux au cours des vingt-neuf dernières années", a aussi prévu la participation de la Commission du droit international à ce réexamen. La Commission a été invitée, comme les gouvernements, à présenter avant le 31 juillet 1979 ses observations sur la question aux fins d'inclusion dans le rapport du Secrétaire général.

185. Comme suite à cette invitation, la Commission a inscrit à l'ordre du jour de sa trentième session une question intitulée "Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux". Pour examiner les questions préliminaires soulevées par la résolution 32/48 et lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour répondre à l'invitation de l'Assemblée générale, la Commission a constitué, à sa 1486<sup>ème</sup> séance, le 25 mai 1978, un groupe de travail composé de M. R.Q. Quentin-Baxter (Président), de M. Juan José Calle y Calle, de M. Frank X.J.C. Njenga, de M. Christopher Walter Pinto et de M. Alexander Yankov.

186. Aux réunions qu'il a tenues en 1978, le Groupe de travail a procédé à des échanges de vues sur la manière dont la Commission pourrait le mieux répondre à l'invitation de l'Assemblée générale. A sa 1526<sup>ème</sup> séance, le 26 juillet 1978, la Commission a approuvé le rapport du Groupe de travail et, selon la recommandation du Groupe, a décidé de l'inclure, dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de sa trentième session<sup>775/</sup>.

187. Comme il a été indiqué dans le rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale en 1978, la Commission a estimé que le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux était une question très importante et

---

<sup>775/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 10 (A/33/10 et Corr.1 (arabe seulement), p. 395 à 397, chap. VIII, sect. B, par. 164 à 169; Annuaire ... 1978, vol. II (deuxième partie), p. 166, doc. A/33/10, chap. VIII, sect. B, par. 164 à 169.

qu'une telle entreprise exigeait une sérieuse réflexion. Compte tenu de ce fait et du rôle qu'elle joue, en application de son statut dans le développement progressif du droit international et dans sa codification, la Commission s'est félicitée de l'occasion qui lui était donnée de contribuer à l'étude de la question. Quant aux conclusions préliminaires qui ont été alors dégagées, il a été notamment indiqué dans ce rapport a) que les observations de la Commission auraient plutôt, par la force des choses, le caractère d'une évaluation, à laquelle elle procéderait après avoir soigneusement évalué les résultats de ses propres travaux et son propre potentiel; b) que la capacité de production de la Commission dépendait principalement de deux facteurs : premièrement, le travail que la Commission pouvait accomplir en une session annuelle de 12 semaines et celui que ses membres, notamment les rapporteurs spéciaux, pouvaient accomplir à d'autres moments de l'année et, deuxièmement, l'analyse des éléments d'information, la sélection de la documentation et la préparation d'études par la Division de la codification du Service juridique dans le domaine d'activité de la Commission sur les diverses questions inscrites à son ordre du jour; et c) que l'évaluation des aspects techniques et procéduraux de l'élaboration des traités pratiquée par la Commission du droit international devrait se situer dans une perspective plus large, tenant compte de la matière des sujets choisis aux fins de codification et de développement progressif et comportant l'étude du processus de sélection des sujets et de l'interaction entre les travaux de la Commission et ceux d'autres instances d'élaboration des traités.

188. Au cours de l'examen du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa session de 1978 à la trente-troisième session de l'Assemblée générale, de nombreux représentants d'Etats Membres ont pris la parole à la Sixième Commission au sujet des observations préliminaires formulées par la Commission sur la question du réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux. Leurs déclarations sont consignées aux paragraphes 259 et 260 du rapport de la Sixième Commission à l'Assemblée générale sur le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trentième session<sup>776/</sup>.

---

<sup>776/</sup> Ibid., Annexes, point 14 de l'ordre du jour, document A/33/419.

189. A sa session en cours, la Commission du droit international a inscrit à son ordre du jour la question intitulée "Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux" et elle a reconstitué, à sa 1546<sup>ème</sup> séance, le 6 juin 1979, le Groupe de travail créé à sa précédente session, dont elle a augmenté le nombre des membres. Le Groupe de travail était en conséquence composé des membres suivants : M. R.Q. Quentin-Baxter (Président), M. Juan José Calle y Calle, M. Emmanuel Kodjoe Dadzie, M. Leonardo Díaz-González, M. Laurel B. Francis, M. Frank X.J.C. Njenga, M. Nikolai A. Ouchakov, M. Christopher Walter Pinto, H. Senjin Tsuruoka, Sir Francis Vallat et M. Alexander Yankov.

190. A la session en cours, le Groupe de travail a tenu cinq séances entre le 13 juin et le 23 juillet 1979. A ses premières séances, il a examiné un document de travail préparatoire officieux établi par le Secrétariat et intitulé "Le rôle de la Commission du droit international des Nations Unies dans le processus d'établissement des traités multilatéraux". A sa quatrième séance, il a été saisi d'un autre document de travail, intitulé "Projet de rapport du Groupe de travail", présenté par le Président du Groupe. A sa cinquième séance, le Groupe de travail a adopté le document susmentionné, accompagné de quelques conclusions, en tant que "Rapport du Groupe de travail" (A/CN.4/325) présenté à la Commission pour examen et approbation.

191. Tous les membres de la Commission ont eu la possibilité de prendre part au débat sur le rapport du Groupe de travail et, à la 1580<sup>ème</sup> séance de la Commission, le 31 juillet 1979, le Président de la Commission a constaté que la Commission décidait d'approuver le rapport (A/CN.4/325) et de communiquer, conformément à la résolution 32/48 de l'Assemblée générale, les observations de la Commission du droit international sur le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux contenues dans ce rapport au Secrétaire général aux fins d'inclusion dans le rapport sur les techniques et les procédures utilisées pour élaborer des traités multilatéraux que celui-ci a été prié d'établir par cette résolution.

192. Ces observations sont présentées sous les neuf rubriques suivantes :  
I. La Commission du droit international en tant qu'organe de l'ONU; II. But et fonctions de la Commission du droit international; III. Programme de travail de la Commission du droit international; IV. Le rôle de la Commission du droit international et sa contribution au processus d'établissement des traités par la préparation de projets d'articles; V. Méthodes et techniques unifiées de travail appliquées de manière générale pour la préparation de projets d'articles;

VI. Autres méthodes et techniques utilisées par la Commission du droit international; VII. Relations entre l'Assemblée générale et la Commission du droit international; VIII. Elaboration et conclusion de conventions sur la base de projets d'articles préparés par la Commission du droit international après décision prise à cet effet par l'Assemblée générale; IX. Conclusions. Ces observations ne sont pas reproduites dans le présent rapport de la Commission à l'Assemblée générale, étant donné la décision prise par la Commission de les communiquer au Secrétaire général pour inclusion dans le rapport que celui-ci doit présenter à l'Assemblée générale conformément à la résolution 32/48 de l'Assemblée.

193. Les observations que la Commission communique au Secrétaire général indiquent que les techniques et les procédures prévues par le Statut de la Commission, telles qu'elles ont évolué dans la pratique au cours des trois dernières décennies, sont bien adaptées au but énoncé à l'article premier et explicité à l'article 15 du Statut, à savoir "le développement progressif du droit international et sa codification". Dans leur ensemble, elles se sont révélées appropriées à l'accomplissement par la Commission du droit international des tâches qui lui sont confiées et, en particulier, à sa contribution au processus d'établissement des traités par la préparation de projets d'articles, qui, lorsque l'Assemblée générale en décide ainsi, constituent la base sur laquelle se fondent les Etats pour élaborer et adopter des instruments qui développent progressivement et codifient le droit international.

194. D'importantes conventions de caractère normatif, telles que les quatre Conventions sur le droit de la mer de 1958, la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963, la Convention sur les missions spéciales de 1969, la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, de 1973, la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel de 1975 et la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités de 1978 ont déjà été élaborées et conclues par les Etats sur la base de projets d'articles établis par la Commission. En outre, la Commission prépare actuellement des projets d'articles sur d'autres sujets inscrits à son programme, qui pourront servir de base à l'élaboration et à l'adoption par les Etats d'autres conventions de caractère normatif.



195. Le fait que l'on s'accorde généralement à reconnaître la qualité des travaux de la Commission et que ses projets d'articles recueillent de la part de la Sixième Commission et des conférences de plénipotentiaires un large appui et se révèlent généralement acceptables semble bien confirmer cette conclusion que les techniques et les procédures prévues par le Statut de la Commission, telles qu'elles ont évolué en pratique, répondent bien aux tâches que l'Assemblée générale a confiées à la Commission. Il convient également d'ajouter que ces techniques et procédures - qui offrent la possibilité aux gouvernements de faire des observations et commentaires, directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants à l'Assemblée générale, et à la Commission d'examiner ces observations avant l'adoption d'une série finale de projets d'articles sur un sujet donné - sont suffisamment souples pour permettre à la Commission d'apporter, dans le cadre général de ses travaux, les ajustements que les caractères particuliers d'un sujet ou autres circonstances peuvent exiger.

## CHAPITRE IX

### AUTRES DECISIONS ET CONCLUSIONS

#### A. Désignation de Rapporteurs spéciaux

196. A la session en cours, à sa 1580ème séance, le 31 juillet 1979, la Commission a désigné M. Leonardo Díaz-González, Rapporteur spécial pour la question intitulée "Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet)", en remplacement de M. Abdullah El-Erian, qui a démissionné à la suite de son élection à la Cour internationale de Justice.

197. Il convient de rappeler qu'à sa session en cours également, la Commission a désigné M. Willem Riphagen Rapporteur spécial pour la question de la "Responsabilité des Etats" et M. Alexander Yankov Rapporteur spécial pour la question intitulée "Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique" (voir, ci-dessus, par. 73 et 165).

#### B. Programme et méthodes de travail de la Commission

198. A sa 1549ème séance, le 11 juin 1979, la Commission a décidé de constituer un groupe de planification du Bureau élargi pour la session en cours. Le Groupe était composé de MM. Christopher Walter Pinto (Président), Leonardo Díaz-González, Laurel B. Francis, Frank X.J.C. Njenga, Nikolai A. Ouchakov, Paul Reuter, Stephen M. Schwebel, Abdul Hakim Tabibi, Doudou Thiam et Senjin Tsuruoka, de Sir Francis Vallat et de M. Alexander Yankov. Il a été chargé d'examiner le programme et les méthodes de travail de la Commission et de faire rapport à ce sujet au Bureau élargi de la Commission. Le Groupe de planification s'est réuni les 15, 22 et 27 juin et 9 juillet 1979. Les membres de la Commission qui ne faisaient pas partie du Groupe ont été invités à participer aux réunions et un certain nombre d'entre eux l'ont fait.

199. Sur la recommandation du Groupe de planification, le Bureau élargi a recommandé à la Commission d'inclure les paragraphes 200 à 210 ci-après dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de sa session en cours. A sa 1581ème séance, le 1er août 1979, la Commission a examiné les recommandations du Bureau élargi et, sur la base de ces recommandations, elle a adopté les paragraphes suivants.

200. Tenant compte des objectifs généraux et des priorités que la Commission, avec l'approbation de l'Assemblée générale, a fixés à des sessions précédentes, et des recommandations figurant dans la résolution 33/139 de l'Assemblée générale en date

du 19 décembre 1979 ainsi que des progrès accomplis sur d'autres sujets à la session en cours, y compris l'achèvement de la première lecture du projet d'articles sur la succession dans des matières autres que les traités, la Commission devrait, à sa trente-deuxième session, en 1980, concentrer son attention essentiellement sur l'examen des autres sujets mentionnés dans cette résolution, à savoir la responsabilité des Etats, la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation et le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.

201. En ce qui concerne le sujet de la "responsabilité des Etats", la Commission devrait, à sa trente-deuxième session, terminer l'examen des projets d'articles sur les circonstances excluant l'illicéité et revoir, à la lumière des observations des gouvernements, les projets d'articles qui leur ont été soumis, conformément à la décision prise par la Commission à sa trentième session (A/33/10, par. 92). La Commission achèverait ainsi la première lecture des projets d'articles constituant la première partie du projet sur ce sujet, compte tenu des opinions exprimées au cours du débat à l'Assemblée générale et des observations des gouvernements.

202. Pour ce qui est de la "question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales", la Commission ayant fait d'importants progrès à la session en cours, elle sera peut-être en mesure de terminer la première lecture du projet d'articles sur le sujet, qui pourrait alors être communiqué dans son ensemble, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements et aux organisations internationales intéressées pour observations.

203. En ce qui concerne la question du "droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation", la Commission, ayant tenu un débat initial sur le premier rapport présenté par le Rapporteur spécial et les projets d'articles qui y figurent, devrait poursuivre ses travaux sur la question à sa trente-deuxième session.

204. Poursuivant, conformément à la recommandation faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 33/139, l'étude relative au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique en vue de l'élaboration éventuelle d'un instrument juridique approprié, la Commission a décidé de nommer un rapporteur spécial sur la question et de le charger de préparer une série de projets d'articles devant servir de base à cet instrument.

205. Afin de mener à bien le programme de travail exposé aux paragraphes 201 à 204 ci-dessus, la Commission envisage de consacrer en 1980 la majeure partie de son temps à l'examen des quatre sujets mentionnés dans ces paragraphes. Le temps imparti à chacun de ces sujets à la trente-deuxième session ferait l'objet d'une décision de la part de la Commission en début de session, dans le cadre de l'organisation de ses travaux.

206. Le reste du temps serait consacré à l'examen d'autres questions inscrites au programme actuel de la Commission, notamment :

a) La question des "Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens", au sujet de laquelle la Commission a terminé, à la session en cours, l'examen du rapport préliminaire du Rapporteur spécial et sera vraisemblablement saisie, à sa trente-deuxième session, d'une série de projets d'articles rédigés par le Rapporteur spécial;

b) La question de la "Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international", au sujet de laquelle la Commission sera vraisemblablement saisie d'un rapport initial du Rapporteur spécial, requérant un examen approfondi des éléments de base du sujet;

c) la question des "Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet)", pour laquelle la Commission a nommé un Rapporteur spécial à la session en cours (voir, ci-dessus, par. 196).

207. Ayant à l'esprit les recommandations pertinentes de l'Assemblée générale, la Commission a pu procéder, à la session en cours, à un examen complet de ses méthodes de travail et de ses procédures, à l'occasion des observations qu'elle était appelée à formuler sur la question du "Réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux" conformément à la résolution 32/48 de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1977. Le chapitre VIII du présent rapport rend compte des travaux de la Commission sur cette question. Comme il est indiqué dans ce chapitre, les observations de la Commission du droit international sur le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux présentées conformément à la résolution 32/48 de l'Assemblée générale ont été adressées au Secrétaire général pour inclusion dans le rapport sur les techniques et les procédures utilisées pour élaborer des traités multilatéraux, que celui-ci doit établir en application de cette résolution.

208. Comme par le passé, la Commission veut avoir constamment en vue la possibilité d'améliorer ses méthodes de travail et ses procédures - notamment comme suite à l'examen par l'Assemblée générale du présent rapport et des observations mentionnées au paragraphe 207 - afin de s'acquitter en temps voulu et efficacement des tâches qui lui sont confiées. La Commission exprime l'espoir qu'elle continuera à disposer du personnel et des services nécessaires, en nombre et en qualité, pour mener ces tâches à bien.

209. La Commission voudrait également signaler que les obligations auxquelles ses membres sont astreints - et en particulier les rapporteurs spéciaux et les membres de son bureau - du fait de leurs autres activités professionnelles se sont accrues à tel point ces dernières années qu'elles risquent de nuire à la bonne marche de ses travaux. La Commission exprime donc l'espoir que les gouvernements et les institutions auxquels des membres de la Commission apportent leur collaboration voudront se montrer soucieux de laisser à ces membres et, en particulier, à ceux d'entre eux qui sont rapporteurs spéciaux ou qui font partie du Bureau de la Commission, suffisamment de temps pour s'acquitter de leurs fonctions auprès de la Commission.

210. La Commission a procédé à un échange de vues sur le montant des honoraires versés aux membres de la Commission, y compris les rapporteurs spéciaux, pour l'accomplissement de leurs tâches. La Commission a noté que la question des honoraires versés aux membres des organes et des organes subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies est à l'examen devant l'Assemblée générale depuis sa trentième session et elle a tenu compte des rapports du Secrétaire général (A/C.5/31/2 et A/C.5/33/54) et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/33/7/Add.39) ainsi que d'autres documents connexes et des débats de la Cinquième Commission sur la question. La Commission a en outre noté que, si l'indemnité de subsistance allouée aux membres avait été ajustée périodiquement pour tenir compte dans une certaine mesure des variations du coût de la vie, il n'avait été procédé depuis plus de 20 ans à aucun ajustement correspondant des honoraires. La Commission souhaite porter cette situation à l'attention de l'Assemblée générale.

#### C. Rapports avec la Cour internationale de Justice

211. A sa 1546<sup>ème</sup> séance, la Commission a reçu la visite d'une délégation de la Cour internationale de Justice, ayant à sa tête le Président de la Cour, Sir Humphrey Waldock, qui était accompagné par le Vice-Président, M. T.O. Elias, et un juge, M. P. Morozov.

212. Dans son allocution de bienvenue, le Président de la Commission a mis l'accent sur la complémentarité des fonctions de la Cour et de la Commission et sur l'interpénétration des résultats de leurs travaux respectifs, ainsi que sur le lien naturel existant entre les deux organes, qui poursuivaient le même objectif final : promouvoir la paix et la sécurité ainsi que la coopération internationale sur la base de la règle de droit. Il a également souligné le rôle que joue, dans le développement de la coopération entre les deux organes, le fait que de nombreux membres de la Commission ainsi que des juristes affectés à d'autres organes participant à l'oeuvre de codification et de développement progressif du droit international entreprise par l'Organisation des Nations Unies soient devenus par la suite membres de la Cour internationale.

213. Sir Humphrey a déclaré que le succès des travaux de la Commission ne devait pas se mesurer seulement au nombre des projets de convention qu'elle produisait mais aussi au rôle joué par ses rapports, qui clarifiaient la jurisprudence et la doctrine et facilitaient le consensus dans de nombreux domaines du droit international. Il a aussi souligné l'importance des relations d'échanges réciproques entre la Cour et la Commission. De même que la Commission avait contribué à éclairer la Cour sur des sujets tels que celui du plateau continental et certains aspects du droit des traités, de même les décisions de la Cour avaient servi de base aux travaux de codification et de développement entrepris par la Commission dans d'importants domaines du droit.

#### D. Coopération avec d'autres organismes

##### 1. Comité juridique interaméricain

214. Le Comité juridique interaméricain était représenté à la trente et unième session de la Commission par M. Alberto Herrarte González, qui a pris la parole devant la Commission à sa 1566ème séance, le 6 juillet 1979.

215. M. Herrarte González a déclaré que le Comité attachait un très grand prix à ses liens de coopération avec la Commission, en raison de l'importance des sujets qu'étudiait celle-ci pour le développement progressif du droit international et de la science que chacun de ses membres apportait à l'étude de ces sujets. En ce qui concerne les travaux récents du Comité, M. González a indiqué que la deuxième Conférence interaméricaine sur le droit international privé, tenue à Montevideo en avril et mai 1979, avait approuvé huit conventions multilatérales dont les projets avaient été rédigés par le Comité sur les sujets ci-après : les conflits de lois en matière de chèques, les conflits de lois en matière de

sociétés commerciales, l'exécution extra-territoriale des sentences arbitrales étrangères, l'exécution des mesures provisoires, la preuve et l'administration de la preuve du droit étranger, le domicile des personnes physiques en droit international privé, les règles générales du droit international privé et les commissions rogatoires. M. González a aussi rappelé que, comme chaque année, les membres du Comité participeraient activement au cours de droit international qui serait donné à Rio de Janeiro sous les auspices du Comité. Enfin, il a informé la Commission que les principales questions inscrites à l'ordre du jour de la prochaine session du Comité étaient les suivantes : la torture en tant que crime international, les sociétés transnationales et un code de conduite, la révision des conventions interaméricaines sur la propriété industrielle, les aspects juridiques de la coopération dans le domaine du transfert des techniques, le principe de l'autodétermination et son champ d'application, les mesures propres à promouvoir l'accession à l'indépendance des territoires non autonomes dans le cadre du système américain, l'immunité de juridiction des Etats et le règlement des différends relatifs au droit de la mer.

216. La Commission, qui est invitée à titre permanent à envoyer un observateur aux sessions du Comité juridique interaméricain, a prié son Président, M. Milan Vahović, d'assister à la prochaine session du Comité ou, s'il en était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

## 2. Comité juridique consultatif africano-asiatique

217. M. Abdul Hakim Tabibi a assisté à la vingtième session du Comité juridique afro-asiatique, tenue à Séoul en février 1979, en qualité d'observateur de la Commission et y a fait une déclaration.

218. Le Comité juridique consultatif afro-asiatique était représenté à la trente et unième session de la Commission par son Secrétaire général adjoint, M. Ki Nemoto, qui a pris la parole devant la Commission à sa 1568ème séance, tenue le 13 juillet 1979.

219. M. Nemoto a déclaré que le Comité, dont 38 gouvernements étaient désormais membres, constituait pour la région africano-asiatique une instance unique dans le domaine du droit international. Il menait des travaux dans cinq domaines juridiques différents, outre qu'il suivait les travaux de la Commission. Au cours des dernières années, il avait fait une large place à l'étude du droit de la mer, en vue d'aider les gouvernements membres à définir leurs positions à cet égard. Par ailleurs, depuis plusieurs années, un sous-comité permanent s'occupait

d'élaborer des contrats types pour des transactions portant sur différents produits. M. Nemoto a annoncé que les deux centres régionaux d'arbitrage commercial qui avaient été créés récemment au Caire et à Kuala Lumpur avaient conclu ou étaient sur le point de conclure un accord de coopération avec le Centre international de la Banque mondiale pour le règlement des différends relatifs aux investissements. Pour ce qui est des questions d'environnement, un groupe d'experts, réuni en décembre 1978, et aux travaux duquel avaient participé des délégations de 24 gouvernements ainsi que des observateurs de la Commission du droit international et du PNUE, avait décidé de s'attacher d'urgence aux problèmes communs posés par les établissements humains, l'utilisation des terres, l'écologie des régions de montagne, l'industrialisation et la pollution marine. En matière de coopération économique régionale, le Comité avait décidé d'élaborer des clauses types pour la constitution de coentreprises afin de faciliter et d'accélérer la mise en valeur des ressources de la région africano-asiatique. Enfin, M. Nemoto a souligné que le Comité avait besoin de l'appui et du concours de la Commission pour jouer un rôle constructif en Asie et en Afrique.

220. La Commission, qui est invitée à titre permanent à envoyer un observateur aux sessions du Comité, a prié son Président, M. Milan Šahović, d'assister à la prochaine session du Comité ou, s'il en était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

### 3. Comité européen de coopération juridique

221. M. Milan Šahović a assisté à la trentième session du Comité européen de coopération juridique, qui s'est tenue à Strasbourg en novembre-décembre 1977, et y a fait une déclaration.

222. Le Comité européen de coopération juridique était représenté à la trente et unième session de la Commission par M. Hans-Peter Furrer, chef de la Division I de la Direction des questions juridiques du Conseil de l'Europe, qui a pris la parole devant la Commission à sa 1576ème séance, tenue le 25 juillet 1979.

223. M. Furrer a déclaré que les travaux du Comité avaient porté notamment sur deux grands thèmes : l'immunité des Etats et le règlement pacifique des différends internationaux. Sur le premier thème, le Comité avait repris la Convention européenne de 1972 sur l'immunité des Etats pour examiner ses perspectives de ratification. Cette convention, a dit M. Furrer, paraissait répondre aux vœux en la matière d'un très grand nombre d'Etats européens, puisque quatre Etats l'avaient ratifiée et sept autres avaient adopté, à l'égard de sa ratification, une attitude favorable. En ce qui concerne le règlement pacifique



des différends - a poursuivi M. Furrer - le Comité avait aussi examiné la Convention européenne y relative du 29 avril 1957, qui n'avait donné lieu qu'à très peu de cas d'application, bien que les différends n'aient pas manqué. Un certain nombre de membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avaient pris l'initiative de suggérer une révision de la convention, mais cette initiative n'avait pas trouvé d'écho favorable au sein du Comité européen de coopération juridique. Parmi les autres activités du Comité, M. Furrer a mentionné la rédaction d'un nouveau projet de convention sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, une nouvelle convention au sujet de la garde des enfants, et les travaux relatifs à l'asile territorial et aux réfugiés.

Enfin, M. Furrer a signalé qu'en mai 1979 le Comité des ministres du Conseil de l'Europe avait mis au point le texte d'une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales. Cet instrument était le premier traité multilatéral par lequel plusieurs Etats autorisaient leurs collectivités locales ou régionales à contracter des relations conventionnelles avec leurs homologues d'un Etat voisin dans des domaines tels que le développement régional, rural et urbain, l'aménagement de l'infrastructure ou la protection de l'environnement.

224. M. Furrer a annoncé que la prochaine session du Comité aurait lieu à Strasbourg du 26 au 30 novembre 1979 et a exprimé l'espoir que la Commission pourrait s'y faire représenter par un observateur. La Commission, qui est invitée à titre permanent à envoyer un observateur à la session du Comité, a prié son Président, M. Milan <sup>V</sup>Sahović, d'assister à la session du Comité, ou s'il en était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

#### E. Date et lieu de la trente-deuxième session

225. La Commission a décidé de tenir sa prochaine session à l'Office des Nations Unies à Genève, du 5 mai au 25 juillet 1980.

#### F. Représentation à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale

226. La Commission a décidé de se faire représenter à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale par son Président, M. Milan <sup>V</sup>Sahović.

#### G. Séminaire de droit international

227. En application du paragraphe 10 de la première partie de la résolution 33/139 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1978, l'Office des Nations Unies à Genève a organisé, au cours de la trente et unième session de la Commission, une

session - la quinzième - du Séminaire de droit international destiné à des étudiants avancés de cette discipline et à de jeunes fonctionnaires d'administrations nationales dont les tâches comprennent habituellement l'examen de questions de droit international.

228. Un comité de sélection s'est réuni sous la présidence de M. Quijano Caballero, Directeur des relations extérieures et affaires inter-organisations de l'Office des Nations Unies à Genève. Il comprenait trois autres membres, anciens participants du Séminaire, Mme Diklić-Trajković (Mission permanente de Yougoslavie), M. Omer (Secrétariat; Afghanistan) et M. Kantar (Mission permanente de Turquie).

229. Vingt-deux participants ont été sélectionnés sur plus d'une soixantaine de candidats; trois n'ont pu, pour des raisons diverses, venir à Genève; par contre, deux boursiers du programme ONU/UNITAR ont participé à la session.

230. Les participants ont pu, en outre, utiliser les divers services de la Bibliothèque du Palais des Nations et assister à une projection cinématographique organisée par le Service de l'information de l'ONU. Ils ont reçu des exemplaires des documents de base nécessaires pour suivre les débats de la Commission et les conférences du Séminaire. Ils ont en outre pu obtenir ou acheter à prix réduit des documents imprimés des Nations Unies non disponibles ou difficiles à trouver dans leur pays d'origine.

231. Le Séminaire a tenu entre le 5 et le 22 juin 1979 onze réunions consacrées à des conférences suivies de débats.

232. Les sept membres suivants de la Commission ont bénévolement prêté leur concours en qualité de conférenciers : MM. Laurel B. Francis (l'association des producteurs de produits de base dans le cadre du nouvel ordre économique), Frank X.J.C. Njenga (la Conférence du droit de la mer), Nikolai A. Ouchakov (la clause de la nation la plus favorisée), Christopher Walter Pinto (le développement du droit international coutumier par les conférences des Nations Unies), Paul Reuter (les stupéfiants et le droit international), Sompong Sucharitkul (la cristallisation des normes relatives aux immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens) et Sir Francis Vallat (la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités). En outre, le Président de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, M. L. Ferrari Bravo, a parlé des travaux du Comité spécial de la Charte des Nations Unies, et M. Th. van Boven, Directeur de la Division des droits de l'homme, des efforts des Nations Unies

pour promouvoir et protéger les droits de l'homme. Le Directeur du Séminaire, M. P. Raton, a fait un exposé liminaire sur la CDI et son oeuvre et une conférence sur les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires, en remplacement d'un conférencier empêché.

233. Comme par le passé, le Séminaire n'a occasionné aucune dépense à l'ONU, à qui il n'a pas été demandé de contribuer aux frais de voyage ni aux frais de subsistance des participants. Les Gouvernements de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, du Koweït, de la Norvège, des Pays-Bas, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suède ont offert des bourses à des participants de pays en développement. Ces bourses, dont le montant variait entre 750 et plus de 10 000 dollars des Etats-Unis, ont été attribuées à 10 candidats. L'octroi des bourses permet d'obtenir une répartition géographique satisfaisante des participants et de faire venir de pays éloignés des candidats méritants qui ne pourraient sans cela participer à la session, pour des raisons uniquement pécuniaires. C'est ainsi que sur les 327 participants ayant été admis depuis l'origine du séminaire, représentant 102 nationalités, des bourses ont été accordées à 137 participants. Il est donc souhaitable que l'effort des gouvernements précités soit poursuivi et que d'autres gouvernements puissent contribuer à ce mouvement de générosité. Le Gouvernement norvégien, qui a triplé le montant de sa contribution depuis la précédente session, doit être particulièrement remercié. Les organisateurs du Séminaire ont pour pratique invariable de communiquer aux gouvernements donateurs les noms des bénéficiaires, qui eux-mêmes sont informés de la provenance de leur bourse.

234. La Commission tient à exprimer ses remerciements à M. P. Raton et à son assistante, Mme A.M. Petit, pour la bonne organisation du Séminaire.

---

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---